



ОБЩИНСКА АДМИНИСТРАЦИЯ - СЛИВЕН

8800 Сливен, бул. "Цар Освободител" №1, централа: 044/611 100 факс: 044/662350
кмет: 044/611 106 www.sliven.bg e-mail: obstina@sliven.bg

изх. № 6101- 377

дата: 27.05. 2026 г.

ДО
ГОСПОДИН ДИМИТЪР МИТЕВ
ПРЕДСЕДАТЕЛ НА
ОБЩИНСКИ СЪВЕТ
СЛИВЕН

Относно: Решение №906 на Общински съвет – Сливен от 13.11.2025 г., община Сливен да предприеме всички необходими действия за стартиране на процедура по изработване на предпроектно проучване за създаване на Общинско предприятие „Чистота“

УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН МИТЕВ,

Във връзка с Решение №906 на Общински съвет – Сливен от 13.11.2025 г., община Сливен да предприеме всички необходими действия за стартиране на процедура по изработване на предпроектно проучване за създаване на Общинско предприятие „Чистота“, приложено Ви изпращам доклад за сравнителен анализ относно външно възлагане (аутсорсинг) или вътрешно изпълнение на дейностите по чистотата на територията на община Сливен

Приложение: Съгласно текста.

С уважение,

СТЕФАН РАДЕВ

Кмет на Община Сливен

ПОДРОБЕН СРАВНИТЕЛЕН ДОКЛАД

**относно икономическата и техническата целесъобразност
за възлагане на външен изпълнител на дейностите по чистотата
на територията на община Сливен**

СЪДЪРЖАНИЕ

РЕЗЮМЕ – 3

ЦЕЛ, ПРЕДМЕТ И ОБХВАТ НА АНАЛИЗА - 9

МЕТОДОЛОГИЯ, ИЗПОЛЗВАНА БАЗА ДАННИ И ОГРАНИЧЕНИЯ – 15

НОРМАТИВНА И УПРАВЛЕНСКА РАМКА – 20

ПОДРОБЕН АНАЛИЗ ПО ДЕЙНОСТИ – 27

ИКОНОМИЧЕСКИ АНАЛИЗ НА АЛТЕРНАТИВНИТЕ МОДЕЛИ ЗА ИЗПЪЛНЕНИЕ
– 39

ТЕХНИЧЕСКИ И ОПЕРАТИВЕН АНАЛИЗ – 48

КАДРОВИ И ОРГАНИЗАЦИОНЕН АНАЛИЗ – 54

АНАЛИЗ НА РИСКОВЕТЕ – 60

КОНТРОЛ НА КАЧЕСТВОТО И КРІ – 67

АНАЛИЗ НА АЛТЕРНАТИВНИ УПРАВЛЕНСКИ СЦЕНАРИИ – 80

АНАЛИЗ НА ОРГАНИЗАЦИОНЕН МОДЕЛ - ВЪНШНО ВЪЗЛАГАНЕ – 87

ОБОБЩЕНА ОЦЕНКА НА ЕФЕКТИВНОСТТА И ПРЕДИМСТВАТА НА
АУТСОРСИНГА – 97

ПРЕПОРЪКИ – 104

ПЪТНА КАРТА – 108

ЗАКЛЮЧЕНИЕ – 113

ПРИЛОЖЕНИЯ – 115

ПРИЛОЖЕНИЕ № 1. РАЗШИРЕН АНАЛИТИЧЕН КОМЕНТАР

ПРИЛОЖЕНИЕ № 2. ПРИМЕРНА СИСТЕМА ОТ ПОКАЗАТЕЛИ ЗА ИЗПЪЛНЕНИЕ,
КОНТРОЛ И САНКЦИИ - КРІ

ПРИЛОЖЕНИЕ № 3. ПРИМЕРНА МАТРИЦА НА РИСКОВЕТЕ

РЕЗЮМЕ

Настоящият документ е разработен като разширен управленски и икономически анализ, насочен към подпомагане на Община Сливен при вземането на стратегическо решение относно избора на оптимален организационен модел за изпълнение на дейностите по поддържане на чистотата в Община Сливен. Анализът разглежда в дълбочина две алтернативи – вътрешно изпълнение чрез общински ресурс и възлагане на външен изпълнител – като оценката е извършена не само на база директни разходи, но и чрез интегриран подход, обхващащ икономическа ефективност, оперативна устойчивост, технологична обезпеченост, управляемост, рисков профил и дългосрочна финансова предвидимост.

Методологическият подход надхвърля традиционния разходен анализ и включва елементи на разходно-ефективен анализ (cost-efficiency analysis), анализ на жизнения цикъл на активите (life-cycle costing), оценка на оперативния риск и сравнителен институционален анализ. По този начин се гарантира, че изводите не са ограничени до краткосрочни бюджетни съображения, а отразяват реалната икономическа тежест и управленските последици от избора на модел.

Предоставените емпирични данни за периода 2021–2025 г. ясно демонстрират устойчива възходяща тенденция в натоварването на системата по чистотата, както по отношение на физическите обеми, така и по отношение на финансовия ресурс, необходим за нейното функциониране. Общото количество транспортирани отпадъци нараства от 49 950,700 t до 64 297,360 t, което представлява увеличение от 28,7%, докато разходите за сметосъбиране и сметоизвозване, поддържане на чистотата на места за обществено ползване, зимно почистване в гр. Сливен и почистване на замърсени с отпадъци терени в землището на гр. Сливен се увеличават от 6 153 666.00 лв. (3 146 319,47 евро) до 9 597 787.62 лв. (4 907 270,89 евро), което представлява увеличение от 55,97 %. Тази динамика е индикатор за нарастваща сложност и интензивност на услугата, както и за повишен натиск върху общинския бюджет, обусловен както от количествени, така и от ценови фактори.

Количества отпадъци транспортирани от ДЗЗД Грийн Партнърс до сепарираща инсталация и регионално депо Ямбол за периода 2021 г. до 2025 г.

Транспортирани битови отпадъци от община Сливен	мярка	2021 г.	2022 г.	2023 г.	2024 г.	2025 г.
до сепарираща инсталация на подлежащи на сепариране отпадъци от контейнери на	тон	38 129.740	38 728.680	40 018.686	40 331.820	40 096.960

системата за организирано сметосъбиране						
до регионално депо на не подлежащи на сепариране отпадъци от нерегламентирани сметници около селата	тон	11 820.960	11 269.440	14 437.700	18 193.100	24 200.400
всичко	тон	49 950.700	49 998.120	54 456.386	58 524.920	64 297.360

Основни количествени показатели

Показател	2021	2022	2023	2024	2025
Общо транспортирани отпадъци (t)	49 950,700	49 998,120	54 456,386	58 524,920	64 297,360
До сепарираща инсталация (t)	38 129,740	38 728,680	40 018,686	40 331,820	40 096,960
До депо (t)	11 820,960	11 269,440	14 437,700	18 193,100	24 200,400
Сметосъбиране и сметоизвозване	4 800 631,18 лева/ 2 454 523,75 евро	4 809 079,60 лева/ 2 558 843,36 евро	5 793 791,15 лева/ 2 962 318,38 евро	6 925 220,55 лева/ 3 540 809,04 евро	7 508 665,87 лева/ 3 839 119,90 евро
Чистота на обществени места	1 304 866,15 лева/ 667 167,47 евро	1 313 684,28 лева/ 671 676,11 евро	1 585 423,67 лева/ 810 614,25 евро	1 971 463,33 лева/ 1 007 993,19 евро	2 046 994,37 лева/ 1 046 611,60 евро
Зимно почистване	29 328,67 лева/ 14 995,51 евро	11 598,88 лева/ 5 930,41 евро	15 147,97 лева/ 7 745,03 евро	0,00	15 217,38 лева/ 7 780,52 евро
Замърсени терени	18 840,00 лева/ 9 632,74 евро	14 088,00 лева/ 7 203,08 евро	31 320,00 лева/ 16 013,66 евро	51 480,00 лева/ 26 321,31 евро	26 910,00 лева/ 13 758,86 евро

Разходите за сметосъбиране и сметоизвозване, зимно почистване и почистване на замърсени с отпадъци терени в землището на гр. Сливен за периода 2021 г. до 2025 г.

разходи за:	2021	2022	*2023	2024	2025
Сметосъбиране и сметоизвозване	4 800 631.18	4 809 079.60	5 793 791.15	6 925 220.55	7 508 665.87
Поддържане на чистотата на места за обществено ползване в гр. Сливен	1 304 866.15	1 313 684.28	1 585 423.67	1 971 463.33	2 046 994.37
Зимно почистване в гр. Сливен	29 328.67	11 598.88	15 147.97		15 217.38

Почистване на замърсени с отпадъци терени в землището на гр. Сливен	18 840.00	14 088.00	31 320.00	51 480.00	26 910.00
Общо разходи	6 153 666.00	6 148 450.76	7 425 682.79	8 948 163.88	9 597 787.62

**Последен договор*

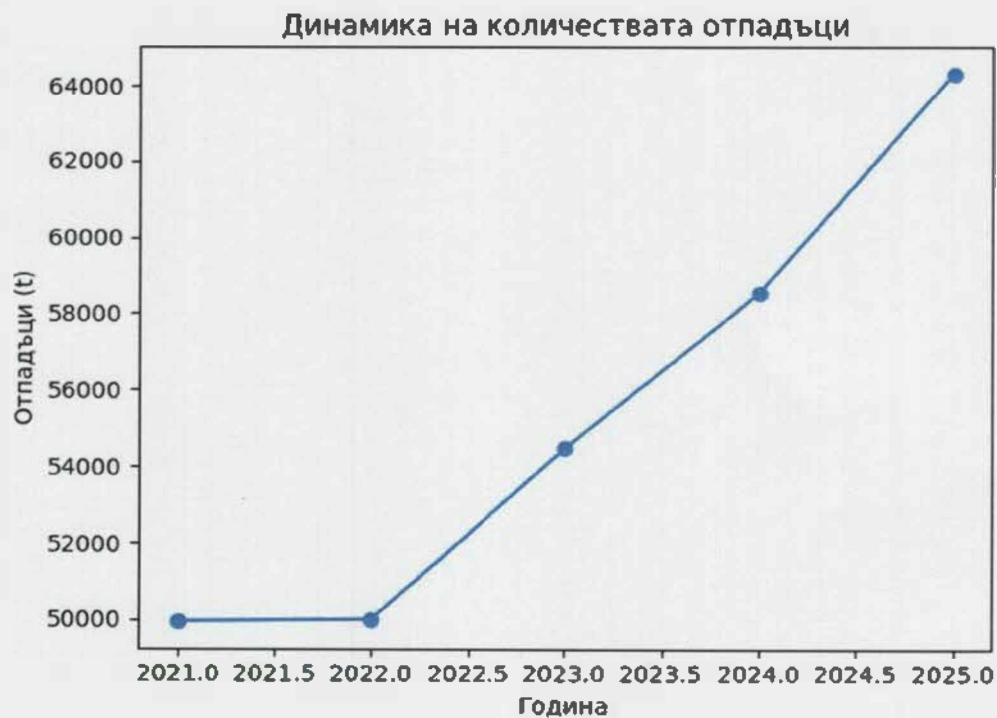
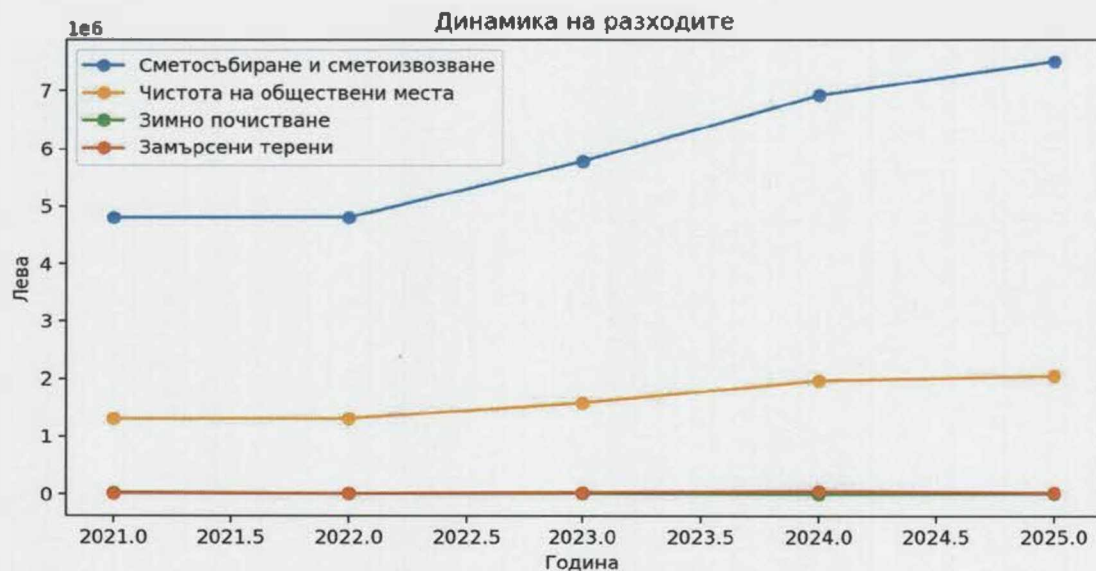
Разходите за сметосъбиране и сметоизвозване, зимно почистване и почистване на замърсени с отпадъци терени в землището на гр. Сливен и околните села за периода 2021 г. до 2025 г.

разходи за:	2023	2024	2025
Сметосъбиране и сметоизвозване	5 793 791.15	6 925 220.55	7 508 665.87
Поддържане на чистотата на места за обществено ползване в гр.Сливен	1 585 423.67	1 971 463.33	2 046 994.37
Зимно почистване в гр.Сливен	15 147.97	0.00	15 217.38
Почистване на замърсени с отпадъци терени в общината	221 160.00	189 566.00	156 17300
Общо разходи	7 615 522.79	9 086 249.88	9 727 050.62

Динамика на количествата отпадъци



Динамика на разходите





Установени фактически обстоятелства: От анализа на представените количествени и финансови данни за периода се установява, че: количеството транспортирани отпадъци нараства от 49 950,700 t до 64 297,360 t, или с 28,7%; докато разходите за дейностите по чистотата нарастват от 6 153 666,00 лв. до 9 597 787,62 лв., или с 55,97%. Налице е обективно установима диспропорция между темпа на нарастване на обема и темпа на нарастване на разходите.

Правна и икономическа интерпретация на установените данни: Нарастването на разходите при дейностите по чистотата представлява функция на: увеличения обем на услугата; повишени разходи за труд; повишени разходи за горива и материали; повишени нормативни и екологични изисквания; инфлационни процеси.

Тези фактори са обективни, външни и независими от организационния модел на изпълнение. Следователно: Установеното увеличение на разходите не може да бъде пряко и единствено приписано на модела на външно възлагане.

Сравнителен хипотетичен анализ (контрафактическа оценка): При оценка на ефективността следва да се извърши т.нар. контрафактически анализ, а именно: какви биха били разходите при вътрешно изпълнение при същите условия.

При вътрешен модел общината следва да поеме: придобиване на техника (капиталови разходи в порядъка на 10-17 млн. лв.); поддръжка и ремонт на активи; осигуряване на резервен капацитет; разходи за персонал (включително заместване,

болнични, текучество); разходи за управление, логистика и организация; риск от аварии и прекъсване на услугата.

Финансово-икономически ефект: При *вътрешен модел*: разходите не се намаляват, а се **разпределят различно**; добавят се капиталови и скрити разходи; отпада възможността за икономии от мащаба. *Следователно*: Няма икономическо основание да се приеме, че вътрешното изпълнение би довело до по-нисък общ разход при идентични условия.

Анализ на ефективността: Установеното увеличение на разходите при **външен модел** следва да се разглежда в контекста на: нарастващия обем на дейността; външните икономически фактори; пазарната цена на услугата. В този смисъл: *Външният модел* отразява реалната пазарна цена на услугата, докато при *вътрешен модел* същата цена би се проявила чрез бюджетни разходи, включително непреки и трудно измерими компоненти.

Анализ на риска: При *вътрешно изпълнение*: рискът от технически откази, кадрови дефицити и организационни сринове се поема изцяло от Общината. При *външно възлагане*: този риск се прехвърля договорно към изпълнителя; общината запазва контрол чрез договорни механизми. *Следователно*: Външният модел води до по-балансирано разпределение на риска и по-ниска институционална експозиция.

Анализ на контрола: При *външно възлагане*: качеството може да бъде измервано чрез KPI; изпълнението може да бъде санкционирано; съществува пряка връзка между резултат и плащане. При *вътрешно изпълнение*: липсва еквивалентен механизъм за финансова санкция; контролът е административен, а не договорен.

Наблюдаваното увеличение на разходите за дейностите по чистотата не е резултат от избрания модел на **външно възлагане**, а от обективни икономически и количествени фактори. При тези условия **външният модел** представлява **по-ефективния механизъм за управление на услугата**, тъй като позволява прехвърляне на оперативния риск, избягване на значителни капиталови разходи и осигуряване на измерим и контролируем резултат.

Не съществуват икономически или технически основания да се приеме, че преминаването към **вътрешно изпълнение** би довело до по-ниски разходи или по-висока ефективност при идентични условия на натоварване и пазарна среда.

„Разходите са функция на дейността, а не на формата на организацията ѝ – **външният модел** единствено ги прави измерими, контролируеми и управляеми.“

В този контекст става ясно, че системата по чистотата в Община Сливен вече функционира в условията на разширяващ се обем, повишени експлоатационни изисквания и нарастващи разходи, което налага установяване на модел, способен да осигури не само текущо изпълнение, но и устойчивост, мащабируемост и контролируемост в средносрочен и дългосрочен хоризонт.

Основният извод на настоящия доклад е, че при текущите условия моделът на възлагане на външен изпълнител представлява икономически по-ефективно, технически по-надеждно и управленски по-рационално решение за Община Сливен.

Това заключение се базира на няколко ключови аргумента:

- *Икономическа ефективност* – външното възлагане позволява трансформация на значителна част от фиксираните разходи (CAPEX) в променливи оперативни разходи (OPEX), което подобрява бюджетната предвидимост и намалява риска от непланирани капиталови разходи;
- *Икономии от мащаба* – специализираните оператори разполагат с възможност за оптимизиране на ресурсите чрез обслужване на по-широк обем дейности, което води до по-ниска единична себестойност;
- *Трансфер на операционен риск* – значителна част от техническия, кадровия и организационния риск се прехвърля към изпълнителя, което редуцира експозицията на общината;
- *Технологично предимство* – външните изпълнители по правило разполагат със съвременна техника, системи за GPS контрол, оптимизация на маршрути и дигитални инструменти за управление на дейностите;
- *Повишена управляемост чрез договорни механизми* – въвеждането на Ключов показател за изпълнение (Key Performance Indicator, KPI), санкции и механизми за контрол позволява прецизно измерване и управление на качеството на услугата.

Особено съществено е да се подчертае, че разглежданите дейности – сметосъбиране и сметоизвозване, поддръжка на съдове, почистване на обществени пространства и зимно поддържане – са висококапиталоемки, логистично сложни и критично зависими от непрекъсваемостта на изпълнение. Това ги поставя в категорията услуги, при които специализацията, резервният капацитет и оперативната гъвкавост са ключови фактори за ефективност – характеристики, които външният изпълнител притежава в по-висока степен от една типична общинска структура.

От управленска гледна точка външното възлагане не следва да се разглежда като намаляване на ролята на Общината, а като трансформация на тази роля – от пряк производствен оператор към стратегически възложител и контролиращ орган. Този

модел е в съответствие със съвременните принципи на публично управление, при които ефективността се постига чрез ясно разделение между изпълнение и контрол, както и чрез използване на пазарни механизми за повишаване на качеството.

В заключение, въз основа на извършения многопластов анализ може да се формулира обосновано становище, че за община Сливен към настоящия момент изборът на модел с външен изпълнител, съчетан със силно развит механизъм за контрол, мониторинг и отчетност, представлява най-икономически оправданото, технически устойчиво и управленски ефективно решение. Този подход създава предпоставки за оптимизиране на разходите, повишаване на качеството на услугата и минимизиране на рисковете, като същевременно запазва и укрепва ролята на Общината като гарант за обществения интерес.

ЦЕЛ, ПРЕДМЕТ И ОБХВАТ НА АНАЛИЗА

1.Цел на анализа

Целта на настоящия анализ е да предостави на Възложителя и на органа, компетентен да вземе решение, обоснована, структурирана и управленски издържана оценка на алтернативните модели за организация на дейностите по чистотата на територията на Община Сливен, а именно: вътрешно изпълнение чрез общински ресурс и възлагане на външен изпълнител. В най-същностен план анализът е насочен към установяване кой от двата модела осигурява по-благоприятна комбинация между икономическа ефективност, финансова устойчивост, техническа надеждност, организационна изпълнимост, оперативна непрекъсваемост и контролируемост на резултата. Следователно, целта не се изчерпва с констатиране на разлики в разходите, а включва цялостна преценка на способността на съответния модел да гарантира качествено, непрекъснато, предвидимо и обществено приемливо предоставяне на услугата в условията на нарастващи изисквания към градската среда и към ефективното използване на публичния ресурс.

Настоящият анализ е замислен като инструмент за стратегическо управленско решение, чрез който да се оцени не само текущото състояние на системата, но и нейната бъдеща устойчивост, способност за адаптация, необходимост от инвестиции, чувствителност към риск и възможности за институционален контрол. Именно поради това анализът е структуриран по начин, който позволява да бъдат идентифицирани не само преките разходни ефекти, но и косвените организационни, технически и финансови последици от избора на един или друг модел.

От гледна точка на публичното управление, основната цел на анализа е също така да подпомогне формирането на решение, което да бъде защитимо както пред органите на местното самоуправление, така и пред гражданите, контролните институции и

всяка последваща проверка на целесъобразността на разходването на публични средства. Това означава, че решението следва да почива не на предположения, традиционни административни разбирания или инерционни практики, а на ясно обоснован сравнителен модел, който отчита реалната сложност на дейностите по чистотата.

В този смисъл анализът преследва няколко конкретни подцели:

Първо, да определи дали вътрешното изпълнение чрез общинска структура е икономически, технически и организационно жизнеспособно в условията на нарастващи количества отпадъци, растящи разходи и повишени обществени очаквания към качеството на услугата.

Второ, да установи дали възлагането на външен изпълнител създава по-добри предпоставки за ефективност, надеждност и финансова предвидимост, като същевременно намалява институционалната експозиция на общината към оперативен и организационен риск.

Трето, да идентифицира какъв е реалният управленски капацитет, необходим за всеки от разглежданите модели, тъй като въпросът не се свежда единствено до това кой физически извършва дейността, а и до това кой модел изисква по-висока степен на административна, техническа и организационна готовност.

Четвърто, да подпомогне избора на модел, който не само отговаря на настоящите потребности, но и създава условия за устойчивост в средносрочен и дългосрочен хоризонт, включително по отношение на качество, контрол, бюджетна стабилност и възможност за адаптиране към бъдещи промени в обемите и стандартите на услугата.

С оглед на това може да се приеме, че основната цел на анализа е да даде експертно и управленски аргументирано основание за избор на този модел на организация, който в най-висока степен защитава обществения интерес, осигурява ефективно използване на публичния ресурс и гарантира устойчиво и качествено предоставяне на услугите по чистотата.

2. Предмет на анализа

Предмет на настоящия анализ е съвкупността от дейности по чистотата, които съставляват основен елемент от задълженията на Общината по осигуряване на благоприятна, безопасна и функционална жизнена среда на територията на населените места. Анализът разглежда тези дейности не като изолирани оперативни операции, а като взаимосвързана система от обществени услуги, чието качество и надеждност оказват пряко въздействие върху градската среда, общественото здраве, удовлетвореността на населението и публичния образ на местната власт.

В предметния обхват на анализа се включват следните основни групи дейности:

2.1. Събиране и транспортиране на отпадъци

Тази дейност представлява основното ядро на системата по чистотата и включва организираното обслужване на съдовете за битови отпадъци, товаренето, извозването и транспортирането на отпадъците до съответните съоръжения или места за третиране. Тя е високоресурсна, капиталоемка и критично зависима от непрекъсваемостта, тъй като всяко отклонение в регулярността на изпълнение води до бързо видими негативни последици за населението и градската среда.

Предмет на анализа в тази част е не само физическото изпълнение на дейността, но и организационната, техническата и логистичната способност тя да се извършва регулярно, по график, с необходимия резерв и с минимален риск от прекъсване.

2.2. Доставка, експлоатация, поддръжка и подмяна на контейнери и улични кошчета

Тази дейност включва осигуряването, позиционирането, текущото използване, поддържането в техническа и хигиенна годност, ремонта и при необходимост подмяната на съдовете за отпадъци и уличните кошчета. Макар често да се възприема като второстепенна спрямо сметосъбирането, тя има съществено значение за цялостната ефективност на системата, тъй като състоянието, броят, разположението и поддръжката на съдовете пряко влияят върху честотата на препълване, риска от замърсяване и визуалното състояние на градската среда.

В рамките на анализа тази дейност се разглежда и като активно управление на материален ресурс, което предполага наличие на инвентарен контрол, логистика по подмяна, мобилни екипи, реакция по сигнали и организационна способност за поддържане на мрежа от съдове в експлоатационна годност.

2.3. Почистване и поддържане на чистотата на места за обществено ползване

Тази дейност обхваща механизирано и ръчно почистване на улици, площи, тротоари, паркови пространства, зони с обществено предназначение и други територии, предназначени за общо ползване. Тя е пряко свързана с ежедневно възприемане на гражданите за качеството на градската среда и поради това има изключително висока обществена чувствителност.

Предмет на анализа в тази част е не само дали дейността може да бъде извършвана физически, а дали може да бъде организирана по начин, който осигурява териториално покритие, повторваемост на качеството, контролируемост на изпълнението и предвидимост на резултата.

2.4. Зимно поддържане – почистване от сняг и лед

В предметния обхват на анализа се включва и зимното поддържане, което включва дейностите по снегочистване, обработване срещу залежаване, поддържане на проходимостта и осигуряване на безопасно използване на улици, тротоари и други места за обществено ползване. Макар да е сезонна дейност, тя има висока значимост поради необходимостта от готовност, бърза реакция и осигуряване на ресурс в кратки времеви интервали.

Предметът на анализа тук включва оценка на това кой модел е по-способен да осигури оперативна готовност, гъвкавост и резерв, без да води до прекомерно поддържане на скъп и слабо натоварен капацитет през останалата част от годината.

2.5. Почистване на замърсени с отпадъци терени

Тази дейност включва локализиране, почистване и възстановяване на терени, замърсени вследствие на нерегламентирано изхвърляне на отпадъци, както и реакция по сигнали за замърсени пространства. Тя има по-реактивен характер, но заедно с това е особено важна, тъй като е индикатор за способността на системата да реагира извън регулярния график и да поддържа контрол върху непредвидими замърсявания.

В предметен план анализът разглежда дали съответният модел притежава необходимата мобилност, реактивност и организационен резерв, за да изпълнява тази функция своевременно и ефективно.

3. Обхват на анализа

Обхватът на настоящия анализ е разширен, многопластов и междудисциплинарен, тъй като изборът между вътрешно изпълнение и външно възлагане не може да бъде оценяван адекватно само чрез прякото сравнение на разходни стойности. Въпросът за модела на изпълнение е свързан едновременно с икономиката на услугата, с техническата готовност, с организационната структура, с управленската способност за контрол и с риска от нарушаване на обществено значима функция.

Поради това анализът обхваща следните основни измерения:

3.1. Финансов и икономически обхват

В рамките на анализа се разглеждат не само преките разходи за изпълнение на дейностите, но и икономическата логика на двата модела – в това число фиксирани и променливи разходи, необходимост от капиталови вложения, риск от непредвидени разходи, бюджетна предвидимост, икономии от мащаба и възможност за оптимизиране на себестойността. Особено внимание се отделя на т.нар. скрити разходи на вътрешното изпълнение, които често не се отчитат в първичните сравнителни оценки, но имат съществено значение за реалната цена на услугата.

3.2. Технически обхват

Анализът включва оценка на наличната и необходимата техника, нейната пригодност, експлоатационна надеждност, необходимостта от резервен парк, поддръжка, сервизна обезпеченост, оперативна готовност и възможност за устойчиво покриване на всички функции, включени в предмета на услугата. Изследва се и до каква степен техническата система може да осигури непрекъсваемост на услугата в условия на аварии, сезонни натоварвания и извънредни ситуации.

3.3. Организационен и кадрови обхват

В обхвата на анализа е включена и оценка на организационната структура, необходима за всеки модел, включително нуждата от ръководни звена, система за оперативно планиране, разпределение и контрол на човешките и техническите ресурси, включително управление на маршрути, време за реакция и изпълнение на дейностите в реално време, оперативен контрол, отчетност, логистика, техническа поддръжка, водачи, работници и административно обслужване. Изследва се също кадровият риск – недостиг на персонал, текучество, болнични, отпуски, необходимост от заместване и общата способност за поддържане на стабилен човешки ресурс.

3.4. Обхват по отношение на управлението на риска

Съществен компонент на анализа е оценката на рисковете, свързани с всеки организационен модел. Това включва технически риск, кадрови риск, логистичен риск, риск от прекъсване на услугата, финансов риск, репутационен риск и институционален риск за общината. Анализът разглежда не само наличието на риск, но и въпроса при кой модел рискът е по-добре разпределен, по-добре управляван и по-малко застрашава обществения интерес.

3.5. Обхват по отношение на контрола и качеството

В рамките на анализа се разглеждат възможностите за измерим, ефективен и постоянен контрол върху качеството на услугата. Изследват се както вътрешните механизми на самоконтрол при общинско изпълнение, така и договорните инструменти при външно възлагане – показатели за изпълнение, санкции, отчетност, GPS-мониторинг, реакции по сигнали и механизми за приемане на извършената дейност.

3.6. Обхват по отношение на стратегическата устойчивост

Анализът не се ограничава до краткосрочен поглед върху текущата година или моментното състояние, а разглежда и способността на съответния модел да функционира устойчиво във времето. Това включва възможност за адаптация към нарастващи обеми, към промяна в изискванията към услугата, към необходимост от технологична модернизация и към увеличаване на обществения натиск за качество и прозрачност.

4. Заключителна рамка на раздела

С оглед на изложеното следва да се подчертае, че настоящият анализ има широк предметен и функционален обхват, тъй като разглежданият въпрос е с висока степен на обществена значимост, финансова чувствителност и управленска сложност. Изборът между вътрешно изпълнение и външно възлагане не следва да бъде извършван единствено на база интуитивни предпочитания или исторически натрупани практики, а чрез цялостна и задълбочена оценка на всички релевантни фактори, които влияят върху качеството, цената, надеждността и устойчивостта на услугата. Именно поради това целта, предметът и обхватът на анализа са формулирани по начин, който да позволи вземането на стратегическо решение, основано на обективни критерии, икономическа логика и защита на обществен интерес.

МЕТОДОЛОГИЯ, ИЗПОЛЗВАНА БАЗА ДАННИ И ОГРАНИЧЕНИЯ

1. Методология на анализа

Настоящият анализ е изготвен въз основа на интегриран методологически подход, който комбинира елементи от икономически, технически, организационен и управленски анализ, с цел да се постигне обективна, балансирана и защитима оценка на алтернативните модели за изпълнение на дейностите по чистотата.

Методологията е структурирана така, че да надхвърли ограничението на традиционния разходен анализ и да включи многокритериална оценка, отчитаща не само финансовите параметри, но и реалната изпълнимост, устойчивост и риск.

В рамките на анализа са приложени следните основни методологически подходи:

1.1. Сравнителен анализ (Comparative Analysis)

Основният аналитичен инструмент е сравнителният подход, чрез който се извършва системно съпоставяне на два алтернативни организационни модела:

- вътрешно изпълнение чрез общинска структура;
- възлагане на външен изпълнител.

Сравнението не е ограничено до пряко съпоставяне на разходи, а включва оценка по множество критерии, включително:

- икономическа ефективност;
- техническа обезпеченост;
- организационна сложност;
- оперативна надеждност;
- възможност за контрол;
- степен на поеман риск.

Този подход позволява да се идентифицират не само разликите между моделите, но и структурните им предимства и ограничения, които не винаги са видими при повърхностен анализ.

1.2. Анализ на разходна ефективност (Cost-Efficiency Analysis)

В анализа е приложен подход за оценка на разходна ефективност, при който се разглежда съотношението между вложен ресурс и постигнат резултат.

Особено внимание е отделено на:

- разход на единица услуга (лв./тон отпадък);
- динамика на разходите във времето;
- съотношение между ръст на обем и ръст на разход;
- идентифициране на неефективности.

В рамките на този подход е отчетено, че при вътрешното изпълнение съществуват скрити и непреки разходи, които често не се отразяват в първичните данни, включително: амортизации; разходи за резервен капацитет; престои и неефективно използване на ресурси; административни и организационни разходи; кадрови рискове.

1.3. Анализ на жизнения цикъл на активите (Life-Cycle Costing)

При оценката на вътрешния модел е приложен и подходът на анализ на жизнения цикъл на активите, който отчита не само първоначалната инвестиция, но и всички разходи, свързани с:

- експлоатация; поддръжка; ремонти; амортизация; подмяна.

Този подход е особено важен при капиталоемки дейности като сметосъбиране и сметоизвозване, поддържане на чистотата на места за обществено ползване, зимно почистване и почистване на замърсени с отпадъци терени, където реалната стойност на актива се проявява в дългосрочен план, а не при първоначалното му придобиване.

1.4. Функционален анализ (Functional Analysis)

Дейностите по чистотата са разгледани не като единна услуга, а като съвкупност от функционално различни дейности, всяка от които има специфични изисквания по отношение на:

- техника;
- персонал;
- организация;
- честота на изпълнение;
- степен на предвидимост.

Този подход позволява по-прецизна оценка на това кой модел е по-подходящ за всяка функция, както и дали е налице синергия или конфликт между различните дейности при даден модел.

1.5. Анализ на риска (Risk Assessment)

В анализа е включена систематична оценка на риска, като са идентифицирани и оценени следните основни категории:

- оперативен риск;
- технически риск;
- кадрови риск;
- финансов риск;
- риск от прекъсване на услугата;
- репутационен риск.

Оценката е извършена с оглед дефиниране при кой модел рискът е по-висок и при кой модел рискът е по-добре разпределен и управляван.

1.6. Многокритериална оценка (Multi-Criteria Analysis)

С цел обективизиране на изводите е използван многокритериален подход, при който двата модела са оценени по ключови критерии:

- икономическа ефективност;
- техническа надеждност;
- гъвкавост;
- управляемост;
- контролируемост;
- устойчивост.

Този подход позволява да се избегне едностранчивост и да се формира балансирана крайна оценка, отразяваща комплексния характер на услугата.

2. Използвана база данни

Анализът е изготвен въз основа на предоставена информация, включваща:

2.1. Количествени данни за отпадъци

- общо количество транспортирани отпадъци за периода 2021–2025 г.;
- количества, транспортирани до сепарираща инсталация;
- количества, транспортирани до регионално депо, включително от нерегламентирани сметища.

Тези данни позволяват да се оцени:

- динамиката на натоварване на системата;
- структурата на отпадъчния поток;
- необходимият капацитет за обслужване.

2.2. Финансови данни

- разходи за сметосъбиране и сметоизвозване;
- разходи за поддържане на чистотата на обществени пространства;
- разходи за зимно поддържане;
- разходи за почистване на замърсени терени.

На база на тези данни са изчислени:

- единични разходи (лв./тон);
- динамика на разходите;
- съотношение между обем и разход.

2.3. Данни за техническа обезпеченост

- наличен парк от специализирана техника;
- видове машини и тяхното предназначение;
- разпределение по територии.

№	Марка	Евро	Вид
гр. Сливен			
1	Мерцедес	6	преса
2	Мерцедес	6	преса
3	Мерцедес	6	преса
4	Мерцедес	6	преса
5	Мерцедес	6	преса
6	Мерцедес	6	преса
7	Мерцедес	5	мини преса - кофи
8	Мерцедес	3	самосвал с кран
9	Мерцедес	3	самосвал с кран - малък
10	Мерцедес	2	мултилифт-контейнер
11	Мерцедес	2	мултилифт-контейнер
12	Мерцедес	4	мултилифт-контейнер
13	МАН	4	снегоринкомбиниран снегорин-разпръсквач
14	Мерцедес		цистерна/снегоринкомбиниран снегорин-разпръсквач
15	Мерцедес		двуосов комбиниран снегорин-разпръсквач
16	Мерцедес		мини комбиниран снегорин-разпръсквач
гр. Кермен и села			
1	Мерцедес	3	фадрома
2	Мерцедес	4	преса
3	Мерцедес	6	преса
4	Мерцедес	6	преса

Тези данни са използвани за оценка на:

- техническия капацитет;
- необходимостта от резерв;
- възможността за устойчиво изпълнение.

Методологическият подход на анализа е насочен към минимизиране на субективността и максимално обективизиране на изводите, като се отчита комплексният характер на услугата и необходимостта от вземане на стратегическо решение с дългосрочни последици.

НОРМАТИВНА И УПРАВЛЕНСКА РАМКА

Независимо от избрания организационен модел за изпълнение на дейностите по чистотата, отговорността за тяхното законосъобразно, непрекъсваемо и качествено предоставяне остава изцяло при Общината. Това е фундаментален принцип, произтичащ от разпоредбите на чл. 19 от Закона за управление на отпадъците (ЗУО), както и от правомощията на органите на местното самоуправление по чл. 21 от Закона за местното самоуправление и местната администрация (ЗМСМА).

В този смисъл, изборът между вътрешно изпълнение и възлагане на външен изпълнител не представлява прехвърляне или отказ от отговорност, а избор на инструмент за изпълнение на публично задължение, при който Общината остава крайният носител на отговорност пред гражданите, контролните органи и закона.

1. Принцип на разделение между възлагане, изпълнение и контрол

В съвременната управленска теория и практика (включително в насоките на ОИСР, Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD) за публично управление и политики, вкл. принципи за провеждане на обществени поръчки) се приема, че ефективното управление на публични услуги се основава на ясно разграничение между:

- стратегическо управление (policy & governance);
- оперативно изпълнение (service delivery);
- контрол и отчетност (oversight & accountability).

При вътрешния модел тези функции са концентрирани в рамките на една институционална структура (общината), което води до:

- институционална концентрация на функции;
- ограничена независимост на контрола;

- по-висок риск от организационна неефективност.

При модела на външно възлагане се реализира функционално разделение, което съответства на утвърдени международни практики:

- общината определя правилата, стандартите и контрола;
- изпълнителят осигурява оперативната дейност;
- контролът се осъществява чрез договорни и технологични механизми.

Това разделение е ключов принцип в Управлението на услуги от общ икономически интерес (УУОИИ) (Services of General Economic Interest – SGEI), признат в рамките на Европейския съюз.

2. Принцип „Value for Money“ (стойност за публичния ресурс)

Съгласно международно признатите практики в публичните финанси (включително в насоките на Европейската комисия и ОИСР), изборът на модел следва да се базира не само на най-ниска цена, а на принципа:

Value for Money (VfM) - Ефективност на разходите спрямо постигнатия резултат

Value for Money (VfM) означава постигане на оптимален баланс между вложените ресурси (разходи) и получените резултати (качество, ефективност и устойчивост), като се отчита не само най-ниската цена, а цялостната стойност на услугата.

Този принцип включва три основни компонента:

- икономичност (economy) – минимизиране на разходите за ресурси;
- ефективност (efficiency) – съотношение между ресурс и резултат;
- ефикасност (effectiveness) – степен на постигане на целите.

В контекста на дейностите по чистотата това означава, че:

- не е достатъчно услугата да бъде „евтина“;
- тя трябва да бъде надеждна, измерима и устойчива;
- трябва да се гарантира непрекъсваемост и качество, което често изисква резерв, технологии и организационен капацитет.

Именно поради това, международната практика показва, че при капиталоемки и логистично сложни услуги (като отпадъците), външното възлагане често осигурява по-добра стойност за публичния ресурс.

VfM оценка

Критерий	Вътрешен модел	Външен модел	Оценка (VfM)
💰 Цена (общ разход)	Нараства бързо (+56%)	Контролируем	✓ Външен
📊 Разход на единица (лв./тон)	Нараства (+21%)	По-стабилен	✓ Външен
💰 Капиталови разходи	Много високи (10–17 млн. лв.)	0 лв. за Общината	✓ Външен
⚙️ Оперативна ефективност	Ограничена	Висока (икономии от мащаба)	✓ Външен
📄 Гъвкавост	Ниска	Висока	✓ Външен
⚠️ Риск	Изцяло в общината	Прехвърлен към изпълнителя	✓ Външен
👤 Кадрова обезпеченост	Проблемна	Осигурена от изпълнителя	✓ Външен
📊 Контрол (KPI)	Ограничен	Договорен и измерим	✓ Външен
🔍 Прозрачност	По-ниска	Висока (отчетност)	✓ Външен
🛡️ Устойчивост	Ниска	Висока	✓ Външен

Моделът на външно възлагане осигурява по-добро съотношение между вложен ресурс и постигнат резултат, като комбинира по-ниска капиталова ангажираност, по-висока оперативна ефективност и по-добра управляемост на риска.

Value for Money не означава най-ниска цена, а най-добър резултат за всеки изразходван лев (евро) – и именно в това външният модел има ясно предимство.

VfM точкова оценка

Критерий	Тежест (%)	Вътрешен модел	Външен модел
💰 Цена (общ разход)	15%	40	75
📊 Разход на тон	15%	35	70
💰 Капиталови разходи	15%	20	90
⚙️ Оперативна ефективност	10%	45	80
📄 Гъвкавост	10%	40	75
⚠️ Риск	10%	30	80
👤 Кадри	10%	35	75
📊 Контрол (KPI)	10%	50	85
🔍 Прозрачност	5%	45	80

Оценката е направена по ключови критерии:

- 0-40 → ниска ефективност
- 40-70 → средна
- 70-100 → висока

Всеки критерий има тежест (weight).

Краен резултат (претеглен):

Вътрешен модел: $\approx 37 / 100$

Външен модел: $\approx 78 / 100$

Външният модел показва над два пъти по-висока стойност по показателя Value for Money спрямо вътрешното изпълнение.

При обективна оценка по всички ключови критерии външният модел получава над 78 точки, докато вътрешният остава под 40 – това не е маргинална разлика, а категорично превъзходство.

Изборът е между нарастващ разход без контрол и контролиран разход с измерим резултат.

3. Принципи на Закона за обществените поръчки (ЗОП)

Съгласно чл. 2 от ЗОП, възлагането на обществени поръчки следва да се извършва при спазване на:

- публичност и прозрачност;
- равнопоставеност и недопускане на дискриминация;
- свободна конкуренция;
- пропорционалност;
- ефективност при разходването на публични средства.

Тези принципи имат пряко значение за настоящия анализ, тъй като:

- създават условия за избор на икономически най-изгодната оферта;
- позволяват въвеждане на качествени критерии, а не само ценови;
- гарантират, че изборът на изпълнител е обективен и проверим.

В този смисъл ЗОП не е просто процедурен закон, а инструмент за управление на качеството и ефективността на публичните услуги.

4. Договорът като управленски инструмент

В съвременната практика договорът за обществена поръчка не е само правен документ, а основен инструмент за управление на услугата.

Чрез него могат да бъдат регламентирани:

- конкретни нива на обслужване (Service Level Agreements – SLA);
- ключови показатели за изпълнение (KPI);
- изисквания към техника, персонал и организация;
- механизми за мониторинг и отчетност;
- санкции при неизпълнение;
- условия за прекратяване.

Това е в съответствие с добрите практики в управлението на публични услуги, при които: „контролът се упражнява чрез измерване на резултата, а не чрез участие в изпълнението“.

5. Принцип на отчетност и прозрачност

Съвременните стандарти за публично управление (вкл. ОИСР Принципи на публичното управление) изискват:

- ясно дефиниране на отговорностите;
- проследимост на действията;
- измеримост на резултатите;
- възможност за външен контрол и одит.

Външното възлагане позволява тези принципи да бъдат реализирани чрез:

- цифров мониторинг (GPS, системи за проследяване);
- отчетност по дейности и маршрути;
- обработка на сигнали от граждани;
- документално удостоверяване на изпълнението.

Това създава обективна база за контрол, която често е по-силна от вътрешния административен контрол.

Съответствие с принципите (ОИСП / ЕК)

Принцип	Вътрешен модел	Външен модел	Оценка
 Ефективност (Efficiency)	Ограничена – липса на икономии от мащаба	Висока – оптимизация и специализация	✓ Външен
 Ефикасност (Effectiveness)	Променлива – зависима от ресурси	Висока – договорно дефинирани резултати	✓ Външен
 Прозрачност (Transparency)	По-ниска – вътрешни процеси	Висока – отчетност и мониторинг	✓ Външен
 Отговорност (Accountability)	Размита – вътрешна структура	Ясна – договорна отговорност	✓ Външен
 Управление на риска (Risk Management)	Рискът е в общината	Рискът се разпределя	✓ Външен
 Value for Money (VfM)	По-ниска стойност	По-висока стойност	✓ Външен
 Разделение на функции	Липсва – общината изпълнява и контролира	Налице – възложител vs изпълнител	✓ Външен
 Устойчивост (Sustainability)	Ниска – растящи разходи	Висока – контролируем модел	✓ Външен
 Стратегическо управление	Ограничено – оперативна тежест	Силно – фокус върху контрол	✓ Външен

Моделът на външно възлагане е в значително по-висока степен съобразен с принципите на доброто публично управление, тъй като осигурява ясно разпределение на отговорностите, по-висока прозрачност, по-добър контрол и по-ефективно управление на публичния ресурс.

Външният модел не само е по-икономически ефективен, но и по-близък до съвременните стандарти за добро публично управление.

6. Принцип на управление на риска

Съгласно добрите практики в публичния сектор, управлението на риска включва:

- идентификация;
- оценка;
- разпределение;
- контрол.

При вътрешно изпълнение рискът е концентриран в Общината. При външно възлагане значителна част от риска се прехвърля към изпълнителя чрез договор. Това е стандартен подход в управлението на обществени услуги и инфраструктура.

7. Съответствие с европейски практики

В рамките на Европейския съюз дейностите по:

- управление на отпадъци;
- почистване на градска среда;
- комунални услуги

се изпълняват широко чрез външно възлагане или смесени модели

Основните причини са:

- необходимост от специализация;
- икономии от мащаба;
- технологично развитие;
- по-добра управляемост.

8. Обобщен нормативно-управленски извод

Въз основа на:

- разпоредбите на ЗУО, ЗОП и ЗМСМА;
- принципите на публичното управление (ОИСП, ЕК);
- добрите практики при услуги от обществен интерес;

може да се направи следният обоснован извод:

Моделът на външно възлагане, при правилно структурирана процедура и договор, осигурява по-добро разпределение на функциите, по-висока степен на контрол, по-голяма прозрачност и по-ефективно управление на риска, като същевременно запазва пълната отговорност на Общината пред гражданите.

Съвременната нормативна и управленска рамка не изисква общината да бъде оператор на услугата, а да гарантира нейното качество. В този смисъл ефективното управление не означава пряко изпълнение, а способност за избор, възлагане и контрол на най-подходящия механизъм в интерес на обществото.

ПОДРОБЕН АНАЛИЗ ПО ДЕЙНОСТИ

1. Събиране и транспортиране на отпадъци

Събирането и транспортирането на отпадъци представлява ядрото на системата за управление на отпадъците и е най-капиталоемката и организационно сложна дейност. Съгласно методиките на Световната банка - Система за организация, управление и контрол на отпадъците на общинско ниво (World Bank - Municipal Solid Waste Management Framework) и Международната асоциация за твърди отпадъци, MATO (ISWA, International Solid Waste Association), тази дейност обичайно формира между 50% и 70% от общите разходи на системата.

Съгласно добрите практики, разработени от Международната банка и Международната асоциация за твърди отпадъци, дейностите по събиране и управление на отпадъци следва да се организират така, че да осигуряват ефективност, непрекъсваемост и икономическа устойчивост.

1.1. Структурни компоненти на дейността

Ефективното изпълнение изисква интеграция на следните елементи:

- специализирана техника (сметосъбиращи автомобили, компактори и др.);
- обучен персонал (водачи, оператори);
- резервен парк (backup capacity);
- сервизна и ремонтна инфраструктура;
- маршрутизация и оптимизация на логистиката;
- графици за обслужване;
- системи за мониторинг и контрол.

1.2. Международни методики

Съгласно добрите практики на Европейска система за управление на градските отпадъци (EU Urban Waste Management):

- маршрутите следва да се оптимизират чрез „Модели за оптимално планиране на маршрути“;
- използва се принципът на „минимизиране на празните курсове“;
- прилага се GPS мониторинг и телеметрични системи / системи за дистанционно събиране и предаване на данни;
- ефективността се измерва чрез: разход на тон (€/t); обслужени съдове/ден; време за маршрут; процент изпълнение на графика.

Европейска практика и приложимост

Критерий	ЕС практика	Сливен – текущо състояние	Сливен – препоръчителен модел
 Организационен модел	Разделение: възложител / изпълнител	Налице (външен изпълнител)	Запазване и оптимизация
 Ефективност (VfM)	Оптимизация чрез мащаб	Ограничена (разход ↑)	Подобрение чрез KPI
 Контрол	KPI, мониторинг, санкции	Частично приложен	Пълен KPI модел
 Проследимост	GPS, дигитални системи	Частично	Пълна дигитализация
 Управление на риска	Разпределен риск	Частично прехвърлен	Пълен договорен контрол
 Капиталова ефективност	Минимизиране на CAPEX	Няма общински CAPEX	Запазване
 Кадрови модел	Специализирани оператори	Изпълнител осигурява	Запазване
 Гъвкавост	Висока (оператори)	Средна	Повишаване чрез договор
 Устойчивост	Дългосрочен модел	Под натиск (разход ↑)	Подобрена устойчивост
 Ефективност при растеж	Икономии от мащаба	Липсват	Въвеждане чрез контрол

Телеметричните системи представляват технологични решения за автоматично събиране, предаване и анализ на данни в реално време от машини, превозни средства и оборудване, с цел контрол, оптимизация и управление на процесите.

В контекста на управление на отпадъци Телеметрията се използва за:

- проследяване на сметосъбиращи автомобили (GPS);
- контрол на разход на гориво;
- следене на маршрути и отклонения;
- мониторинг на запълняемост на контейнери (smart bins);
- контрол на време за изпълнение;
- сигнализация при проблеми или отклонения

От своя страна реалния контрол в реално време позволява:

- доказуемост на извършената дейност
- оптимизация на маршрути
- намаляване на разходите
- повишаване на прозрачността

Използването на телеметрични системи позволява обективен и непрекъснат контрол върху изпълнението на дейностите, което е съществен елемент от ефективното управление при външно възлагане.

КАК РАБОТИ ТЕЛЕМЕТРИЯТА В СМЕТОСЪБИРАНЕТО

1. Монтирано оборудване на сметосъбиращ автомобил



GPS Тракери



Сензори за гориво



Сензори за повдигане

2. Данни в реално време



Позиция и маршрут



Разход на гориво



Брой и време на изпразване

3. Пренос на данни



Мобилна мрежа



Облачна платформа

4. Контролен център (Община)



GPS Тракинг



Анализ и отчети



Аларми и сигнали

Резултат:



✓ Обективен контрол



➡ Оптимизация на маршрути



📈 Прозрачност и ефективност

1.3. Ключови рискове при вътрешно изпълнение

- недостиг на резервна техника;
- забавяне при аварии;
- липса на ефективно планиране и оптимизация на маршрутите;
- по-висока себестойност при ниска натовареност.

1.4. Предимства на външния модел

Съгласно ОИСП и практиката в ЕК:

- по-висока логистична ефективност;
- използване на икономии от мащаба;
- наличен резервен капацитет;
- внедрени цифрови системи.

Сметосъбирането е дейност, при която професионализмът и мащабът са критични, поради което външният изпълнител има структурно предимство.

2. Поддръжка и управление на съдове за отпадъци

Съгласно европейските насоки за управление на отпадъци (EU Waste Framework Directive и практики на ISWA), управлението на контейнерния парк е ключов фактор за ефективността на системата.

2.1. Основни компоненти

- регистър (asset management system);
- инвентаризация и проследимост;
- поддръжка и ремонт;
- подмяна при амортизация;
- оптимално разположение.

2.2. Методически подход

Съвременните системи използват:

- Управление на жизнения цикъл на активите (asset lifecycle management);
- GIS позициониране на съдове;
- анализ на натоварване (fill-level analysis);

- управление чрез KPI:
 - % повредени съдове;
 - време за подмяна;
 - честота на обслужване.

Управление по етапи

Етап от жизнения цикъл	Вътрешен модел	Външен модел	Оценка
 Планиране	Общината планира инвестиции	Изпълнителят планира капацитета	✓ Външен
 Придобиване	Общината инвестира (висок CAPEX)	Без инвестиции за общината	✓ Външен
 Експлоатация	Общината носи оперативната тежест	Изпълнителят експлоатира	✓ Външен
 Поддръжка	Общината организира и финансира	Включена в договора	✓ Външен
 Подмяна	Общината финансира обновяване	Изпълнителят подменя	✓ Външен
 Извеждане от употреба	Общината носи разходи	Изпълнителят поема	✓ Външен

Ключови различия

Показател	Вътрешен модел	Външен модел
 Капиталови разходи	Високи	Нулеви за Общината
 Риск	В Общината	Прехвърлен
 Поддръжка	Сложна и ресурсна	Договорно гарантирана
 Ефективност	Ограничена	Висока

При вътрешно изпълнение Общината носи отговорност за целия жизнен цикъл на активите, което води до значителна капиталова ангажираност, оперативна сложност и риск от неефективност. При външно възлагане тази функция се прехвърля към специализиран оператор, което позволява оптимизация на разходите и по-висока надеждност на услугата.

2.3. Организационни изисквания

- складова база;
- мобилни екипи;
- реакция по сигнали;
- координация с транспортната система.

2.4. Предимства на договорния модел

- възможност за фиксиране на стандарти;
- ясно измерими показатели;
- по-добра отчетност.

Деятелността е типичен пример за Услуга, базирана на активи или Услуга, основана на притежание и експлоатация на активи (Asset-based service), при който външното управление осигурява по-добра проследимост и ефективност.

Asset-based service е модел на предоставяне на услуга, при който изпълнението ѝ е пряко зависимо от притежаването, поддържането и управлението на физически активи (техника, оборудване, инфраструктура).

При Asset-based (вътрешен) - Общината притежава и управлява активите, докато при Service-based (външен) - Общината купува услуга, без да притежава активите.

Деятелностите по чистотата са типичен пример за asset-based service, при който ефективността зависи от управлението на активите. Външното възлагане трансформира този модел в service-based, като прехвърля управлението на активите към специализиран оператор.

Основни различия Asset-based vs Service-based модел

Критерий	Asset-based (вътрешен модел)	Service-based (външен модел)	Оценка
☒ Собственост на активи	Общината притежава техника	Изпълнителят притежава	✓ Външен
⌚ Капиталови разходи	Високи (10-17 млн. лв.)	0 лв. за общината	✓ Външен
🔧 Поддръжка	За сметка на общината	Включена в услугата	✓ Външен
🔄 Подмяна на техника	Общината финансира	Изпълнителят подменя	✓ Външен
⚠️ Риск	Изцяло в общината	Прехвърлен към изпълнителя	✓ Външен

 Ефективност	Ограничена	Висока (специализация)	✓ Външен
 Контрол	Административен	Договорен (KPI)	✓ Външен
 Гъвкавост	Ниска	Висока	✓ Външен
 Икономии от мащаба	Липсват	Налице	✓ Външен
 Управление	Производствено	Стратегическо	✓ Външен

Asset-based моделът ангажира Общината с притежание, поддръжка и управление на активи, което води до високи разходи, концентрация на риск и ограничена ефективност. Service-based моделът трансформира услугата в договорно управляван процес, при който общината заплаща за резултат, а не за инфраструктура, което осигурява по-висока ефективност и контрол.

Общината не трябва да инвестира в техника – тя трябва да гарантира резултат. Вътрешният модел превръща Община Сливен в оператор, а външният – в управител на услугата.

Модели на управление на чистотата – Сравнение между Вътрешен vs Смесен vs Външен модел

Критерий	Вътрешен модел	Смесен модел	Външен модел
 Разходи	Високи и растящи	Средни, нестабилни	Контролируеми
 Разход на тон	Нараства	Частично контролиран	Оптимизиран
 Капиталови разходи	Много високи	Частични	Нулеви за общината
 Ефективност	Ниска	Средна	Висока
 Риск	Изцяло в общината	Разпределен	Основно при изпълнителя
 Кадри	Проблемни	Частично решени	Осигурени
 Контрол	Ограничен	Сложен	Ясен (KPI)
 Гъвкавост	Ниска	Средна	Висока
 Икономии от мащаба	Липсват	Частични	Налице
 Управление	Производствено	Смесено	Стратегическо

Вътрешният модел концентрира разходи и риск. Смесеният модел създава сложност. Външният модел осигурява ефективност и контрол.

3. Почистване и поддържане на обществени пространства

Тази дейност попада в категорията видими обществени услуги (visible public services) (ОИРС/OECD), при които качеството се оценява директно от гражданите.

3.1. Основни характеристики

- висока обществена чувствителност;
- необходимост от регулярност;
- комбинация от механизизирано и ръчно почистване.

3.2. Европейски методики (SLA / KPI)

Използват се Договорени стандарти за качество на услугата (Service Level Agreements, SLA), които включват:

- честота на почистване (дневно/седмично);
- класификация на зони (централни, периферни);
- стандарти за чистота;
- време за реакция;
- визуални инспекции.

3.3. KPI показатели

- индекс на чистота (cleanliness index);
- % покритие на зоните;
- време за реакция;
- брой сигнали/жалби.

3.4. Управленски аспект

Външният модел позволява:

- договорно фиксиране на качеството;
- санкции при неизпълнение;
- обективен контрол.

Почистването е дейност, при която измеримостта на резултата е ключова, а това се постига най-добре чрез договорни механизми, чрез въвеждане на договорни стандарти за качество на услугата.

Дейностите по чистотата представляват типичен пример за **публични услуги с висока обществена видимост**, при които качеството на изпълнение се възприема непосредствено от гражданите и не изисква специализирана оценка или експертен анализ. За разлика от други публични услуги, при които резултатите са индиректни или дългосрочни, при управлението на отпадъците ефектът е **незабавен, пряк и визуално измерим** – чисти или замърсени улици, обслужени или препълнени съдове, навременна или забавена реакция.

В този смисъл всяко отклонение от очакваното ниво на услугата води до **незабавен обществен отзвук**, който се материализира под формата на: сигнали и жалби от граждани; медийно внимание; обществено недоволство; политически натиск върху местната власт.

Този ефект формира т.нар. **репутационен риск**, който е особено съществен за органите на местното самоуправление, тъй като пряко засяга доверието в институцията и възприятието за качеството на управлението.

От управленска гледна точка, този тип риск не може да бъде елиминиран, но може да бъде **ефективно управляван** чрез:

- ясно дефинирани стандарти за качество;
- измерими показатели за изпълнение (KPI);
- бърза реакция при сигнали;
- постоянен мониторинг и контрол.

В този контекст моделът на външно възлагане, при правилно структурирана договорна рамка, предоставя по-ефективен инструмент за управление на репутационния риск, тъй като:

- позволява въвеждане на конкретни и измерими изисквания към изпълнителя;
- създава възможност за санкции при неизпълнение;
- осигурява проследимост и доказуемост на извършените дейности;
- улеснява реакцията при възникнали проблеми.

За разлика от това, при вътрешно изпълнение подобни механизми са по-трудни за прилагане, тъй като липсва ясно разграничение между възложител и изпълнител, както и директна връзка между неизпълнение и финансова последица.

4. Зимно поддържане

Зимното поддържане е специфична дейност, анализирана в европейските насоки за Зимно поддържане и почистване на пътната инфраструктура (Winter Road Maintenance, EU best practices).

4.1. Характеристики

- сезонна дейност;
- висока интензивност в кратък период;
- изисква незабавна реакция.

4.2. Ключови изисквания

- наличен резервен капацитет;
- техника (снегорини, разпръскащи машини);
- складове за материали;
- 24/7 готовност.

4.3. Икономическа логика

Съгласно международните практики: поддържането на собствен капацитет за сезонна дейност е икономически неефективно, поради:

- ниска използваемост извън сезона;
- високи фиксирани разходи.

4.4. Предимства на аутсорсинга

- гъвкаво осигуряване на ресурс;
- намаляване на CAPEX;
- гарантирана готовност.

Зимното поддържане е класически пример за дейност, при която външният модел е икономически оптимален.

5. Почистване на замърсени терени

Тази дейност попада в категорията Услуги по реагиране при възникнали екологични замърсявания (Reactive environmental services).

Реактивните екологични услуги включват дейности, които се изпълняват в отговор на възникнали замърсявания или извънредни ситуации, като нерегламентирани

сметища, локални замърсявания, разливи или други екологични инциденти, изискващи бърза намеса.

5.1. Основни характеристики

- непредвидими по време и обем
- изискват бърза реакция
- изискват мобилен ресурс
- вариращ обем
- висока обществена чувствителност

Реактивните екологични услуги по своята същност изискват мобилност, резервен капацитет и бърза организация, което прави външното възлагане по-ефективен модел спрямо вътрешно пренареждане на ограничени ресурси.

Модел	Поведение
Вътрешен	Реакция чрез пренасочване на ресурси
Външен	Реакция чрез наличен капацитет

5.2. Методики

Съгласно ОИСП и ЕС практики:

- управление чрез response-time KPI;
- мобилни екипи;
- приоритизация на сигнали.

5.3. Ключови показатели

- време за реакция;
- време за отстраняване;
- брой обработени сигнали;
- повторяемост на замърсяване.

5.4. Предимства на външния модел

- наличен мобилен капацитет;
- по-бърза реакция;
- по-добра гъвкавост.

При нарастващи количества тази дейност изисква динамичен и мобилен ресурс, който се осигурява по-ефективно чрез външен изпълнител.

От анализа по дейности, съобразен с международни и европейски методики, може да се направи следният извод:

Всички разглеждани дейности се характеризират с висока степен на техническа сложност, необходимост от специализация, логистична оптимизация и наличие на резервен капацитет. Тези характеристики обективно предполагат по-висока ефективност при модел на външно възлагане, при който се използва капацитетът на специализирани оператори, при запазване на контролната функция на общината.

Анализът по дейности потвърждава, че изборът на външен изпълнител не е само икономическо решение, а системен управленски подход, съответстващ на утвърдените европейски и международни практики при управление на услуги от обществен интерес.

ИКОНОМИЧЕСКИ АНАЛИЗ НА АЛТЕРНАТИВНИТЕ МОДЕЛИ ЗА ИЗПЪЛНЕНИЕ

1. Цел на икономическия анализ

Целта на настоящия раздел е да оцени икономическата рационалност, финансовата устойчивост и разходната ефективност на двата разглеждани организационни модела за изпълнение на дейностите по чистотата на територията на община Сливен, а именно:

- модел на вътрешно изпълнение чрез общински ресурс;
- модел на външно възлагане на специализиран изпълнител.

Анализът изхожда от разбирането, че при услуги от обществен интерес не е достатъчно да се сравняват само номиналните годишни разходи. Финансово издържаната оценка следва да отчита и по-широкия кръг от фактори, които определят реалната цена на услугата, включително капиталова натовареност, скрити разходи, резервен капацитет, организационна неефективност, риск от аварии, кадрова обезпеченост и способност за поддържане на непрекъсваемост.

Следователно, настоящият анализ не разглежда „по-евтиния“ модел в тесен счетоводен смисъл, а този, който осигурява най-добро съотношение между цена, резултат, предвидимост и риск.

2. Изходни икономически данни и динамика на натоварването

Предоставените данни за периода 2021–2025 г. показват отчетлива тенденция към разширяване на физическия обем на услугата и едновременно с това към ускорено нарастване на разходите, което е ключов индикатор за повишена ресурсна интензивност на системата.

Количества отпадъци и основни разходи за периода 2021–2025 г.

Година	Общо транспортирани отпадъци (t)	Сметосъбиране и сметоизвозване (лв.)	Чистота на обществени места (лв.)	Зимно поддържане (лв.)	Почистване на замърсени терени (лв.)	Общ разход по 4 дейности (лв.)
2021	49 950.700	4 800 631.18	1 304 866.15	29 328.67	18 840.00	6 153 666.00
2022	49 998.120	4 809 079.60	1 313 684.28	11 598.88	14 088.00	6 148 450.76
2023	54 456.386	5 793 791.15	1 585 423.67	15 147.97	31 320.00	7 425 682.79
2024	58 524.920	6 925 220.55	1 971 463.33	0.00	51 480.00	8 948 163.88
2025	64 297.360	7 508 665.87	2 046 994.37	15 217.38	26 910.00	9 597 787.62

3. Анализ на обемите и разходната динамика

В рамките на разглеждания период общото количество транспортирани отпадъци нараства от 49 950.700 t през 2021 г. до 64 297.360 t през 2025 г., което представлява увеличение от 28.7 %. Този ръст не следва да се възприема като маргинален. Той показва, че системата по чистотата функционира в условия на нарастващо оперативно натоварване, което изисква повече курсове, по-висока натовареност на техниката, по-голям капацитет за обслужване на съдове и по-интензивно използване на човешки ресурс.

За същия период разходите за сметосъбиране и сметоизвозване се увеличават от 4.80 млн. лв. до 7.51 млн. лв., или с 56.4 %, а разходите за почистване и поддържане на чистотата на местата за обществено ползване – от 1.30 млн. лв. до 2.05 млн. лв., или с 56.9 %. Общият разход по четирите основни дейности се увеличава от 6.15 млн. лв. до 9.60 млн. лв., което също представлява нарастване от приблизително 56.0 %.

Тази динамика е особено съществена от финансова гледна точка, тъй като показва, че темпът на нарастване на разходите чувствително изпреварва темпа на нарастване на физическия обем на услугата.

4. Анализ на единичната цена на услугата

За да се оцени реалната ефективност, е необходимо разходите да бъдат приведени към единица резултат, а именно към един тон транспортиран отпадък.

Единични разходни показатели

Година	Разход за сметосъбиране на 1 t (лв./t)	Общ разход по 4 дейности на 1 t (лв./t)
2021	96.11	123.20
2022	96.19	122.97
2023	106.39	136.36
2024	118.33	152.90
2025	116.78	149.27

Основни изводи от таблицата:

1. Разходът за сметосъбиране на 1 тон отпадък се увеличава от 96.11 лв./t през 2021 г. до 116.78 лв./t през 2025 г., което представлява ръст от 21.5 %.
2. Общият разход по четирите дейности на 1 тон нараства от 123.20 лв./t до 149.27 лв./t, или с 21.2 %.
3. През 2024 г. се наблюдава пик на общия разход на тон – 152.90 лв./t, което показва момент на най-висока финансова интензивност на системата.
4. Макар през 2025 г. да се отчита леко понижение на общия разход на тон спрямо 2024 г., стойността остава съществено по-висока от нивата през 2021–2022 г., което означава, че не е налице структурно възстановяване към по-ниска себестойност, а само частична стабилизация.

5. Графичен анализ на тенденциите

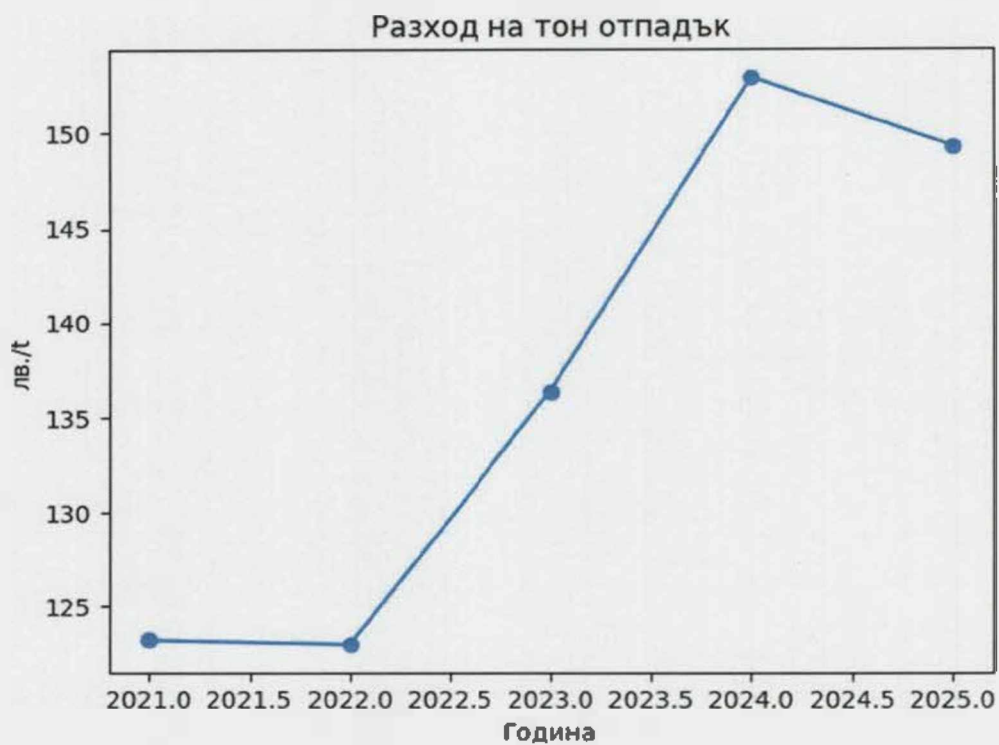
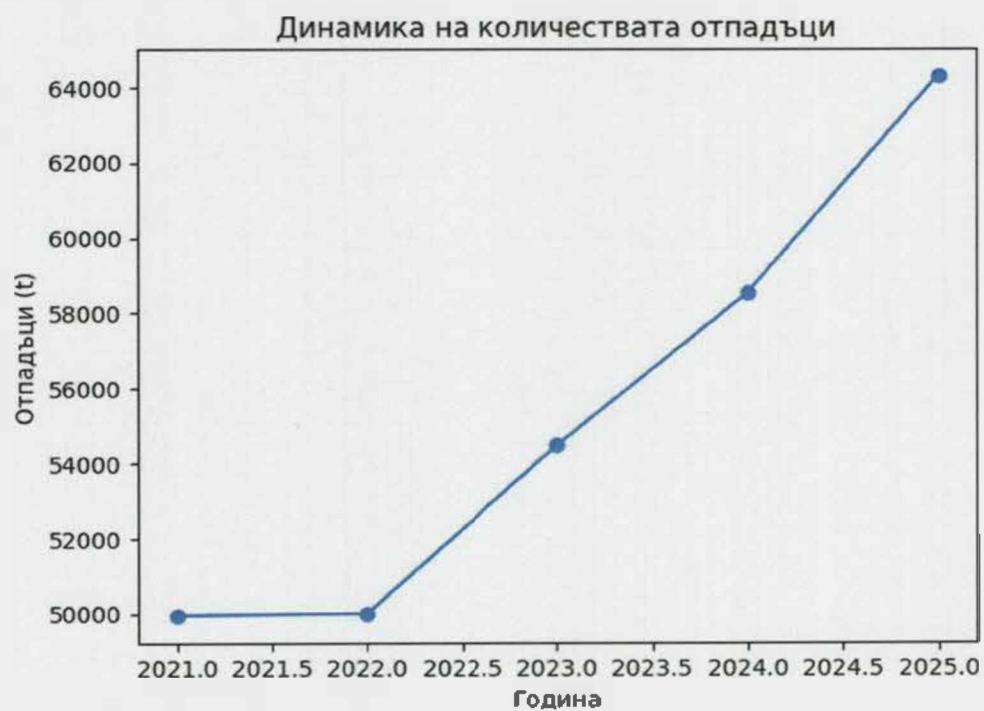
Визуализираните графики потвърждават няколко фундаментални икономически извода:

5.1. Графика „Общо количество транспортирани отпадъци“

Графиката показва постоянно възходящ тренд, особено отчетлив след 2022 г. Това означава, че системата се движи към по-висока натовареност, което прави модела на изпълнение все по-чувствителен към наличието на:

- достатъчна техника;
- резервен капацитет;
- добре организирана логистика;

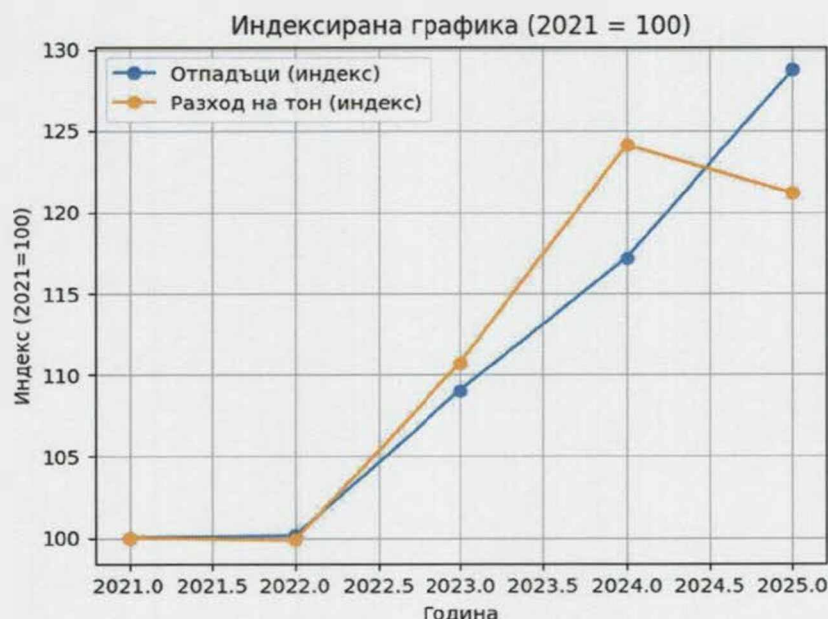
- способност за бърза реакция при претоварване.



5.2. Графика „Динамика на основните разходи“

Тук ясно се вижда, че разходите за сметосъбиране и за чистота на обществени места нарастват значително по-бързо след 2022 г. Това е индикация, че услугата вече не може да се разглежда като статичен разходен елемент, а като нарастваща бюджетна система, която изисква строго управление и оптимизация.

5.3. Графика „Ефективност на разходите на тон отпадък“



Тази графика има особено висока аналитична стойност. Установеното нарастване на разходите, изпреварващо нарастването на обема на услугата, представлява обективен икономически резултат, обусловен от инфлационни процеси, увеличени разходи за труд и горива, повишени нормативни и екологични изисквания, увеличена интензивност на услугата. Тези фактори са външни по отношение на организационния модел и биха оказали влияние при всяка форма на изпълнение.

При евентуално преминаване към вътрешно изпълнение общината следва да поеме: инвестиции в техника и оборудване; разходи за поддръжка, ремонти и резервни части; разходи за персонал и управление; разходи за резервен капацитет; риска от аварии и прекъсване на услугата. Тези разходи не са елиминирани при външния модел, а са включени в договорната цена на услугата.

Следователно, не съществува икономическо основание да се приеме, че вътрешното изпълнение би довело до по-ниска реална себестойност.

6. Структурен анализ на отпадъчния поток

Съотношението между количествата, транспортирани до сепариране, и количествата, насочени към депониране, също има важно икономическо значение, тъй като влияе пряко върху транспортните разходи, логистичната организация и цялостната ефективност на системата.

Структура на отпадъчния поток

Година	До сепариране (t)	Дял до сепариране (%)	До депо (t)	Дял до депо (%)
2021	38 129.740	76.34	11 820.960	23.67
2022	38 728.680	77.46	11 269.440	22.54
2023	40 018.686	73.49	14 437.700	26.51
2024	40 331.820	68.91	18 193.100	31.09
2025	40 096.960	62.36	24 200.400	37.64

Налице е ясно изразено намаляване на относителния дял на количествата, насочени към сепариране, и съответно увеличение на дела на количествата, насочвани към депо. Това означава, че в последните години системата поема все по-голям дял от отпадъци, при които логистичната и разходната тежест на депонирането нараства.

От финансова гледна точка това е неблагоприятна тенденция, тъй като увеличава натиска върху:

- транспортния ресурс;
- графици за обслужване;
- необходимостта от резервни курсове;
- общата стойност на обслужването.

Тази тенденция засилва аргумента, че общината следва да продължи да използва модел с по-висока логистична зрялост и оперативна гъвкавост, каквато обичайно е налична при специализиран външен оператор.

7. Икономическа интерпретация на двата модела

7.1. Вътрешно изпълнение – икономически профил

На пръв поглед вътрешното изпълнение може да създава усещане за по-висока степен на контрол и потенциал за „спестяване“ на печалбата на външния изпълнител. От гледна точка на финансовия анализ обаче този извод не следва автоматично.

Вътрешният модел изисква общината да поеме изцяло:

- инвестициите в специализирана техника;
- разходите за сервиз, ремонти и резервни части;
- разходите за резервен парк;
- разходите за персонал, включително заместване и текучество;
- разходите за организационно управление, планиране, координация и контрол на маршрутите и изпълнението;
- риска от неефективно използване на активите при неравномерно натоварване;
- риска от извънредни аварии и прекъсване на услугата.

С други думи, вътрешният модел концентрира в общината не само функцията по контрол, но и цялата производствена, техническа, кадрова и финансова експозиция. Това води до по-висока фиксирана разходна база и до значителна чувствителност към всяко отклонение в натоварването или в техническата изправност.

От одиторска гледна точка вътрешното изпълнение носи и допълнителен риск от непълно отразяване на реалната себестойност, тъй като в административната практика често част от разходите остават разпределени в други пера или не се калкулират пряко към услугата.

7.2. Външно възлагане – икономически профил

Моделът на външно възлагане има съществено предимство по линия на разходната предвидимост, капиталовата лекота и трансфера на риск.

При този модел:

- значителна част от фиксираните разходи се трансформират в договорно определен оперативен разход;
- общината не блокира значителен ресурс в техника и инфраструктура;
- изпълнителят поема риска от ремонт, поддръжка, кадрово обезпечаване и резерв;
- възможно е по-прецизно бюджетиране и контрол чрез цена на услуга, показатели за изпълнение и санкции.

Особено важно е, че специализираните оператори обикновено постигат икономии от мащаба, поради по-голям обем на дейност, по-висока натовареност на активите и по-добра специализация на персонала. Това им позволява да поддържат техника, резерв и логистика при единична себестойност, която за общината би била трудно постижима при самостоятелно изпълнение.

Следователно, макар в цената на външния договор да се съдържа и търговски марж, на практика този модел често се оказва по-изгоден, защото елиминира множество неприяности и скрити разходи, които иначе биха били понесени от възложителя.

8. Финансово-одиторски изводи

От позицията на финансист и одитор могат да бъдат формулирани следните ключови заключения:

Първо: Системата по чистотата в община Сливен се характеризира с ясно нарастващ обем и ускорено нарастваща разходна база, което изисква модел с висока степен на ефективност и контрол.

Второ: Нарастването на разходите изпреварва нарастването на количествата, което е индикатор, че без структурна оптимизация натискът върху бюджета ще се задълбочава.

Трето: Единичната цена на услугата на тон отпадък показва устойчив възходящ тренд, което означава, че системата не запазва постоянна ефективност при увеличаване на натоварването.

Четвърто: При вътрешно изпълнение общината следва да поеме не само преките разходи, но и значителен пакет от капиталови, организационни и рискови експозиции, които могат да доведат до по-висока реална себестойност от първоначално видимата.

Пето: При външно възлагане се осигурява по-висока степен на:

- бюджетна предвидимост;
- прехвърляне на оперативен риск;
- намаляване на капиталовия натиск;
- управляемост чрез договорни инструменти.

9. Обобщено икономическо заключение

На база на анализа на количествата, разходите, единичните показатели и икономическата структура на двата модела може да се направи извод, че при текущите условия за община Сливен моделът на външно възлагане е икономически по-обоснован и финансово по-устойчив.

Това заключение не се основава единствено на сравнение на номинални стойности, а на по-широка оценка на това кой модел:

- ограничава необходимостта от капиталови вложения;
- намалява експозицията на общината към технически и кадрови риск;
- позволява по-добро планиране на разходите;
- осигурява по-голяма гъвкавост при растящо натоварване;
- създава по-добри условия за контрол и отчетност.

В този смисъл външното възлагане следва да се разглежда не просто като договорна форма на изпълнение, а като икономически рационален механизъм за прехвърляне на оперативна сложност към специализиран оператор, при запазване на стратегическия и контролния капацитет на общината.

От извършения икономически анализ се установява, че за периода 2021–2025 г. системата по чистотата в община Сливен е подложена на едновременно обемно и ценово нарастващо натоварване, като ръстът на разходите изпреварва ръста на физическите количества обслужвани отпадъци. При така установената динамика моделът на вътрешно изпълнение предполага значителна капиталова, техническа, кадрова и организационна ангажираност от страна на общината, както и поемане на пълния оперативен риск. За разлика от него, моделът на възлагане на външен изпълнител осигурява по-висока бюджетна предвидимост, по-ниска експозиция към скрити и непланирани разходи, по-добра възможност за контрол чрез договорни механизми и по-устойчива финансова рамка за предоставяне на услугата. Поради това може да се приеме, че външното възлагане представлява икономически по-ефективния и финансово по-устойчив модел за изпълнение на разглежданите дейности.

ТЕХНИЧЕСКИ И ОПЕРАТИВЕН АНАЛИЗ

1. Цел на анализа

Целта на настоящия раздел е да оцени техническата обезпеченост, оперативната ефективност, организационната устойчивост и способността за непрекъсваемо предоставяне на услугата при двата алтернативни модела:

- вътрешно изпълнение от страна на общината;
- възлагане на външен специализиран изпълнител.

Анализът е изграден върху принципа, че дейностите по чистотата представляват непрекъсваема, чувствителна към времето и обществено критична услуга, при която дори краткотрайно прекъсване води до:

- пряк обществен и репутационен риск;
- вторични разходи (извънредни дейности, санкции, аварийни мобилизации);
- влошаване на градската среда и здравния риск.

Следователно, техническата и организационната оценка е ключов компонент за избор на модел, тъй като тя определя реалната способност за изпълнение, а не само формалната възможност.

2. Техническа структура на дейностите

Дейностите по чистотата в своята същност представляват интегрирана логистична система, включваща няколко взаимосвързани подсистеми:

2.1. Сметосъбиране и сметоизвозване

- специализирани сметосъбиращи автомобили;
- маршрутно планиране и оптимизация;
- синхронизация между съдове, честота на обслужване и натоварване;
- връзка с депа и инсталации за сепариране.

2.2. Съдове за отпадъци (контейнери и кошчета)

- доставка и разполагане;
- поддръжка и ремонт;
- подмяна при амортизация;
- адаптиране към натоварването на различни зони.

2.3. Почистване на обществени пространства

- машинно и ръчно почистване;
- графици за обслужване;
- специализирана техника (метачни машини, водоструйки и др.);
- контрол на качеството.

2.4. Зимно поддържане

- техника за снегочистване и обработка;
- складове за инертни материали;
- реакция при извънредни метеорологични условия.

2.5. Почистване на замърсени терени

- мобилни екипи;
- гъвкава реакция;
- често непредвидим обем.

3. Анализ на техническия капацитет

3.1. Основни изисквания към системата

Ефективното функциониране на системата изисква наличие на:

- достатъчен брой специализирана техника, съобразен с обема и честотата на обслужване;
- резервен капацитет (минимум 15-25 %), необходим за:
 - аварии;
 - ремонти;
 - сезонни пикове;
- сервизна обезпеченост и поддържане на техническа изправност;
- диспечерска система за управление на маршрути;
- системи за мониторинг (GPS, IoT).

3.2. Вътрешно изпълнение – технически ограничения

При вътрешен модел общината следва да осигури цялата техническа инфраструктура, което води до няколко съществени ограничения:

1. Капиталова тежест

Закупуването на техника изисква значителни инвестиции, които:

- натоварват бюджета;
- имат дълъг период на възвръщаемост;
- изискват амортизационна политика.

2. Ограничен резервен капацитет

В практиката общинските структури често работят с минимален резерв, което води до:

- риск от прекъсване при повреда;
- невъзможност за поемане на пиково натоварване;
- необходимост от аварийни решения.

3. Поддръжка и сервиз

- необходимост от собствена ремонтна база;
- зависимост от външни доставчици на части;
- риск от забавяне при ремонти.

4. Технологично изоставане

Общинските структури обичайно изостават по отношение на:

- дигитализация;
- оптимизация на маршрути;
- автоматизация на процесите.

3.3. Външен изпълнител – технически предимства

Специализираните оператори разполагат с:

1. Мащаб и диверсификация

- по-голям автопарк;
- възможност за пренасочване на техника;
- икономии от мащаба.

2. Резерв и непрекъсваемост

- наличен резервен парк;
- бърза замяна при аварии;
- гарантиране на непрекъсваемост.

3. Съвременни технологии

- GPS мониторинг;
- системи за управление на маршрути;
- оптимизация на разхода на гориво и време;
- отчетност в реално време.

4. Поддръжка

- собствена сервизна инфраструктура;
- договори с доставчици;
- по-кратко време за реакция.

4. Организационен анализ

4.1. Управленска сложност

Деяностите по чистотата изискват координация между:

- десетки маршрути;
- множество екипи;
- различни видове техника;
- динамични условия (трафик, сезонност, метеорология).

Вътрешен модел:

- висока административна натовареност;
- необходимост от разширена управленска структура;
- риск от неефективна координация.

Външен модел:

- оперативното управление се поема от изпълнителя;
- общината запазва стратегически контрол;

- значително по-ниска организационна сложност за възложителя.

4.2. Управление на човешките ресурси

Вътрешно изпълнение:

- необходимост от голям персонал;
- текучество;
- болнични, отпуски, заместване;
- обучение и квалификация;
- трудово-правни рискове.

Външен изпълнител:

- персоналят е ангажимент на изпълнителя;
- по-висока специализация;
- по-добра гъвкавост;
- намаляване на административната тежест за общината.

4.3. Контрол и отчетност

Вътрешен модел:

- контролът е вътрешен, но често формален;
- липса на ясно измерими показатели;
- ограничена прозрачност.

Външен модел:

- въвеждане на KPI (ключови показатели);
- санкции при неизпълнение;
- възможност за обективен мониторинг;
- по-висока отчетност.

5. Анализ на риска

Сравнителен риск профил

Риск	Вътрешно изпълнение	Външен изпълнител
Технически отказ	Висок	Нисък
Недостиг на персонал	Висок	Нисък
Прекъсване на услугата	Среден към висок	Нисък
Финансов риск	Висок (CAPEX)	Среден (договорен)
Управленска сложност	Висока	Ниска
Контрол	Ограничен	Висок (договорен)

6. Оперативна гъвкавост

В условия на:

- увеличаващи се количества отпадъци;
- сезонни пикове (туризъм);
- екстремни климатични условия;

гъвкавостта се превръща в ключов фактор.

Вътрешен модел:

- ограничена адаптивност;
- зависимост от наличните ресурси.

Външен модел:

- възможност за бързо преразпределение на ресурси;
- по-добра реакция при извънредни ситуации.

7. Синтезиран техническо-организационен извод

От извършения анализ може да се направи следният извод:

Вътрешният модел концентрира в общината както контролните, така и производствените функции, което води до висока организационна сложност, значителна техническа експозиция и ограничена гъвкавост при нарастващо натоварване. За разлика от него, моделът на външно възлагане позволява прехвърляне на оперативната, техническата и кадровата тежест към специализиран оператор, като същевременно запазва възможността за ефективен контрол чрез договорни механизми и показатели за изпълнение.

8. Финално заключение за раздела

Техническият и организационният анализ ясно показва, че:

- дейностите по чистотата са високотехнологични и логистично сложни;
- изискват резерв, гъвкавост и непрекъсваемост;
- вътрешното изпълнение създава структурни ограничения и риск;
- външният модел осигурява по-висока надеждност, ефективност и управляемост.

От извършения технически и организационен анализ се установява, че дейностите по чистотата представляват сложна интегрирана система, изискваща значителен технически ресурс, резервен капацитет и висока степен на оперативна координация. При модел на вътрешно изпълнение общината следва да поеме пълната отговорност за осигуряване, поддръжка и управление на тази система, което води до повишена организационна сложност и риск. При модел на външно възлагане тези функции се поемат от специализиран оператор, който разполага с необходимия технически и човешки ресурс, като общината запазва контрол чрез договорни механизми. В този смисъл външното възлагане представлява технически по-надежден и организационно по-устойчив модел.

КАДРОВИ И ОРГАНИЗАЦИОНЕН АНАЛИЗ

1. Цел на анализа

Настоящият раздел има за цел да оцени организационната сложност, кадровите изисквания и управленския капацитет, необходими за ефективното изпълнение на дейностите по чистотата, както и да определи рисковете и ограниченията, свързани с вътрешното изпълнение спрямо модела на външно възлагане.

Анализът е изграден върху утвърдени принципи в управлението на публични услуги, включително:

- принципите на ОИСП за ефективно публично управление;
- насоките на Световната банка за управление на градски услуги;
- практиките на ЕК за разделение на функции и осигуряване на специализирано и професионално изпълнение на услугите.

2. Организационна структура на вътрешния модел

Пълното вътрешно изпълнение на дейностите по чистотата предполага изграждането и поддържането на самостоятелна производствена система, която по своята същност се доближава до структурата на специализирано комунално предприятие.

2.1. Основни функционални звена

За осигуряване на непрекъсваемост и ефективност е необходимо наличието на следните организационни компоненти:

- **Ръководно ниво**
 - управител/директор на звеното;
 - стратегическо и оперативно планиране;
- **Оперативно управление**
 - оперативни началници;
 - диспечери (маршрути, графици);
 - контрол на изпълнението;
- **Изпълнителски персонал**
 - шофьори на специализирана техника;
 - работници по сметосъбиране;
 - екипи за почистване;
- **Техническа поддръжка**
 - механици и техници;
 - сервизна дейност;
 - управление на резервни части;
- **Логистика и складово стопанство**
 - управление на съдове;
 - доставки и материали;
- **Контрол и отчетност**
 - инспектори;
 - отчетност на дейностите;

- обработка на сигнали;
- Поддържащи функции
 - човешки ресурси;
 - безопасност и здраве при работа (ЗБУТ);
 - административно обслужване.

2.2. Организационна сложност

Съгласно принципите на Публично управление по стандартите на ОИСР, увеличаването на броя на вътрешните функции води до:

- повишена административна тежест;
- увеличени координационни разходи;
- риск от неефективност при управление на процесите.

В този смисъл дейностите по чистотата не представляват „допълваща функция“, а самостоятелна производствена система, която изисква:

- ясно структурирана организация;
- постоянен управленски контрол;
- висока степен на координация.

3. Кадрови анализ

3.1. Ключови категории персонал

Дейностите по чистотата са силно зависими от наличието на:

- квалифицирани шофьори на тежка техника;
- обучени оператори;
- физически работници;
- технически персонал;
- управленски кадри.

3.2. Европейски контекст

Съгласно анализи на Европейски орган по труда (European Labour Authority) и практики в ЕК, секторите, свързани с транспорт, комунални услуги и логистика, се характеризират с:

- недостиг на квалифицирани шофьори;
- застаряваща работна сила;
- високо текучество;
- конкуренция между публичния и частния сектор.

3.3. Рискове при вътрешно изпълнение

При вътрешен модел общината е изправена пред следните кадрови рискове:

1. Недостиг на персонал

- ограничена възможност за привличане на шофьори;
- по-ниска конкурентоспособност спрямо частния сектор;

2. Текучество

- трудни условия на труд;
- сезонни натоварвания;
- ограничени стимули;

3. Отсъствия

- болнични;
- отпуски;
- необходимост от заместване;

4. Квалификация

- нужда от обучение;
- лицензиране на водачи;
- поддържане на компетентности.

Всички тези фактори водят до:

- риск от прекъсване на услугата;
- необходимост от резервен персонал;
- увеличени разходи.

3.4. Предимства на външния модел

Съгласно международните практики (ОИСР, Световна банка):

- кадровият риск се прехвърля към изпълнителя;
- изпълнителят разполага с:
 - по-голям персонален ресурс;
 - по-гъвкави трудови механизми;
 - специализация в дейността;
- възложителят (общината) не носи:
 - разходи за подбор и обучение;
 - риск от текучество;
 - административна тежест.

Това е класически пример за аутсорсинг на дейности с висока трудоемкост.

4. Управленски и организационен капацитет

4.1. Вътрешен модел

Изисква:

- постоянно управление на ежедневни операции;
- решаване на оперативни проблеми (повреди, отсъствия);
- координация на множество звена.

Съгласно ОИСП това води до:

- претоварване на оперативния капацитет – претоварване на администрацията;
- отклоняване от стратегическите функции.

4.2. Външен модел

Позволява:

- фокус върху планиране; контрол; политика;
- намаляване на:
 - оперативната ангажираност;
 - управленската сложност.

Това съответства на принципа: „Управлявай, а не изпълнявай“ („Steer, not row“, OECD governance principle). Принципът означава, че публичната администрация следва да се фокусира върху стратегическо управление, планиране и контрол, а не върху директно изпълнение на дейности, които могат да бъдат по-ефективно предоставени от специализирани изпълнители.

Съгласно принципа „Steer, not row“ общината следва да изпълнява ролята на възложител и контролиращ орган, а не на пряк изпълнител на дейностите по чистотата.“

5. Контрол и отчетност

При външен модел:

- контролът се основава на:
 - KPI;
 - договорни задължения;
 - мониторинг;
- резултатът е:
 - измерим;
 - проверим;
 - подлежащ на санкция.

При вътрешен модел:

- контролът е:
 - административен;
 - често формален;
 - по-трудно измерим.

6. Организационна ефективност

Съгласно принципите на Управление, насочено към елиминиране на загубите (Lean Management):

- ефективността се постига чрез:
 - намаляване на излишните функции;
 - специализация;

- оптимизация на процесите.

Вътрешният модел увеличава сложността. Външният модел намалява вътрешната тежест, използва специализация.

Въз основа на анализа може да се направи следният извод:

Вътрешното изпълнение на дейностите по чистотата изисква изграждането и поддържането на сложна организационна и кадрова структура, която по същество функционира като самостоятелно производствено предприятие. Това води до повишена административна тежест, значителни кадрови рискове и необходимост от постоянен управленски ресурс. За разлика от него, моделът на външно възлагане позволява прехвърляне на оперативната и кадровата тежест към специализиран изпълнител, като същевременно осигурява възможност за ефективен контрол чрез договорни механизми.

Кадровият и организационният анализ показва, че ключовото предимство на външния модел не е само в намаляването на разходите, а в намаляването на управленската сложност и риска, което е в съответствие с утвърдените европейски принципи за ефективно публично управление.

АНАЛИЗ НА РИСКОВЕТЕ

(в съответствие с ISO 31000, ОИСР и европейските практики)

1. Цел и методология на анализа

Рискът представлява ключов фактор при избора на модел за изпълнение на дейностите по чистотата, тъй като тези дейности са:

- непрекъсваеми;
- обществено чувствителни;
- зависими от техника, персонал и логистика.

Настоящият анализ е изготвен в съответствие с принципите на:

- ISO 31000 – Управление на риска;
- Рамка за управление на риска по стандартите на ОИСР (OECD Framework for Risk Governance);
- добрите практики на ЕС при възлагане на обществени услуги.

Методологически анализът включва:

- идентификация на рисковете;

- оценка на вероятност и въздействие;
- анализ на разпределението на риска;
- оценка на възможностите за контрол и управление.

2. Основни категории рискове

Съгласно международните практики (ISO 31000), рисковете се класифицират в следните групи:

2.1. Оперативни рискове

- повреди на техника;
- прекъсване на дейността;
- неефективна логистика;
- грешки в изпълнението.

2.2. Кадрови рискове

- недостиг на персонал;
- текучество;
- отсъствия;
- липса на квалификация.

2.3. Технически рискове

- амортизация на оборудването;
- липса на резервен капацитет;
- забавяне на ремонти.

2.4. Финансови рискове

- непредвидени разходи;
- увеличаване на цените на горива и труд;
- необходимост от извънредни инвестиции.

2.5. Организационни рискове

- неефективно управление;
- координационни проблеми;

- претоварване на администрацията.

2.6. Репутационни и обществени рискове

- недоволство на гражданите;
- влошаване на градската среда;
- загуба на доверие в институцията.

3. Разпределение на риска при двата модела

3.1. Вътрешно изпълнение

При вътрешния модел рискът е концентриран в общината, което означава, че тя носи пълната отговорност за:

- техническата изправност на системата;
- кадровата обезпеченост;
- организационната ефективност;
- реакцията при извънредни ситуации.

3.1.1. Ключови характеристики

- рискът е директен и финансово измерим;
- всяка повреда или забавяне води до:
 - разходи;
 - оперативни нарушения;
 - обществено недоволство;
- липсва възможност за прехвърляне на риска.

Съгласно ОИСП/OECD това състояние се определя като: „концентрация на оперативния и финансов риск във възложителя“

3.2. Външно възлагане

При външния модел рискът не изчезва, но се разпределя между страните, като значителна част се прехвърля към изпълнителя чрез договор.

3.2.1. Принцип на разпределение на риска

Съгласно международните практики (Световната банка, ОИСП): „Рискът следва да бъде поет от страната, която е в най-добра позиция да го управлява“

В случая:

- техническият риск → изпълнител;
- кадровият риск → изпълнител;
- организационният риск → изпълнител;
- контролът → общината.

В контекста на управлението на дейностите по чистотата разпределението на риска представлява съществен елемент от икономическата оценка на организационния модел. Съгласно утвърдените принципи на Организация за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР) за управление на риска, ефективният модел не цели елиминиране на риска, а неговото оптимално разпределение към страната, която разполага с най-голям капацитет да го управлява.

При модел на вътрешно изпълнение се наблюдава концентрация на оперативния, техническия, кадровия и финансовия риск във възложителя, като общината поема изцяло последиците от:

- повреди и амортизация на техника;
- недостиг или текучество на персонал;
- извънредни ситуации и аварии;
- неравномерно натоварване на системата;
- организационна и логистична неефективност.

Тази концентрация на риска води до повишена бюджетна експозиция и до необходимост от поддържане на резервен капацитет, който в значителна част от времето остава неефективно използван. За разлика от това, при **модел на външно възлагане** значителна част от тези рискове се прехвърля договорно към изпълнителя, като възложителят запазва контрол върху резултата чрез договорни механизми, показатели за изпълнение и санкции при неизпълнение. По този начин рискът се трансформира от непредвидима бюджетна тежест в управляем договорен параметър.

От икономическа гледна точка това представлява съществено предимство, тъй като:

- намалява вероятността от непланирани разходи;
- повишава предвидимостта на бюджета;
- ограничава необходимостта от капиталови резерви;
- подобрява управляемостта на услугата.

4. Сравнителен анализ на риска

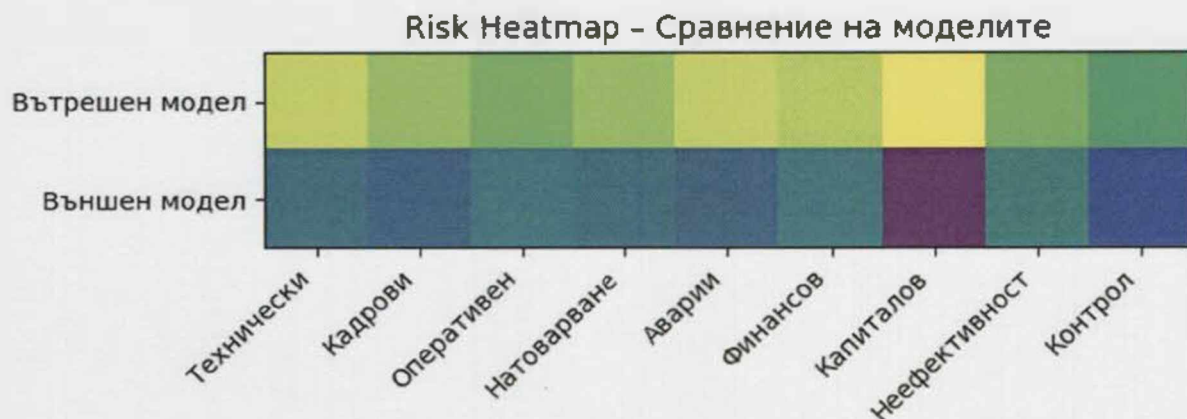
Сравнение на рисковете

Категория риск	Вътрешно изпълнение	Външен изпълнител
Оперативен риск	Висок	Среден (контролиран)
Технически риск	Висок	Нисък
Кадрови риск	Висок	Нисък
Финансов риск	Висок	Среден
Организационен риск	Висок	Нисък
Репутационен риск	Висок	Среден

Разпределение на риска

Вид риск	Вътрешен модел	Външен модел	Икономически ефект
 Технически риск (повреди, амортизация)	Изцяло в общината	Поема се от изпълнителя	Намалена бюджетна експозиция
 Кадрови риск (недостиг, текучество)	Изцяло в общината	Поема се от изпълнителя	По-висока стабилност
 Оперативен риск (горива, логистика)	В общината	Включен в услугата	Контролируем разход
 Риск от натоварване (пикове, сезонност)	В общината	Поема се чрез резерв	По-висока гъвкавост
 Риск от аварии	Общината поема последствията	Изпълнителят поема	Намален финансов риск
 Финансов риск (непредвидени разходи)	Висок	Ограничен	По-добра предвидимост
 Капиталов риск	В общината	Липсва	Без инвестиционна тежест
 Риск от неефективност	В общината	Частично прехвърлен	По-висока ефективност
 Контролен риск	Ограничен	Управляем чрез KPI	По-добра отчетност

При вътрешно изпълнение се наблюдава концентрация на всички ключови рискове в рамките на общината, което води до повишена финансова и организационна експозиция. При външно възлагане рискът се разпределя към специализирания изпълнител, което позволява неговото по-ефективно управление и ограничаване на непредвидените разходи.



Визуализацията показва, че вътрешният модел концентрира риск във всички ключови области, докато външният модел го разпределя и управлява.

5. Анализ по ключови рискови сценарии

5.1. Повреда на техника

- Вътрешен модел → общината поема:
 - ремонт;
 - замяна;
 - прекъсване на услугата;
- Външен модел → изпълнителят:
 - осигурява резерв;
 - носи договорна отговорност.

5.2. Недостиг на персонал

- Вътрешен модел:
 - риск от неизпълнение;
 - нужда от извънредни решения;
- Външен модел:
 - задължение на изпълнителя;
 - санкции при неизпълнение.

5.3. Сезонни пикове и извънредни ситуации

- Вътрешен модел:
 - ограничен капацитет;
 - риск от претоварване;
- Външен модел:
 - гъвкавост;
 - възможност за пренасочване на ресурс.

6. Управление на риска чрез договор

Съгласно европейските практики по ЗОП, рискът се управлява чрез:

6.1. KPI показатели

- време за реакция;
- честота на обслужване;
- качество на услугата;

6.2. Санкции

- финансови неустойки;
- намаление на плащания;
- прекратяване на договора.

6.3. Мониторинг

- GPS системи;
- отчетност;
- инспекции.

7. Институционален аспект

Съгласно ОИСП най-рисковият модел е този, при който институцията едновременно изпълнява и контролира. Най-устойчивият модел е този, при който рискът е разпределен, контролът е независим, резултатът е измерим.

При вътрешното изпълнение рискът от повреди, липса на персонал, организационни срывове, сезонни претоварвания и извънредни ситуации се концентрира в общината, което създава висока институционална експозиция.

При външното възлагане рискът се разпределя и значителна част от него се прехвърля към изпълнителя чрез договорни механизми, като общината запазва контрол и правото на санкция. В този смисъл моделът на аутсорсинг, при правилно структуриране и ефективен контрол, представлява по-балансиран и по-безопасен управленски подход.

Управлението на риска не означава неговото елиминиране, а неговото правилно разпределение. В този контекст външното възлагане позволява на общината да управлява риска, без да го носи изцяло.

КОНТРОЛ НА КАЧЕСТВОТО И KPI

(в съответствие с европейските практики за performance-based public service delivery)

1. Значение на контрола върху качеството

Контролът на качеството е централен елемент при управлението на дейностите по чистотата, тъй като става въпрос за непрекъсваема, обществено видима и чувствителна услуга, при която отклоненията се възприемат незабавно от гражданите и се превръщат пряко в обществено недоволство, институционален риск и репутационен натиск върху общината.

От гледна точка на съвременното публично управление, качеството не следва да се оценява по общо впечатление или по субективна административна преценка, а чрез предварително дефинирани, измерими, проверими и санкционируеми показатели. Именно това е основният принцип на т.нар. предоставяне на услуги, основано на резултати (performance-based service delivery), широко използван в европейската практика при възлагане на обществени услуги.

Най-силният аргумент в полза на външния модел се състои именно в това, че позволява резултатът да бъде договорно формулиран и измерван. По този начин качеството престава да бъде оценка по възприятие и се превръща в обект на управление, основан на стандарти, данни, срокове, доказателства и последици при неизпълнение.

2. Европейски и международен подход към качеството на услугата

В утвърдените европейски практики при възлагане на комунални и публични услуги контролът върху качеството обичайно се основава на комбинация от:

- договорно определени нива на обслужване (Service Level Agreements, SLA);
- количествени и качествени показатели за изпълнение (Key Performance Indicators, KPI);

- механизми за проследяване и удостоверяване (monitoring and verification mechanisms);
- плащане и санкции, обвързани с резултата (performance-linked payment or penalties).

Този подход е напълно съвместим с принципите на ЗОП, доколкото законът допуска и насърчава възлагане въз основа на икономически най-изгодна оферта и поставяне на изисквания относно качеството, организацията, техническото предложение и контрола върху изпълнението. Практически това означава, че общината може и следва да дефинира не само *какво* трябва да се прави, но и с *какво* качество, в *какви* срокове, по *какви* стандарти и как *ще* се доказва изпълнението.

Подход към изпълнението (Process-based vs Performance-based модел)

Критерий	Process-based (вътрешен модел)	Performance-based (външен модел)	Оценка
🎯 Основен фокус	Изпълнение на дейности	Постигане на резултати	✓ Външен
💰 Основа за плащане	Разходи и ресурси	Реално постигнат резултат	✓ Външен
📊 Контрол	Административен	Измерим (KPI)	✓ Външен
🏠 Отговорност	Размита	Ясно дефинирана	✓ Външен
⚠️ Санкции	Ограничени	Договорно приложими	✓ Външен
🔍 Прозрачност	По-ниска	Висока	✓ Външен
⚙️ Ефективност	Променлива	По-висока	✓ Външен
📅 Гъвкавост	Ограничена	Висока	✓ Външен
🔧 Оптимизация	Ограничена	Постоянна (чрез KPI)	✓ Външен

Модел	Характеристика
Process-based	Плащане за дейност
Performance-based	Плащане за резултат

При вътрешния модел плащаме за дейност, при външния – за резултат. Process-based моделът е ориентиран към изпълнение на процеси, без пряка връзка между разход и резултат, което затруднява контрола върху ефективността. За разлика от него, performance-based моделът създава директна връзка между постигнат резултат и заплащане, което повишава ефективността, отчетността и управляемостта на услугата.

Външният модел съответства на съвременните принципи на публичното управление, като обобщено може да се представи, както следва:

- най-добро съотношение цена/резултат (Value for Money)
- разпределение на риска (не концентрация)(Risk Governance)

- управление, не изпълнение (Steer, not row)
- плащане за резултат (Performance-based)
- елиминиране на неефективност (Lean Management)
- резултат вместо собственост (Asset vs Service)
- избягване на претоварване (Operational capacity)
- контрол чрез KPI (Transparency & Accountability)

Представеното обобщение на принципите на съвременното публично управление показва, че ефективното предоставяне на услуги от обществен интерес следва да се основава на ясно разграничение между управлението и изпълнението, измеримост на резултатите, контрол върху разходите и оптимално разпределение на риска. В този контекст моделът на външно възлагане не представлява само организационен избор, а инструмент за прилагане на тези принципи в практиката.

Анализът показва, че при вече функциониращ модел на външно възлагане, който отразява реалните пазарни условия и осигурява необходимата оперативна гъвкавост, не са налице икономически или управленски основания за преминаване към вътрешно изпълнение. Подобна промяна би довела до концентрация на риск, увеличаване на капиталовата и организационната тежест върху общината и потенциално влошаване на ефективността на услугата.

Следователно запазването и доразвиването на съществуващия модел на външно възлагане следва да се разглежда като икономически обосновано и управленски правилно решение, съответстващо на принципите на добро публично управление и на необходимостта от устойчиво управление на публичните ресурси.

3. Принципи при изграждане на система за контрол на качеството

Една работеща система за контрол на качеството следва да се основава на няколко утвърдени принципа.

3.1. Принцип на измеримостта

Всеки стандарт за качество следва да бъде формулиран така, че да може да бъде измерен, проверен и документиран. Например „поддържане на чистота“ е твърде обща формулировка, докато „почистване на централни градски улици минимум веднъж дневно“ или „реакция на сигнал в рамките на до 24 часа“ са измерими изисквания.

3.2. Принцип на проследимостта

Изпълнението следва да бъде проследимо чрез обективни данни – GPS записи, електронни дневници, приемо-предавателни протоколи, снимков материал, районни инспекции, отчет по сигнали, цифрови платформи.

3.3. Принцип на съпоставимостта

Показателите трябва да позволяват сравнение между отделни периоди, райони, изпълнители или екипи. Само така може да се установява тенденция, повтаряемост на проблеми и ефективност на корективните действия.

3.4. Принцип на обвързаността с последици

KPI имат реално значение само ако неизпълнението води до конкретни последици – санкции, намаление на възнаграждение, задържане на плащане, корективно предписание или прекратяване при системност. Без такава връзка показателите остават формални.

3.5. Принцип на независимия контрол

Особено в публичния сектор е важно контролът да не се основава само на самоотчет от изпълнителя, а да включва независима верификация от страна на възложителя или упълномощени контролни звена.

4. Основни компоненти на системата за контрол

Една професионално структурирана система за контрол на качеството при дейностите по чистотата следва да включва няколко нива.

4.1. Договорно ниво

Това е нивото, на което се формулират:

- обхватът на услугата;
- зоните и маршрутите;
- честотите на изпълнение;
- минималните стандарти;
- KPI;
- изискванията за доказване;
- санкциите.

4.2. Оперативно ниво

На това ниво се следи ежедневно изпълнение:

- обслужени съдове;
- извършени маршрути;
- почистени улици и площи;
- подадени и обработени сигнали;
- аварийни и извънредни случаи.

4.3. Контролно-административно ниво

Тук се осъществява проверка и верификация на данните:

- районни инспекции;
- документална проверка;
- сравнение между графици и реално изпълнение;
- анализ на отклоненията;
- приемане или неприемане на дейностите.

4.4. Управленско ниво

На това ниво се извършва месечен и периодичен преглед на резултатите, анализ на тенденциите, корективни действия и решения за санкции или промяна на организацията.

5. KPI – същност и предназначение

KPI представляват ключови показатели за изпълнение, чрез които се измерва до каква степен услугата се изпълнява съгласно определените стандарти. Те трябва да бъдат:

- ясни;
- релевантни;
- измерими;
- проверими;
- свързани с качеството и резултата;
- приложими към конкретната дейност.

При дейностите по чистотата KPI не следва да бъдат прекалено многобройни или формални, а фокусирани върху най-важните елементи на услугата: навременност, покритие, качество, реакция, доказуемост и надеждност.

6. Основни KPI по дейности

6.1. Сметосъбиране и сметоизвозване

Тази дейност предполага най-ясно структурирани показатели, тъй като е регулярна, маршрутна и технологично проследима.

Препоръчителни KPI:

- процент изпълнени графици – дял на обслужените по график обекти/маршрути;
- процент пропуснати точки на обслужване;
- максимално допустимо отклонение от графика;
- време за реакция при установен пропуск;
- GPS покритие на маршрута – доказателство, че маршрутът е изпълнен;
- брой оправдани жалби за необслужени съдове;
- средно време за отстраняване на установено неизпълнение.

Методически смисъл: Тези показатели позволяват услугата да бъде оценявана не само по наличие на курс, а по степента, в която действително е изпълнен целият цикъл на обслужване съгласно график и без пропуски.

6.2. Поддръжка и подмяна на съдове за отпадъци и улични кошчета

При тази дейност качеството зависи от бързината на реакция, състоянието на актива и наличието на проследимост.

Препоръчителни KPI:

- срок за подмяна на повреден съд;
- срок за реакция по подаден сигнал;
- дял на повредени съдове спрямо общия брой;
- дял на подменени съдове в установения срок;
- наличие и актуалност на регистър на съдовете;
- доказуемост на извършената подмяна чрез снимков материал и отчет.

Методически смисъл: Тук контролът е насочен към управление на активи. В добре структуриран договор не е достатъчно да има общ ангажимент за „поддръжка“, а следва ясно да е определено в какъв срок, при какви обстоятелства и как ще се доказва изпълнението.

6.3. Почистване и поддържане на чистотата на обществени пространства

Това е една от най-видимите дейности и поради това изисква комбинация от количествени и качествени индикатори.

Препоръчителни KPI:

- честота на почистване по категории улици и зони;
- процент изпълнение на графика по райони;
- време за реакция при инцидентно замърсяване;
- резултат от районни инспекции по предварително определена скала;
- брой потвърдени сигнали за непочистени площи;
- дял на площите, почистени механизирано/ръчно според изискването;
- снимкови доказателства и електронен отчет за изпълнени дейности.

Методически смисъл: В европейската практика при Услуги по почистване и поддържане на уличната мрежа (street cleansing services) (в т.ч. основни дейности са: механизирано метене, миене на улици, събиране на отпадъци от улични площи, почистване на тротоари и прилежащи зони, почистване на зелени площи (частично)) често се използват нива на допустима замърсеност и визуални оценки по стандартизирани карти за инспекция. Това е приложим подход и в общински договори, при правилното му структуриране.

Основни показатели за изпълнение

KPI показател	Дефиниция	Целева стойност	Метод на контрол	Санкция при неизпълнение
Честота на почистване	Брой почиствания по категории улици	100% изпълнение на графика	График + GPS + отчет	Удръжка % от месечна цена
Покритие на зоните	Обслужени зони спрямо планирани	≥ 98%	GPS + маршрутни отчети	Санкция за всяка пропусната зона
Време за реакция	Време за почистване при сигнал	до 24 часа	Сигнали + снимки	Фиксирана санкция

 Чистота на настилките	Ниво на замърсяване след почистване	В съответствие със стандарт	Инспекции + снимки	Неприета дейност
 Изпълнение на маршрути	Спазване на маршрути и графици	≥ 98%	GPS проследяване	Удръжка при отклонение
 Доказуемост	Наличие на снимков материал	100%	Фото отчет	Неприемане на дейност
 Реакция при инциденти	Почистване при замърсяване	до 12-24 часа	Сигнали + контрол	Санкция
 Качество на ръчно почистване	Видимо качество на изпълнение	Без остатъчни отпадъци	Инспекции	Повторно изпълнение + санкция
 Изпълнение извън пик	Ношно/извънредно почистване	По график	Контролни проверки	Санкция
 Месечна отчетност	Пълен отчет по райони	100%	Доклад	Задържане на плащане

Въвеждането на KPI за почистването на улици позволява услугата да бъде измервана, контролирана и санкционирана, което е ключово предимство на модела на външно възлагане спрямо вътрешното изпълнение. KPI превръщат качеството от субективна оценка в измерим и управляем резултат. Ако няма KPI, няма контрол – има само мнение.

6.4. Зимно поддържане

Поради сезонния и критичен характер на тази дейност KPI трябва да бъдат ориентирани към готовността и времето за реакция.

Препоръчителни KPI:

- време за мобилизация след сигнал/метеорологично събитие;
- срок за обработка на приоритетни зони;
- процент осигурена проходимост в определен времеви прозорец;
- наличност на техника и материали съгласно плана;
- брой случаи на неизпълнение на приоритетните маршрути;
- документирано изпълнение по маршрут и време.

Методически смисъл: При Договори за зимно поддържане на пътната и уличната инфраструктура (winter service contracts) в Европа акцентът е не толкова върху общото изразходвано време, а върху това дали в критичните първи часове след настъпване на събитието са обслужени приоритетните участъци.

Основни показатели и договорни изисквания при Договори за зимно поддържане (Winter Service Contracts)

KPI/ SLA* показател	Дефиниция	Целева стойност	Метод на контрол	Санкция при неизпълнение
 Време за реакция	Време от начало на снеговалеж до стартиране	≤ 1 час	Метео данни + GPS	Фиксирана санкция
 Време за достигане	Време до обработка на основни улици	≤ 2–4 часа	GPS + отчети	Удръжка от плащане
 Обработка против закъдяване	Обработени участъци	100% по приоритет	Инспекции + GPS	Санкция за пропуски
 Проходимост	Състояние на пътната мрежа	Осигурена	Контролни проверки	Неприета дейност
 Покритие на зоните	Обслужени райони	≥ 98%	GPS + маршрут	Санкция за зона
 Възстановяване след снеговалеж	Време до нормално състояние	≤ 6–12 часа	Контрол	Санкция
 Приоритетни обекти	Болници, училища и др.	100% обслужване	Проверки	Висока санкция
 Наличен резерв	Техника в готовност	≥ 100% резерв	Документи + проверки	Договорна санкция
 Доказуемост	Снимкови и GPS данни	100%	Фото отчет	Неприемане на дейност
 Отчетност	Месечен/сезонен отчет	100%	Доклади	Задържане на плащане

* Споразумение за ниво на обслужване (Service Level Agreement)

Зимното поддържане е дейност с висока степен на непредсказуемост и необходимост от постоянна готовност, което изисква значителен резервен капацитет. Външното възлагане позволява този капацитет да бъде осигурен без постоянна финансова тежест за общината и с възможност за контрол чрез ясно дефинирани KPI и SLA.

Споразумението за ниво на обслужване (SLA) представлява набор от договорно определени изисквания към качеството, обхвата, сроковете и начина на изпълнение на дадена услуга, включително механизми за контрол, измерване (KPI) и санкции при неизпълнение.

6.5. Почистване на замърсени терени и нерегламентирани сметища

Тази дейност има реактивен характер и следователно най-подходящите показатели са свързани с бързина и ефективност на реакцията.

Препоръчителни KPI:

- максимално време за реакция по сигнал;
- максимален срок за отстраняване на замърсяването;
- брой обработени сигнали в срок;
- процент повторно замърсени терени;
- документално удостоверяване на почистването;
- отчет по райони и честота на повторяемост.

Методически смисъл: Тези показатели дават възможност да се разграничи реално мобилен и ефективен капацитет от формално наличие на договорено задължение.

7. Методи за доказване и верификация

Контролът на качеството е надежден само ако данните могат да бъдат удостоверени. В практиката следва да се използва комбинация от следните методи:

7.1. GPS мониторинг

Използва се при маршрутни и мобилни дейности и позволява да се установи:

- дали маршрутът е изпълнен;
- в какъв времеви диапазон;
- има ли отклонения или пропуски.

7.2. Снимков материал

Използва се при:

- подмяна на съдове;
- почистване на замърсени терени;
- извънредни реакции;
- проверка на състоянието преди/след намеса.

7.3. Районни инспекции

Извършват се от представители на възложителя по предварително определена методика, с инспекционни протоколи и оценъчни критерии.

7.4. Отчет по сигнали

Включва:

- дата и час на сигнала;
- категория на проблема;
- време за реакция;
- време за приключване;
- начин на удостоверяване.

7.5. Месечни отчети и приемане

Изпълнителят представя регулярни отчети, които се проверяват и се приемат само в частта, която е надлежно доказана.

8. Санкции, стимули и връзка с плащането

В утвърдените практики KPI имат реално значение само ако са обвързани с плащането и с последици при неизпълнение.

8.1. Санкции

Възможните инструменти включват:

- неустойка за пропуснато обслужване;
- намаление на дължимото възнаграждение;
- отказ от приемане на недоказана дейност;
- санкция за закъсняла реакция;
- санкция за повторяемо неизпълнение;
- основание за прекратяване при системни нарушения.

8.2. Стимули

Макар в общинската практика санкциите да са по-често използвани, е възможно да се предвидят и механизми за положително стимулиране при:

- устойчиво високо качество;
- нисък брой жалби;

- подобряване на показатели по райони;
- доказана ефективност.

8.3. Принцип на пропорционалността

Санкциите следва да бъдат:

- предварително определени;
- пропорционални;
- приложими;
- юридически изпълними.

9. Разлика между вътрешен и външен модел по отношение на KPI

На теоретично равнище и при вътрешното изпълнение могат да бъдат въведени аналогични показатели. На практика обаче между двата модела съществува съществена разлика.

При вътрешното изпълнение:

- KPI често остават вътрешни управленски индикатори;
- липсва пряка договорна връзка между неизпълнението и финансовата последица;
- санкционният механизъм е ограничен до вътрешни административни действия;
- контролът е по-слабо независим, тъй като общината контролира собствено изпълнение.

При външното възлагане:

- KPI стават част от договора;
- неизпълнението има пряка финансова последица;
- качеството се свързва с плащането;
- контролът е по-обективен, защото е насочен към външен изпълнител;
- общината може да прилага санкции, да изисква корекции и да откаже приемане.

Именно затова в аутсорсинга KPI не са формална отчетност, а действащ управленски инструмент.

10. Примерна структура на система за KPI

Практически подходящ модел е системата да бъде структурирана в четири групи показатели:

10.1. Показатели за покритие

Измерват дали дейността е извършена в пълен обхват:

- изпълнени маршрути;
- обслужени точки;
- покрити райони.

10.2. Показатели за навременност

Измерват дали дейността е извършена в срок:

- спазване на графика;
- време за реакция;
- срок за приключване.

10.3. Показатели за качество

Измерват резултата:

- ниво на чистота;
- техническа изправност;
- удовлетвореност/жалби;
- визуален резултат.

10.4. Показатели за доказуемост

Измерват дали услугата е надлежно удостоверена:

- GPS;
- снимки;
- отчети;
- протоколи.

11. Управленски извод

Контролът на качеството при дейностите по чистотата не следва да се основава на инцидентни проверки или на субективни впечатления, а на структурирана система от договорно определени показатели, методи за доказване и предварително установени последици при отклонение.

В този смисъл външният модел има ясно управленско предимство, тъй като позволява качеството да бъде превърнато в обективно измерим и управляем резултат. Общината не се отказва от контрол, а напротив – придобива по-силен, по-структуриран и по-проверим механизъм за управление на услугата.

Контролът на качеството при дейностите по чистотата следва да се основава на предварително определени, измерими и проверими показатели за изпълнение, които да превърнат резултата от обща оценка по впечатление в обективно установим стандарт. Външното възлагане позволява въвеждането на такава система чрез договорно регламентирани KPI, методи за верификация, отчетност по райони, технологичен контрол и санкции при неизпълнение. Макар аналогични показатели да могат формално да бъдат въведени и при вътрешно изпълнение, при външния модел те са пряко обвързани с плащането, отговорността и договорните последици, поради което функционират като реален управленски инструмент. Това прави аутсорсинга по-силен модел от гледна точка на контролируемост, прозрачност и защита на обществения интерес.

АНАЛИЗ НА АЛТЕРНАТИВНИ УПРАВЛЕНСКИ СЦЕНАРИИ

(в съответствие с европейските практики за анализ и оценка на алтернативни управленски сценарии (policy scenario evaluation) и ОИСП рамка (OECD framework) за публични решения)

Настоящият анализ представлява оценка на алтернативни управленски сценарии (policy scenario evaluation), извършена в съответствие с принципите на ОИСП за публично управление, в т.ч. ефективност (efficiency), ефикасност (effectiveness), управление на риска, прозрачност и отчетност, Value for Money, като се сравняват икономическите, финансовите и рисковите ефекти от вътрешното изпълнение и външното възлагане.

1. Цел и методологичен подход

Сценарният анализ представлява утвърден инструмент в публичното управление, използван от Европейската комисия и ОИСП при оценка на политики и управленски решения. Неговата цел е да се оценят алтернативни модели на изпълнение, като се анализират:

- икономическите последици;

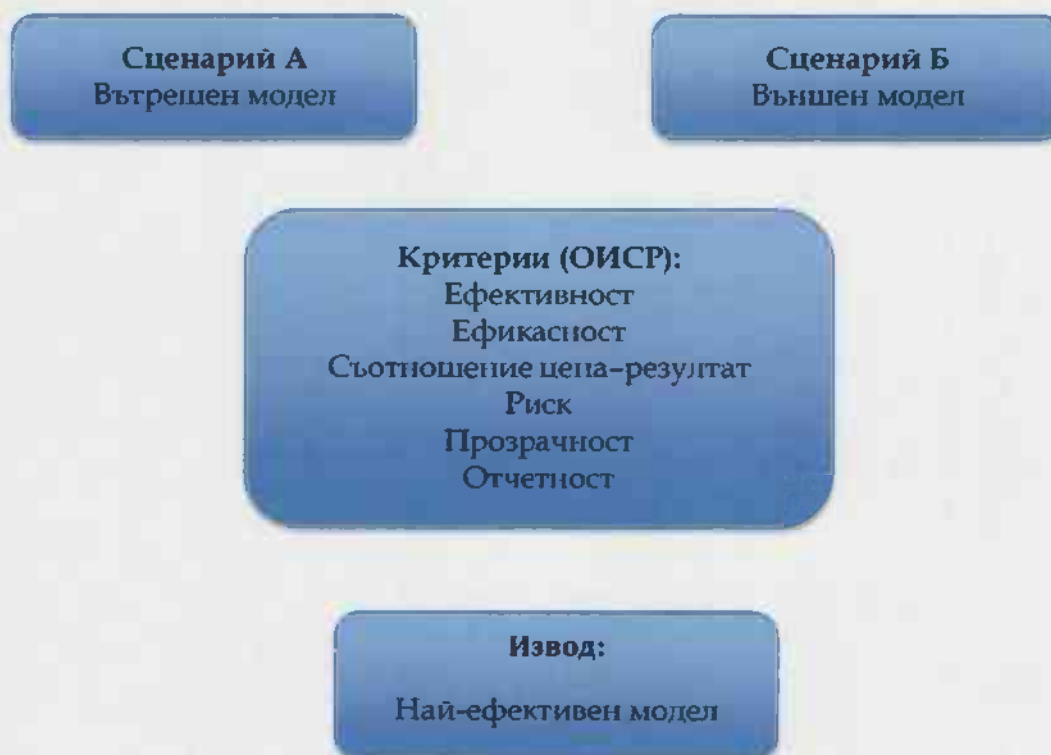
- организационните изисквания;
- степента на риск;
- устойчивостта във времето;
- управляемостта и контролируемостта.

В рамките на настоящия анализ са разгледани три основни сценария:

- *Сценарий А – пълно вътрешно изпълнение*
- *Сценарий Б – смесен (хибриден) модел*
- *Сценарий В – външен изпълнител при засилен общински контрол*

Оценката е извършена по критерии, съответстващи на принципа Value for Money (VfM) и на добрите практики за публични услуги в ЕС.

Рамка за оценка на управленски сценарии (ОИСП)



2. Сценарий А – Пълно вътрешно изпълнение

2.1. Същност на модела

При този сценарий общината поема изцяло изпълнението на дейностите, като изгражда и поддържа собствена производствена система, включваща:

- техника и инфраструктура;
- персонал и управление;
- логистика и контрол;
- резервен капацитет.

2.2. Организационни изисквания

Съгласно европейските практики (OECD Public Governance):

- изисква се изграждане на пълна вътрешна операционна структура;
- необходимо е постоянно управление на:
 - техника;
 - персонал;
 - маршрути;
 - извънредни ситуации.

Това води до висока организационна сложност.

2.3. Икономически характеристики

- високи капиталови разходи (CAPEX);
- значителни постоянни разходи (Fixed costs);
- необходимост от инвестиции в резерв;
- ограничени икономии от мащаба.

2.4. Рисков профил

Съгласно ISO 31000:

- всички рискове са концентрирани в общината;
- висока експозиция към:
 - технически повреди;

- кадрови дефицити;
- организационни срывове.

2.5. Предимства

- пряк контрол върху дейността;
- институционална автономност.

2.6. Ограничения

- висока сложност;
- висока цена;
- ограничена гъвкавост;
- риск от неефективност.

2.7. Оценка

Сценарий А е приложим само при наличие на доказан, устойчив и добре финансиран вътрешен капацитет. В противен случай съществува значителен риск от неефективност и натоварване на бюджета.

3. Сценарий Б – Смесен (хибриден) модел

3.1. Същност на модела

Комбиниране на:

- вътрешно изпълнение на част от дейностите;
- възлагане на други дейности на външен изпълнител.

3.2. Международен контекст

Този модел се използва в някои европейски общини като преходна форма, но изисква висока степен на координация.

3.3. Предимства

- гъвкавост;
- възможност за поетапно преминаване;
- частично използване на вътрешен ресурс.

3.4. Основни рискове

Съгласно ОИСР:

➤ *Размиване на отговорността*

- неясно кой носи отговорност при проблем;
- риск от институционален конфликт.

➤ *Дублиране на разходи*

- поддържане на паралелни системи;
- неефективно използване на ресурс.

➤ *Координационни проблеми*

- различни графици;
- различни стандарти;
- сложна организация.

➤ *Икономическа оценка*

- ограничени икономии от мащаба;
- риск от повишена обща цена;
- трудност при оптимизация.

3.6. Оценка

Сценарий Б може да бъде използван като преходен модел, но не представлява оптимално дългосрочно решение, поради риск от неефективност, размиване на отговорността и усложнена организация.

4. Сценарий В – Външен изпълнител при засилен контрол

4.1. Същност на модела

- изпълнението се възлага на външен оператор;
- общината:
 - определя стандартите;
 - контролира изпълнението;
 - управлява договора.

4.2. Съответствие с европейските практики

Този модел е широко прилаган в ЕС при:

- управление на отпадъци;
- комунални услуги;
- услуги от обществен интерес (SGEI).

4.3. Основни предимства

➤ Специализация

- операторът разполага с:
 - техника;
 - персонал;
 - логистика.

➤ Икономии от мащаба

- по-ниска себестойност;
- по-висока ефективност.

➤ Разпределение на риска

- оперативният риск се прехвърля;
- общината запазва контрол.

➤ Управляемост

- KPI;
- санкции;
- мониторинг.

4.4. Икономически ефект

- намаляване на CAPEX;
- по-добра бюджетна предвидимост;
- контрол на разходите.

4.5. Организационен ефект

- намаляване на административната тежест;
- фокус върху:
 - планиране;

- контрол;
- политика.

4.6. Условия за успех

Съгласно добрите практики:

- ясно техническо задание;
- добре структуриран договор;
- ефективен контролен механизъм;
- прозрачност и отчетност.

4.7. Оценка

Сценарий В представлява най-балансирания и устойчив модел, тъй като съчетава специализацията на изпълнителя с контролната функция на общината.

5. Сравнителна оценка на сценариите

Сравнение

Критерий	Сценарий А	Сценарий Б	Сценарий В
Разходна ефективност	Ниска	Средна	Висока
Риск	Висок	Среден	Нисък
Гъвкавост	Ниска	Средна	Висока
Контрол	Ограничен	Среден	Висок
Устойчивост	Ниска	Средна	Висока

6. Общ стратегически извод

Въз основа на сценарния анализ може да се направи следното *заключение*:

Сценарий А предполага висока организационна трансформация, значителни инвестиции и поемане на пълния операционен риск, което го прави приложим само при доказан вътрешен капацитет. **Сценарий Б** предоставя преходна гъвкавост, но крие съществени рискове от неефективност и размиване на отговорността. **Сценарий В** – възлагане на външен изпълнител при засилен общински контрол – представлява най-ефективния, устойчив и управляем модел, съответстващ на утвърдените европейски практики.

Сценарният анализ потвърждава, че изборът на модел следва да бъде основан не само на текущи разходи, а на устойчивост, управляемост и способност за контрол – критерии, при които външното възлагане има ясно предимство.

АНАЛИЗ НА ОРГАНИЗАЦИОНЕН МОДЕЛ - ВЪНШНО ВЪЗЛАГАНЕ

1. Обща характеристика на модела

Моделът на външно възлагане се основава на принципа, че общината:

- дефинира обхвата, стандартите и контрола;
- възлага изпълнението на специализиран оператор;
- заплаща за резултат, а не за производствен капацитет.

Този модел е широко приложим в ЕС при услуги с:

- висока капиталоемкост;
- непрекъсваем режим на работа;
- зависимост от специализирана техника.

2. Количествено-финансов анализ (Община Сливен)

2.1. Основни данни (2021–2025)

Показател	2021	2025	Изменение
Количество отпадъци (t)	49 950	64 297	+28.7%
Общ разход (лв.)	6.15 млн.	9.60 млн.	56%
Разход на тон (лв./t)	123	149	21%

2.2. Ключов количествен извод

Разходите нарастват **2 пъти по-бързо** от количествата

Това означава:

- липса на икономии от мащаба;
- увеличаваща се себестойност;
- нарастващ бюджетен натиск.

3. Капиталови разходи (CAPEX) – сравнителна оценка

3.1. При вътрешен модел (оценка)

За обслужване на подобен обем (≈ 64 хил. t) са необходими ориентировъчно:

Актив	Брой	Средна цена	Обща стойност
Сметосъбиращи автомобили	15-20	400-500 хил. лв.	6-10 млн. лв.
Метачни машини	3-5	250-400 хил. лв.	1-2 млн. лв.
Контейнери и съдове	5 000+	300-600 лв.	1.5-3 млн. лв.
Сервиз и база	–	–	1-2 млн. лв.

Обща капиталова нужда: приблизително 10-17 млн. лв.

3.2. При външен модел

- CAPEX за общината ≈ 0 лв.
- инвестицията се поема от изпълнителя
- общината плаща оперативно

3.3. Извод

Аутсорсингът елиминира необходимостта от значителна първоначална инвестиция, която е сравнима с 1.5-2 годишни бюджета за услугата.

4. Оперативни разходи и предвидимост

4.1. Вътрешен модел

Разходите включват:

- заплати ($\approx 30-40\%$)
- гориво ($\approx 15-20\%$)
- ремонти ($\approx 10-15\%$)
- резерв и амортизация ($\approx 15-20\%$)

Силно променливи и трудно прогнозируеми

4.2. Външен модел

- договорна цена
- месечни плащания

- ясно дефиниран обхват
- висока бюджетна предвидимост

4.3. Извод

Външният модел превръща променливите разходи в предвидим финансов поток.

5. Разпределение на оперативния риск

5.1. При вътрешен модел

Общината поема:

- техника
- персонал
- ремонти
- гориво
- аварии

5.2. При външен модел

Изпълнителят поема:

- техника
- резерв
- персонал
- поддръжка

Общината запазва:

- контрол
- договорни права

5.3. Количествена оценка

Риск	Вътрешен модел	Външен модел
Технически	100% община	70-80% изпълнител
Кадрови	100% община	80-90% изпълнител
Финансов	висок	среден
Оперативен	висок	нисък

6. Оперативна ефективност

6.1. При външен оператор

- по-голям парк техника
- по-добра натовареност
- по-нисък разход на единица

Типично 10–20% по-висока ефективност

6.2. При вътрешен модел

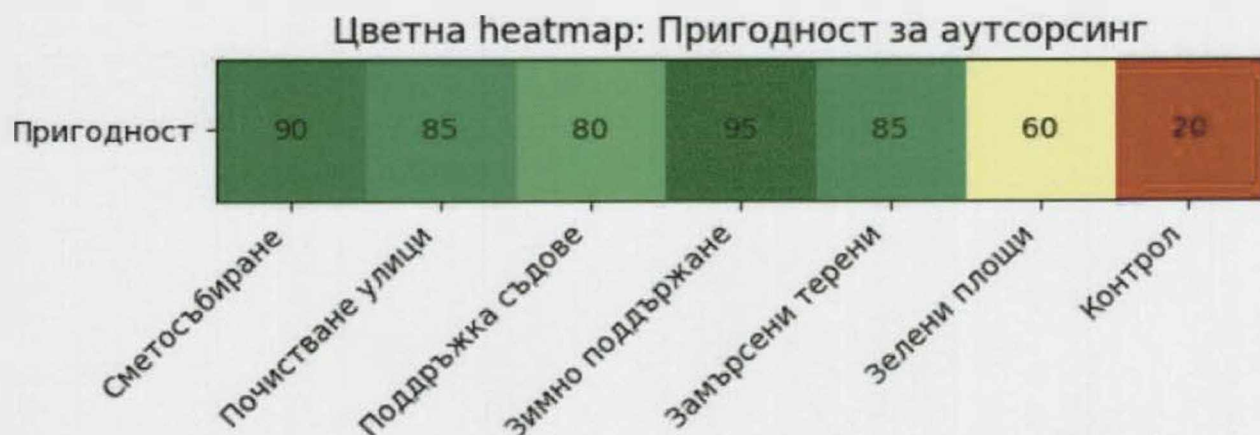
- ограничен капацитет
- непълно натоварване
- по-висок разход на тон

7. Оценка на пригодността на организационния модел по видове дейности

Дейност	Анализ на приложимостта на аутсорсинг модела
Сметосъбиране	Много висока
Сметоизвозване	Много висока
Зимно поддържане	Висока
Почистване	Висока
Съдове	Средна

Дейност	Характеристика	Ключови изисквания	Пригодност за аутсорсинг	Обосновка
 Сметосъбиране и сметоизвозване	Капиталоемка, непрекъсната	Техника, персонал, логистика, резерв	 Висока	Изисква специализация, резерв и мащаб
 Почистване на улици	Трудоемка, ежедневна	Работна сила, графици, контрол	 Висока	Подходяща за КРІ и контрол
 Поддръжка на съдове	Оперативна, реактивна	Склад, екипи, мобилност	 Висока	Лесно измерима и контролируема
 Зимно поддържане	Сезонна, с пикова нужда	Резерв, техника, готовност	 Много висока	Неефективно за вътрешен ресурс
 Почистване на замърсени терени	Реактивна, непредсказуема	Бърза мобилизация	 Висока	Изисква гъвкавост

🌳 Поддържане на зелени площи	Смесена дейност	Труд + техника	○ Средна	Възможен смесен модел
🏢 Контрол и управление	Стратегическа	Мониторинг, анализ	● Ниска	Следва да остане в общината



Цветова логика: зелено → висока пригодност, жълто → средна, червено → ниска

Основните дейности по чистотата са с висока степен на пригодност за външно възлагане, поради тяхната капиталоемкост, трудоемкост и необходимост от непрекъсваемост и резервен капацитет. Стратегическите функции по управление и контрол следва да останат в общината, което съответства на принципа „управлявай и контролирай, а не изпълнявай“.

7.1. Интерпретация по дейности

Стойностите в графиката представляват оценка на степента на пригодност за външно възлагане по скала от 0 до 100, където:

- 80 – 100 → висока пригодност за аутсорсинг
- 50 – 79 → умерена пригодност (възможен смесен модел)
- 0 – 49 → ниска пригодност (препоръчително вътрешно изпълнение)

Оценката е формирана на база ключови критерии, утвърдени в практиката на публичното управление, включително:

- капиталоемкост на дейността
- трудоемкост и зависимост от персонал
- необходимост от специализирана техника
- изискване за резервен капацитет

- възможност за измерване чрез KPI
- степен на оперативна сложност
- чувствителност към прекъсване на услугата

7.1.1. Висока пригодност (80-100) - Сметосъбиране, почистване на улици, зимно поддържане, замърсени терени

Характеристики:

- висока капиталоемкост
- необходимост от резерв
- възможност за KPI контрол
- зависимост от логистика

Тези дейности са структурно подходящи за външно възлагане.

7.1.2. Средна пригодност (~60) - Зелени площи

Характеристики:

- комбинирана дейност (оперативна + обществена)
- възможност за частично вътрешно изпълнение

Тези дейности биха могли да се изпълняват по смесен модел.

7.1.3. Ниска пригодност (~20) - Контрол и управление

Характеристики:

- стратегическа функция
- свързана с публичната отговорност
- изисква институционален капацитет

Контролът следва да остане в Общината.

Ключов стратегически извод: Колкото по-оперативна, капиталоемка и измерима е една дейност, толкова по-подходяща е за аутсорсинг.

Стойностите отразяват не мнение, а структурна пригодност на дейностите за външно възлагане.

7.2. Методология за оценка на пригодността за външно възлагане

7.2.1. Методологичен подход

Оценката на пригодността за външно възлагане е извършена чрез многофакторен експертен анализ, базиран на утвърдени принципи в публичното управление, включително:

- Value for Money (VfM)
- управление на риска
- ефективност и ефикасност
- operational capacity analysis
- принцип „steer, not row“

Методът представлява скоринг модел (scoring model), при който всяка дейност се оценява по набор от критерии, като се формира обобщен индекс на пригодност.

7.2.2. Критерии за оценка

Всеки критерий се оценява по скала от 0 до 100 точки, където по-високата стойност означава по-висока пригодност за аутсорсинг.

Критерий	Съдържание
 Капиталоемкост	Необходимост от техника и инвестиции
 Трудоемкост	Зависимост от персонал
 Необходимост от резерв	Нужда от резервен капацитет
 Измеримост (KPI)	Възможност за измерване и контрол
 Оперативен риск	Риск от прекъсване/аварии
 Логистична сложност	Координация, маршрутизация
 Гъвкавост	Нужда от адаптация
 Публична функция	Стратегическа значимост

7.2.3. Тегла на критериите

За да се постигне балансирана оценка, на критериите са присвоени тегла:

Критерий	Тегло
Капиталоемкост	15%
Трудоемкост	15%
Резерв	15%

КРІ измеримост	15%
Оперативен риск	15%
Логистика	10%
Гъвкавост	10%
Публична функция	5%

7.2.4. Формула за оценка

Общата оценка се изчислява по формулата:

$$\text{Score} = \sum (\text{Критерий} \times \text{Тегло})$$

7.2.5. Интерпретация на резултатите

Резултат	Интерпретация
80 – 100	Висока пригодност за аутсорсинг
50 – 79	Умерена пригодност (смесен модел)
0 – 49	Ниска пригодност (вътрешно изпълнение)

Методологията показва, че дейностите с висока капиталоемкост, оперативна сложност и възможност за КРІ контрол са най-подходящи за външно възлагане, докато стратегическите функции следва да останат в рамките на Общината.

Сметосъбиране и сметоизвозване

Критерий	Оценка (0-100)	Тегло	Претеглена стойност
 Капиталоемкост	95	15%	14,25
 Трудоемкост	90	15%	13,50
 Резерв	95	15%	14,25
 КРІ измеримост	85	15%	12,75
 Оперативен риск	90	15%	13,50
 Логистика	90	10%	9,00
 Гъвкавост	85	10%	8,50
 Публична функция	20	5%	1,00

$$\text{Score} = 14.25 + 13.50 + 14.25 + 12.75 + 13.50 + 9.00 + 8.50 + 1.00 = 86.75$$

Общ резултат: 86.75 - попада в диапазон 80 – 100 → **висока пригодност за аутсорсинг!**

Резултатът от 86.75 точки обективно позиционира дейността в категорията на висока пригодност за външно възлагане.

Сметосъбирането и сметоизвозването представляват дейност с изключително висока капиталоемкост, необходимост от резервен капацитет и оперативна сложност, съчетани с възможност за измерване чрез KPI, което я прави структурно подходяща за външно възлагане.

Зимно поддържане

Критерий	Оценка (0-100)	Тегло	Претеглена стойност
 Капиталоемкост	95	15%	14.25
 Трудоемкост	80	15%	12.00
 Резерв	100	15%	15.00
 KPI измеримост	85	15%	12.75
 Оперативен риск	95	15%	14.25
 Логистика	85	10%	8.50
 Гъвкавост	95	10%	9.50
 Публична функция	15	5%	0.75

Score=14.25+12.00+15.00+12.75+14.25+8.50+9.50+0.75=87.00 – висока пригодност

Зимното поддържане е типична сезонна дейност с изключително висока необходимост от резервен капацитет, което я прави икономически неефективна за вътрешно изпълнение и силно подходяща за външно възлагане.

Почистване на улици

Критерий	Оценка (0-100)	Тегло	Претеглена стойност
 Капиталоемкост	75	15%	11.25
 Трудоемкост	95	15%	14.25
 Резерв	80	15%	12.00
 KPI измеримост	95	15%	14.25
 Оперативен риск	80	15%	12.00
 Логистика	85	10%	8.50
 Гъвкавост	85	10%	8.50
 Публична функция	30	5%	1.50

Score=11.25+14.25+12.00+14.25+12.00+8.50+8.50+1.50=82.25

82.25 → висока пригодност за аутсорсинг

Почистването на улици е трудоемка и измерима дейност с висока обществена видимост, което я прави особено подходяща за управление чрез KPI и външно възлагане.

Всички основни дейности попадат в диапазона на висока пригодност за външно възлагане, което потвърждава, че изборът на този модел е не само оправдан, но и структурно необходим.

8. Слаби страни на модела

8.1. Ограничения

1. Намален пряк контрол

- решава се чрез KPI

2. Зависимост от изпълнителя

- решава се чрез конкуренция и договор

3. Риск от ценова ескалация

- решава се чрез индексация и контрол

4. Гъвкавост

- решава се чрез договорни клаузи

8.2. Най-голям риск - лошо техническо задание или KPI

9. Управленска интерпретация

Съгласно международните практики:

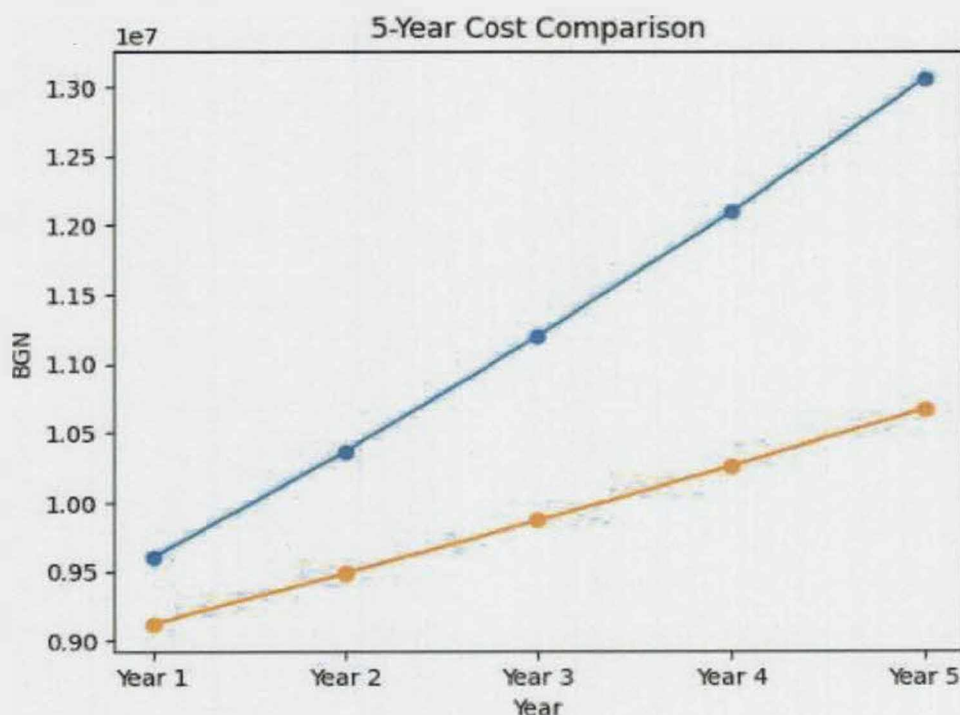
- вътрешен модел = контрол + производство
- външен модел = контрол + управление (по-ефективен)

10. Обобщен извод

Моделът на външно възлагане осигурява по-ниска капиталова ангажираност, по-висока оперативна ефективност, по-добро разпределение на риска и по-голяма бюджетна предвидимост, което го прави по-подходящ за дейности с висока капиталоемкост и необходимост от непрекъсваемост.

Аутсорсингът не намалява контрола – той го прави измерим.

Сравнение на разходите за 5-годишен период



ОБООБЩЕНА ОЦЕНКА НА ЕФЕКТИВНОСТТА И ПРЕДИМСТВАТА НА АУТСОРСИНГА

(в светлината на европейската практика и принципите на ефективното публично управление)

1. Общ контекст на оценката

Изборът между вътрешно изпълнение и възлагане на външен изпълнител не следва да се разглежда като идеологически или административен въпрос, а като оценка на това кой модел осигурява по-добро съотношение между цена, качество, надеждност, управляемост и устойчивост. В утвърдените европейски практики по управление на обществени услуги този избор обичайно се прави на основата на принципите:

- стойност за публичния ресурс (value for money);
- разпределение на риска към страната, която може да го управлява най-добре (risk allocation);

- управление чрез измерим резултат (performance-based management);
- разделение между оперативно изпълнение и контрол (governance separation).

От тази гледна точка аутсорсингът не следва да бъде възприеман като оттегляне на Общината от отговорност, а като управленски инструмент за организиране на по-ефективно изпълнение, при което общината запазва стратегическата и контролната си роля, а оперативното производство на услугата се извършва от специализиран изпълнител.

2. Икономическо предимство: по-ниска необходимост от капиталова ангажираност

Едно от най-съществените предимства на аутсорсинга е, че намалява необходимостта общината да инвестира значителни средства в производствена инфраструктура, включително:

- специализирана техника;
- резервен парк;
- сервизна база;
- складова инфраструктура;
- логистична и организационна поддръжка;
- техническо и ремонтно обезпечаване.

От гледна точка на публичните финанси това е съществено предимство, тъй като капиталоемките услуги по чистотата изискват не само първоначална инвестиция, но и постоянни последващи разходи по амортизация, поддръжка, обновяване, извеждане от експлоатация и осигуряване на резерв. При вътрешния модел тези разходи се концентрират в общината и създават висока фиксирана разходна база.

При аутсорсинг общината не заплаща за поддържане на производствен апарат като такъв, а за предоставяне на услуга при определени параметри. Това е фундаментална разлика. Вместо да инвестира в капацитет, който трябва да бъде поддържан постоянно независимо от равнището на използване, общината заплаща за резултат. Именно това прави външния модел по-близък до съвременната логика на финансиране, обвързано с предоставянето на услуга (service-based financing), при която разходите се насочват към крайния обществен резултат, а не към вътрешната производствена структура.

На практика това означава:

- по-нисък натиск върху капиталовата програма на общината;
- по-малка необходимост от дългосрочно обвързване на бюджетен ресурс;

- по-добра бюджетна предвидимост;
- ограничаване на риска от извънредни капиталови разходи.

Следователно аутсорсингът е икономически по-изгоден не непременно защото номиналната цена винаги е по-ниска, а защото реалната обща стойност за публичния сектор е по-управляема, по-прозрачна и по-малко чувствителна към вътрешни производствени дефицити.

3. Разходна ефективност: плащане за услуга, а не за капацитет

Второто съществено предимство на аутсорсинга е, че позволява на общината да плаща за реално предоставена услуга, а не за самото поддържане на човешки, технически и организационен капацитет.

При вътрешния модел общината поддържа:

- персонал, независимо от моментната натовареност;
- техника, независимо от степента на използване;
- резерв, който през част от времето може да остане непълно натоварен;
- ръководни и поддържащи функции, които генерират постоянен разход.

Това означава, че значителна част от разходите са структурно фиксирани, а не пряко свързани с постигнатия резултат. В аутсорсинга, обратно, плащането е обвързано с договорената услуга, нейния обхват, честота, качество и доказано изпълнение. От гледна точка на финансовия контрол това е много по-благоприятна конструкция, защото улеснява връзката между „платено“ и „получено“.

Този подход съответства на принципа финансиране, ориентирано към резултата (output-oriented financing), широко използван в европейската практика при обществени услуги, при който фокусът е върху резултата, а не върху вътрешната производствена организация на възложителя.

4. Техническа надеждност: резерв, сервиз и оперативна готовност

Деятелностите по чистотата са непрекъсваеми и не търпят прекъсване без пряка видима последица за населението и градската среда. Оттук следва, че един от най-съществените критерии при оценката на модела е техническата надеждност.

Аутсорсингът е по-надежден, защото специализираният изпълнител по правило разполага с:

- по-голям и по-добре структуриран автопарк;

- резервен капацитет;
- сервизна и ремонтна организация;
- възможност за по-бърза подмяна на техника при аварии;
- по-добра логистика по маршрути и графици;
- по-гъвкаво пренасочване на ресурс между райони и дейности.

Това е особено важно при услуги, за които е критично да няма прекъсване – сметосъбиране, почистване на обществените пространства, зимно поддържане. Общината като възложител много по-трудно би поддържала такъв резерв и такава оперативна готовност със собствен ресурс, без това да доведе до значително увеличение на фиксираните разходи.

В този смисъл аутсорсингът има структурно предимство не просто поради наличието на техника, а поради способността да осигури непрекъсваемост на услугата чрез резерв и организационна мобилност.

5. По-добро разпределение на риска

Съгласно международно признатия принцип в управлението на риска, включително в рамките на ОИСР и добрите практики по възлагане на обществени услуги, рискът следва да бъде поет от страната, която е в най-добра позиция да го управлява.

При вътрешния модел общината носи пряко:

- риска от повреда на техника;
- риска от липса на персонал;
- риска от организационен срив;
- риска от сезонни претоварвания;
- риска от извънредни ситуации;
- риска от неефективно използване на капацитета.

При аутсорсинга тези рискове не изчезват, но значителна част от тях се прехвърлят договорно към изпълнителя, който именно поради специализацията си е по-добре позициониран да ги управлява. Общината запазва правото на контрол, проверка и санкция, но не е длъжна сама да носи производствения риск по всяка машина, смяна, маршрут и авария.

Това прави аутсорсинга по-балансиран управленски модел, тъй като:

- ограничава институционалната експозиция на общината;

- подобрява предвидимостта на услугата;
- намалява риска от оперативни сривове, които се прехвърлят директно върху бюджета и администрацията.

6. Управляемост: KPI, контрол и договорна дисциплина

Едно от най-силните предимства на външния модел е, че позволява изпълнението да бъде договорно структурирано и измервано. Това е особено важно в публичния сектор, където доброто управление изисква не само да се извършва дейност, но и да може да се докаже, че тя е извършена в нужния обем, срок и качество.

При аутсорсинга общината може да въведе:

- KPI за честота, покритие, време за реакция и качество;
- GPS мониторинг;
- снимкови доказателства;
- отчетност по райони;
- системи за проследяване на сигнали;
- месечно приемане на резултата;
- санкции при неизпълнение.

Това създава възможност за ясно сравнение между платено и получено, което е сърцевината на добрия публичен контрол. С други думи, при аутсорсинга качеството е не само очакване, но и управляемо задължение.

При вътрешното изпълнение аналогични показатели могат формално да съществуват, но много по-трудно се свързват с реална дисциплина и финансова последица. Именно поради това KPI при външния модел са работещ инструмент, докато при вътрешния често остават вътрешно-административни показатели без достатъчна сила за налагане на резултат.

7. Организационно предимство: освобождаване от производствена тежест

При вътрешно изпълнение общината не само възлага и контролира, но трябва да функционира и като реален производствен оператор. Това означава да управлява:

- ръководни и оперативни звена;
- диспечирание;
- шофьори и работници;

- складове и сервиз;
- поддръжка на техника;
- графици и маршрути;
- човешки ресурси;
- безопасност и здраве при работа;
- отчетност и вътрешна координация.

Това натоварване е значително и по своя характер не е типична стратегическа функция на общинската администрация. То изисква постоянна ангажираност с производствени, технически и кадрови проблеми, които отклоняват вниманието от основните публични задачи: планиране, регулация, мониторинг, взаимодействие с гражданите и защита на обществения интерес.

Аутсорсингът освобождава общината от тази производствена тежест и ѝ позволява да се концентрира върху роли, които по същество са присъщи на местната власт:

- определяне на стандарта на услугата;
- контрол върху изпълнението;
- управление на сигнали и жалби;
- стратегическо планиране;
- надзор върху разходването на публичния ресурс.

Това е в съответствие с утвърдения управленски принцип, че публичната институция следва да бъде силен възложител и ефективен контролен орган, а не непременно непосредствен производител на всяка услуга.

8. Устойчивост във времето

Друг ключов аспект е устойчивостта на модела в средносрочен и дългосрочен хоризонт. Устойчивостта не се изчерпва с възможността услугата да бъде извършена в момента, а включва способността тя да бъде поддържана:

- при растящи количества отпадъци;
- при инфлационен натиск;
- при кадрови затруднения;
- при необходимост от технологично обновяване;
- при сезонни пикове и извънредни ситуации.

Аутсорсингът е по-устойчив, защото:

- използва специализацията и мащаба на оператора;
- намалява необходимостта общината да обновява постоянно производствени активи;
- улеснява технологичната адаптация;
- прави разходите по-предвидими;
- позволява корективни действия чрез договорни механизми.

От тази гледна точка аутсорсингът не е само инструмент за текущо изпълнение, а по-устойчива институционална рамка за организиране на услугата, особено когато обемите и обществените изисквания растат.

9. Прозрачност и отчетност пред гражданите

Един допълнителен, но съществен ефект от външния модел е, че улеснява прозрачността. Когато услугата е организирана чрез договор, KPI, отчети, приемане на дейности и санкции, общината разполага с по-структурирана база за отчетност пред Общинския съвет, гражданите и контролните органи.

Това означава, че може по-ясно да се покаже:

- какво е договорено;
- какво е изпълнено;
- какво е отклонението;
- какви корективни действия са предприети;
- какви санкции са приложени.

Подобна проследимост е особено важна при услуги с висока обществена чувствителност, каквито са дейностите по чистотата.

10. Обобщен синтез

От извършения анализ може да се обобщи, че аутсорсингът има съществени предимства в четири основни измерения:

10.1. Икономическо предимство

Аутсорсингът е по-изгоден, защото намалява необходимостта от капиталови инвестиции и позволява общината да плаща за услуга, а не за поддържане на производствена инфраструктура.

10.2. Техническо предимство

Аутсорсингът е по-надежден, защото осигурява резервен капацитет, сервизна готовност и по-голяма оперативна гъвкавост.

10.3. Управленско предимство

Аутсорсингът е по-управляем, защото позволява ясно дефиниране на резултата чрез KPI, санкции, GPS-контрол, отчетност и пряка връзка между плащането и доказаното изпълнение.

10.4. Институционално предимство

Аутсорсингът е по-устойчив, защото освобождава общината от производствена тежест и ѝ позволява да се концентрира върху стратегическо управление, контрол и взаимодействие с гражданите.

11. Финален текст за включване в доклада

Синтезът на извършения икономически, технически, организационен и управленски анализ показва, че моделът на външно възлагане има ясно изразени предимства пред пълното вътрешно изпълнение. Той ограничава необходимостта от значителни капиталови инвестиции, прехвърля съществена част от оперативния риск към специализиран изпълнител, осигурява по-висока степен на техническа надеждност и създава условия за обективно измерване и контрол на качеството чрез договорни механизми. Същевременно позволява на общината да се концентрира върху своите същински функции – планиране, контрол, регулация и защита на обществения интерес. В този смисъл аутсорсингът представлява не само икономически по-целесъобразен, но и институционално по-устойчив модел за организиране на дейностите по чистотата.

ПРЕПОРЪКИ

(Въз основа на комплексния анализ и утвърдените принципи за ефективно публично управление)

1. Обща формулировка на препоръките

Въз основа на извършения цялостен икономически, технически, организационен, правен и рисков анализ може да се направи обосновано и професионално аргументирано заключение, че за Община Сливен към настоящия момент най-подходящият модел за организация на дейностите по чистотата е възлагането на външен изпълнител при ясно дефинирани условия и засилен общински контрол върху изпълнението.

Тази препоръка се базира не на единичен критерий, а на съвкупна оценка на всички релевантни фактори – икономическа ефективност, техническа надеждност, управляемост, контролируемост, разпределение на риска и устойчивост във времето. Същата е в съответствие с утвърдените европейски и международни практики при управление на услуги от обществен интерес, при които се прилага принципът за разделение между възлагане, изпълнение и контрол.

2. Икономическа обоснованост

От икономическа гледна точка моделът на външно възлагане следва да бъде предпочетен, тъй като:

- позволява използване на икономии от мащаба, характерни за специализираните оператори, които обслужват по-широк обем дейности и разполагат с по-висока степен на натоварване на техниката и персонала;
- елиминира необходимостта от значителни капиталови инвестиции (CAPEX) от страна на общината в техника, резервен парк, сервизна база и логистична инфраструктура;
- трансформира фиксираният разход в предвидими оперативни разходи (OPEX), което улеснява бюджетното планиране и намалява риска от непредвидени разходи;
- ограничава влиянието на т.нар. скрити разходи, характерни за вътрешното изпълнение (престои, неефективно използване на ресурси, кадрови дефицити, административна тежест).

В този смисъл външното възлагане осигурява по-добра реализация на принципа „най-добро съотношение между цена и качество“ („value for money“), като постига по-балансирано съотношение между разход и резултат.

3. Техническа обоснованост на препоръката

От техническа гледна точка моделът на външно възлагане е по-целесъобразен, тъй като:

- осигурява достъп до специализиран технически капацитет, включително съвременна техника, резервен парк и сервизна инфраструктура;
- гарантира по-висока степен на оперативна готовност и непрекъсваемост, особено при аварии, сезонни натоварвания и извънредни ситуации;

- позволява използване на оптимизирани логистични модели (маршрутизация, GPS мониторинг, управление на натоварването), които са трудно приложими в същата степен при вътрешен модел;
- намалява риска от технически откази, водещи до прекъсване на услугата.

Съгласно утвърдените международни практики при управление на отпадъци, дейности с висока капиталоемкост и зависимост от непрекъсваемостта се изпълняват по-ефективно от специализирани оператори, които разполагат с необходимата техническа инфраструктура и организационен опит.

4. Управленска обоснованост

От управленска гледна точка външното възлагане предоставя съществени предимства, като:

- позволява въвеждане на ясни, измерими и проверими показатели за изпълнение (KPI), чрез които качеството на услугата се превръща в обективно оценен резултат;
- осигурява възможност за прилагане на договорни механизми за контрол, включително санкции при неизпълнение, намаление на плащания и прекратяване на договора при системни нарушения;
- създава условия за по-висока прозрачност и отчетност, включително чрез използване на GPS мониторинг, снимков контрол, отчет по райони и проследяване на сигнали от граждани;
- позволява ясно разграничение между функциите по изпълнение и контрол, което е в съответствие с принципите на доброто публично управление.

При този модел общината не губи контрол, а напротив – укрепва контролната си функция, като я основава на обективни данни, договорни задължения и измерими резултати.

5. Институционална и организационна обоснованост

Възлагането на външен изпълнител позволява на общината да се освободи от необходимостта да поддържа сложна производствена структура и да се концентрира върху своите същински функции:

- стратегическо планиране;
- регулация и надзор;
- контрол върху изпълнението;

- взаимодействие с гражданите;
- управление на сигнали и обществена обратна връзка.

Това е в съответствие с утвърдения в европейската практика принцип:

„Публичната институция следва да управлява услугата, а не непременно да я произвежда“

Подобен подход намалява административната тежест, ограничава организационната сложност и повишава ефективността на институционалното управление.

6. Обоснованост от гледна точка на риска

Съгласно извършения анализ на риска, външното възлагане води до:

- прехвърляне на значителна част от оперативния риск към изпълнителя;
- намаляване на експозицията на общината към:
 - технически откази;
 - кадрови дефицити;
 - организационни срывове;
- възможност за управление на риска чрез договорни механизми и санкции.

В този смисъл външният модел е по-балансиран, тъй като не елиминира риска, а го разпределя по начин, съответстващ на възможностите за неговото управление.

7. Условия за ефективно прилагане на препоръката

Следва да се подчертае, че ефективността на модела на външно възлагане е пряко зависима от:

- качеството на техническото задание;
- ясно дефинираните KPI;
- добре структуриран договор;
- ефективен и постоянен контрол от страна на общината;
- прозрачност и отчетност на изпълнението.

Без тези елементи съществува риск от формално, но не и реално ефективно възлагане.

На база на извършения комплексен анализ се препоръчва Община Сливен да избере модел на външно възлагане на дейностите по чистотата при засилен общински контрол върху изпълнението. Този модел е икономически по-изгоден, тъй като позволява използване на икономии от мащаба и намалява необходимостта от значителни капиталови инвестиции; технически по-надежден, тъй като осигурява резервен капацитет и по-висока оперативна готовност; и управленски по-ефективен, тъй като създава условия за прозрачност, измеримост и контрол чрез договорни механизми.

Препоръчаният модел не представлява отказ от отговорност, а стратегически избор за по-ефективно управление на публичната услуга, при който общината запазва контрола, но използва специализацията на пазара в интерес на гражданите.

ПЪТНА КАРТА

(управленски и оперативен план)

1. Общ подход и принципи

Моделът на външно възлагане следва да се осъществява по структуриран и контролируем начин, който да гарантира:

- законосъобразност (съответствие със ЗОП и ЗУО);
- прозрачност на процеса;
- ясни и измерими изисквания към изпълнителя;
- непрекъсваемост на услугата;
- ефективен контрол от страна на общината.

Съгласно добрите европейски практики, успешното внедряване на подобен модел не зависи само от избора на изпълнител, а от качеството на подготовката, структурата на договора и капацитета за контрол.

2. Етап I: Изготвяне на техническо задание (Scope Definition)

2.1. Значение на техническото задание

Техническото задание представлява основният стратегически документ, който определя рамката на услугата и пряко влияе върху качеството на бъдещото изпълнение. В европейската практика (EU procurement guidelines) се приема, че: „качеството на услугата е функция на качеството на заданието“

2.2. Основни елементи на заданието

Следва ясно и детайлно да бъдат дефинирани:

8. *Обхват на услугата*

- всички дейности по чистотата (сметосъбиране, почистване, зимно поддържане и др.);
- граници на отговорност.

9. *Териториално разпределение*

- райони/зони;
- приоритизация (централни, периферни, индустриални и др.).

10. *Честоти и графици*

- честота на обслужване по райони;
- минимални стандарти.

11. *Изисквания към техниката*

- минимален брой и тип машини;
- изисквания за резерв;
- възраст и техническо състояние.

12. *Изисквания към капацитета*

- персонал;
- организация;
- готовност за извънредни ситуации.

13. *Минимални стандарти за изпълнение*

- ниво на чистота;
- време за реакция;
- изисквания за непрекъсваемост.

2.3. Методически принцип

Заданието следва да бъде:

- ясно;
- недвусмислено;
- измеримо;

- проверимо;
- непротиворечиво.

3. Етап II: Разработване на система за KPI и санкции

3.1. Роля на KPI

Системата от KPI превръща договора от формален документ в реален управленски инструмент, съгласно принципите на Договори, базирани на изпълнението/резултатите (performance-based contracting).

3.2. Структура на KPI

Следва да се разработят показатели по:

- покритие (изпълнени дейности);
- навременност (спазени срокове);
- качество (резултат);
- реакция (сигнали);
- доказуемост (GPS, снимки, отчети).

3.3. Санкционна система

Необходимо е въвеждане на:

- неустойки при неизпълнение;
- намаление на плащания;
- отказ за приемане на дейност;
- прекратяване при системни нарушения.

3.4. Принцип

KPI + санкции = реална дисциплина в изпълнението

4. Етап III: Създаване на общински контролен капацитет

4.1. Организационен модел

Общината следва да създаде контролен екип по районен принцип, който да:

- извършва проверки на място;
- удостоверява изпълнението;

- обработка сигнали от граждани;
- комуникира с изпълнителя.

4.2. Основни функции

- ежедневен контрол;
- приемане на дейности;
- изготвяне на протоколи;
- участие в санкционни процедури.

4.3. Европейски принцип

Съгласно ОИСП ефективният контрол е децентрализиран, оперативен, подлежащ на документално удостоверяване и проверка.

5. Етап IV: Въвеждане на цифрова отчетност и мониторинг

5.1. Значение

Съвременният контрол върху обществени услуги се основава на данни, а не на субективна оценка.

5.2. Основни инструменти

14. GPS мониторинг

- проследяване на маршрути;
- доказване на изпълнение;

15. Снимков контрол

- преди/след изпълнение;
- при сигнали;

16. Електронни протоколи

- приемане на дейности;
- проследимост;

17. Система за сигнали

- граждански сигнали;
- време за реакция;

18. Месечни отчети

- обобщение на дейностите;
- анализ на KPI.

5.3. Принцип

Ефективното управление е възможно само при наличие на измерими показатели. („What gets measured, gets managed“)

6. Етап V: Годишен преглед и адаптация

6.1. Цел

Да се осигури устойчивост и подобрене на системата.

6.2. Обхват на прегледа

- анализ на KPI;
- разходна ефективност;
- качество на услугата;
- сигнали от граждани;
- проблемни зони.

6.3. Възможни действия

- оптимизация на графици;
- корекция на изисквания;
- подобрене на контрола;
- актуализация на параметри.

6.4. Принцип

Съгласно европейската практика услугите се управляват като динамична система, а не като статичен договор.

7. Обобщена структура на пътната карта

Етапи

Етап	Съдържание	Резултат
I	Техническо задание	Ясна рамка
II	KPI и санкции	Измерим контрол
III	Контролен екип	Оперативен надзор
IV	Цифрова отчетност	Прозрачност
V	Годишен преглед	Устойчивост

8. Ключови фактори за успех

За да бъде моделът ефективен, е необходимо:

- качествено задание;
- реалистични KPI;
- активен контрол;
- технологична подкрепа;
- прозрачност.

Пътната карта показва, че успешното прилагане на модела на външно възлагане не е еднократен акт, а управляем процес, който изисква ясно дефиниране на изискванията, изграждане на контролен капацитет и въвеждане на системи за измерване и отчетност. При правилно изпълнение този модел позволява устойчиво, прозрачно и ефективно управление на дейностите по чистотата.

Качеството на услугата не се определя от това кой я изпълнява, а от това как е зададена, измерена и контролирана.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Въз основа на извършения цялостен икономически, финансов и организационен анализ може да се направи категоричен извод, че дейностите по чистотата на територията на Община Сливен следва да продължат да се изпълняват чрез модел на външно възлагане. Наблюдаваното нарастване на разходите е резултат от обективни икономически и оперативни фактори, а не от избрания организационен модел. При тези условия външният модел осигурява по-висока степен на ефективност, по-добра бюджетна предвидимост, оптимално разпределение на риска и възможност за контрол чрез измерими показатели за изпълнение.

Не се установяват икономически, финансови или управленски основания, които да обосновават преминаване към вътрешно изпълнение, доколкото подобна промяна би

доведа до поемане на значителна капиталова, техническа и кадрова тежест от страна на общината, както и до повишена експозиция към оперативни и финансови рискове. Напротив, действащият модел на външно възлагане вече отразява реалната пазарна стойност на услугата и предоставя необходимите механизми за управление, контрол и оптимизация.

В този смисъл запазването и доразвиването на съществуващия модел следва да се разглежда не като алтернативен избор, а като икономически рационално, финансово устойчиво и управленски правилно решение, съответстващо на съвременните принципи на публичното управление.

1. Синтез на анализа

Извършеният комплексен анализ – количествен, икономически, технически, организационен и рисков – показва, че системата по чистотата в Община Сливен функционира в условия на:

- нарастващи количества отпадъци (~+28%);
- по-бързо нарастващи разходи (~+56%);
- увеличаваща се цена на единица услуга;
- структурен натиск върху бюджета.

Това състояние е индикатор за необходимост от оптимизация на модела на управление, а не само на текущите процеси.

2. Ключов управленски извод

Основният въпрос не е дали услугата трябва да се изпълнява, а как да бъде организирана така, че да бъде:

- икономически ефективна;
- технически надеждна;
- управляема;
- устойчива във времето.

3. Сравнителен резултат

Анализът показва ясно, че:

Вътрешният модел:

- изисква значителни инвестиции;
- концентрира риска;
- има ограничена гъвкавост;
- води до по-висока организационна тежест.

Външният модел:

- използва специализацията на пазара;
- осигурява икономии от мащаба;

- позволява контрол чрез KPI;
- прехвърля оперативния риск;
- осигурява по-висока предвидимост.

4. Финансово-икономически извод

Увеличението на разхода на тон отпадък показва, че системата не реализира ефективност при нарастване на обема, което е ключов аргумент за преминаване към модел, който позволява икономии от мащаба.

5. Управленски извод

Най-ефективният модел е този, при който общината управлява услугата чрез ясни правила, контрол и измерими резултати, а не чрез директно участие в производствения процес.

6. Рисков извод

Разпределението на риска към изпълнителя, съчетано със запазен контрол от страна на общината, води до по-нисък институционален риск и по-висока устойчивост на системата.

7. Финална препоръка

На база на извършения анализ се препоръчва Община Сливен да избере модел на външно възлагане на дейностите по чистотата при ясно дефинирани KPI, силен договорен контрол и цифрова отчетност.

8. Финален стратегически извод

Това решение не представлява отказ от отговорност, а избор на по-ефективен механизъм за нейното изпълнение, при който общината запазва контрола, но използва специализацията на пазара в интерес на гражданите.

„Общината на гр. Сливен следва да управлява резултата, а не да произвежда услугата.“

ПРИЛОЖЕНИЯ

ОБЩИНА СЛИВЕН

ФИНАНСОВО-ИКОНОМИЧЕСКИ СРАВНИТЕЛЕН АНАЛИЗ на двата организационни модела за изпълнение на дейностите по поддържане на чистотата на Община Сливен

Модел А: Възлагане на външен изпълнител | Модел Б: Вътрешно изпълнение чрез общинско предприятие
Базова референтна година: 2025 г. | Април 2026 г.

I. БЕЛЕЖКИ КЪМ ПРЕРАБОТЕНИЯ АНАЛИЗ И МЕТОДОЛОГИЯ

Настоящият финансово-икономически анализ е изготвен по искане на кмета на Община Сливен с цел да предостави на Общинския съвет обоснована сравнителна оценка на два алтернативни организационни модела за изпълнение на дейностите по поддържане на чистотата на общинската територия:

- Модел А – Продължаване на действащия модел на външно възлагане на специализиран изпълнител чрез обществена поръчка
- Модел Б – Преминаване към вътрешно изпълнение чрез новоизградено общинско предприятие или общинско дружество

Анализът е базиран изцяло на официални данни, предоставени от Общинска администрация - Сливен за периода 2023-2025 г., Разходните норми за персонал, техника, горива и поддръжка са изчислени въз основа на реални пазарни данни за 2025 г.

ВАЖНО: Целта на анализа е да установи обективно каква е реалната финансова цена на всеки от двата модела при идентични обеми на дейност. Всички данни са заложени с ясно посочена изчислителна основа. Там, където данните са оценъчни, това е изрично указано.

II. ИЗХОДНИ ДАННИ – РЕАЛИЗИРАНИ РАЗХОДИ 2023–2025 г.

2.1. Количества транспортирани отпадъци

Показател	2023 г.	2024 г.	2025 г.	Промяна
До сепарираща инсталация (т)	40 018,686	40 331,820	40 096,960	+0,2%
До регионално депо – нерегл. сметища (т)	14 437,700	18 193,100	24 200,400	+67,6%
ОБЩО транспортирани отпадъци (т)	54 456,386	58 524,920	64 297,360	+18,1%

Забележка: В разходния сравнителен анализ (т. III и IV) за сметосъбиране и сметоизвозване са използвани само количествата от организираната система на сметосъбиране (до сепарираща инсталация), тъй като почистването на нерегламентирани сметища се калкулира отделно. Общото количество се използва при изчисляване на единичния разход.

2.2. Реализирани разходи — Модел А (Външен изпълнител)

Дейност	2023 г. (лв.)	2024 г. (лв.)	2025 г. (лв.)	Ръст
Сметосъбиране и сметоизвозване	5 793 791,15	6 925 220,55	7 508 665,87	+29,6%
Поддържане чистотата — общ. места	1 585 423,67	1 971 463,33	2 046 994,37	+29,1%
Зимно почистване	15 147,97	0,00	15 217,38	+0,5%
Почистване на замърсени терени	221 160,00	189 566,00	156 173,00	-29,4%
ОБЩО РАЗХОДИ	7 615 522,79	9 086 249,88	9 727 050,62	+27,7%

Единичен разход (лв./тон)	2023 г.	2024 г.	2025 г.
Само сметосъбиране и сметоизвозване (лв./т)	106,45	118,37	116,78
Общо четири дейности (лв./т)	139,84	152,90	151,28

Забележка: Данните за 2025 г. отразяват действителните договорни плащания по последния сключен договор с ДЗЗД Грийн Партньърс. Данните за 2023 и 2024 г. са официални счетоводни данни от Общинска администрация - Сливен.

Изчислено: $7\,615\,522,79 \text{ лв.} / 54\,456,386 \text{ т} = 139,84 \text{ лв./т}$ (2023 г.); $9\,086\,249,88 \text{ лв.} / 58\,524,920 \text{ т} = 152,90 \text{ лв./т}$ (2024 г.); $9\,727\,050,62 \text{ лв.} / 64\,297,360 \text{ т} = 151,28 \text{ лв./т}$ (2025 г.)

III. МОДЕЛ Б – КАПИТАЛОВИ РАЗХОДИ (CAPEX)

При преминаване към вътрешно изпълнение Общината следва да поеме еднократни инвестиционни разходи за изграждане на техническа база, закупуване на специализирана техника и осигуряване на контейнерен парк. Разходите са остойностени по пазарни цени за 2025 г.

№	Вид инвестиция	Бр.	Ед. цена (лв.)	Стойност (лв.)
А. СПЕЦИАЛИЗИРАНА ТЕХНИКА – СМЕТОСЪБИРАНЕ				
1	Вариопреса 20 m ³ – 6 бр.	6	310 000,00	1 860 000,00
2	Вариопреса 8/10 m ³ – 2 бр.	2	175 000,00	350 000,00
3	Контейнеровоз 4 m ³ – 3 бр.	3	90 000,00	270 000,00
Б. ПОЧИСТВАНЕ НА ОБЩЕСТВЕНИ МЕСТА				
4	Метачни машини – 4 бр.	4	280 000,00	1 120 000,00
5	Поливачки/мийачки – 2 бр.	2	220 000,00	440 000,00
В. ЗИМНО ПОЧИСТВАНЕ				
6	Снегочист. машини – 4 бр.	4	65 000,00	260 000,00
7	Луговози с гребло – 3 бр.	3	70 000,00	210 000,00
8	Пясъкоразпръсквач – 1 бр.	1	60 000,00	60 000,00
Г. ДОПЪЛНИТЕЛНА ТЕХНИКА				
9	Самосвали – 2 бр.	2	80 000,00	160 000,00
Д. КОНТЕЙНЕРЕН ПАРК И УЛИЧНИ КОШЧЕТА				
10	Контейнери тип Бобър 1.1 m ³ – 3 000 бр.	3000	650,00	1 950 000,00
11	Контейнери 4 m ³ – 200 бр.	200	3500,00	700 000,00
12	Улични кошчета – 600 бр.	600	180,00	108 000,00

Е. ИНФРАСТРУКТУРА – ТЕХНИЧЕСКА БАЗА			
13	Техническа база СМР	1	2 500 000,00
ОБЩО КАПИТАЛОВИ РАЗХОДИ (CAPEX)			9 988 000,00

При финансиране чрез инвестиционен кредит (лихвен процент 5,5%, срок 10 г.) годишната анюитетна вноска се изчислява по формулата:

$$\text{Годишна вноска} = \text{CAPEX} \times [r(1+r)^n / ((1+r)^n - 1)]$$

$$\text{Годишна вноска} = 9\,988\,000,00 \text{ лв.} \times 0,132668 = 1\,325\,085,67 \text{ лв./год.}$$

Параметър на амортизацията	Стойност
Общи капиталови разходи (CAPEX)	9 988 000,00 лв.
Лихвен процент (инвестиционен кредит)	5,50 %
Срок	10 години
Анюитетен коефициент $[r(1+r)^n / ((1+r)^n - 1)]$	0.132668
ГОДИШНА ЕКВИВАЛЕНТНА СТОЙНОСТ НА CAPEX	1 325 085,67 лв.

Забележка: Годишната еквивалентна стойност на капиталовия разход (анюитетна рента) представлява годишната стойност на всички инвестиции, изразена чрез лихвена функция на парите. При изчисляване на пълната себестойност на вътрешния модел тя се прибавя към оперативните разходи. Към нея следва да се прибави и разходът за лихви по кредита, включен в анюитетната формула. Тя представлява минималния годишен ангажмент, произтичащ от капиталовата инвестиция при Модел Б.

IV. МОДЕЛ Б – ОПЕРАТИВНИ РАЗХОДИ (ОРЕХ)

4.1. Разчет за персонала

Необходимият щатен персонал е изчислен съгласно методологията на Ръководство за определяне броя и вида на необходимите съдове и техника (МОСВ), адаптирана към реалния обем дейност в Сливен. Заплатите са представени до реалните пазарни нива за Сливенска област за 2025 г. Особено за шофьорите на специализирана сметосъбираща техника (кат. С/Е), механиците и операторите, пазарната заплата е значително над МРЗ поради недостиг на квалифицирани кадри. Осигуровки работодател: 24,8%.

Социалните осигуровки за сметка на работодателя включват: ДОО – 12,9%, ДЗПО – 2,8%, ЗО – 4,8%, ОЗМ – 0,4%, ТЗПБ – клас по 0,5% = общо 21,4% + допълнителни (СВКО, квалификация) ≈ 24,8% от brutната заплата.

№	Длъжност	Бр.	Бруто (лв.)	Мес.ФРЗ (лв.)	С осн. (лв./мес.)	Год. разход (лв.)
1	Директор / Управител	1	5500,00	5500,00	6864,00	82 368,00
2	Заместник-директор (техн.)	1	4000,00	4000,00	4992,00	59 904,00
3	Главен счетоводител	1	4000,00	4000,00	4992,00	59 904,00
4	Счетоводители / Касиер	2	2800,00	5600,00	6988,80	83 865,60
5	Организатор производство	2	3200,00	6400,00	7987,20	95 846,40
6	Проверители (контрольори)	3	2600,00	7800,00	9734,40	116 812,80
7	Деловодители / ТРЗ	2	2400,00	4800,00	5990,40	71 884,80
8	Механици	3	3200,00	9600,00	11 980,80	143 769,60
9	Авто- и електромонтьори	4	2900,00	11 600,00	14 476,80	173 721,60
10	Шофьори спец. техника (кат. С/Е)	24	3200,00	76 800,00	95 846,40	1 150 156,80
11	Сметосъбирачи	36	2300,00	82 800,00	103 334,40	1 240 012,80
12	Оператори на метачни машини	6	2600,00	15 600,00	19 468,80	233 625,60

13	Метачи / Миячи (ръчен труд)	28	2000,00	56 000,00	69 888,00	838 656,00
14	Снегочистване (сезонни)	8	2300,00	18 400,00	22 963,20	275 558,40
15	Охрана (деноношна)	4	2200,00	8800,00	10 982,40	131 788,80
16	Инспектор-еколог	1	3000,00	3000,00	3744,00	44 928,00
17	Фактурист / Оператор везна	2	2400,00	4800,00	5990,40	71 884,80
18	Общи работници	6	2000,00	12 000,00	14 976,00	179 712,00
ОБЩО		134		337 500,00	421 200,00	5 054 400,00

Общо щатни бройки: 134 бр. Годишен разход за персонал (включени осигуровки за сметка на работодателя): 5 054 400,00 лв.

4.2. Разход за горива

Вид техника	Основа	Литри/ед.	Цена лв./л	Разход (лв.)
Вариопреса 20 m ³ – 6 авт. × 120 л/ден × 365 дни	6 авт. × 120 л/ден × 365 дни	262 800	2,45	643 860,00
Вариопреса 8/10 m ³ – 2 авт. × 80 л/ден × 365 дни	2 авт. × 80 л/ден × 365 дни	58 400	2,45	143 080,00
Контейнеровози – 3 авт. × 60 л/ден × 365 дни	3 авт. × 60 л/ден × 365 дни	65 700	2,45	160 965,00
Метачни машини – 4 бр. × 110 л/ден × 240 раб.дни	4 бр. × 110 л/ден × 240 раб.дни	105 600	2,45	258 720,00
Попивачки/миячки – 2 авт. × 90 л/ден × 200 дни	2 авт. × 90 л/ден × 200 дни	36 000	2,45	88 200,00
Зимна техника – 12 маш. × 60 л/ден × 40 дни	12 маш. × 60 л/ден × 40 дни	28 800	2,45	70 560,00
Самосвали – 2 авт. × 80 л/ден × 200 дни	2 авт. × 80 л/ден × 200 дни	32 000	2,45	78 400,00
ОБЩО ГОРИВО		589 300 л		1 443 785,00

Исходна цена на дизел: 2,45 лв./л (средна пазарна цена за 2025 г., без ДДС). Нормите на разход са съобразени с реалната тежка специализирана техника при градски маршрути.

4.3. Обобщен разчет на оперативните разходи (ОРЕХ) – пълен

Следващата таблица включва ВСИЧКИ оперативни разходи.

Категория / Период разход	Годишна сума (лв.)
А. РАЗХОДИ ЗА ПЕРСОНАЛ	
Брутни заплати – 134 щата (пазарни заплати 2025 г.)	4 050 000,00 лв.
Осигуровки работодател 24,8% (ДОО+ДЗПО+ЗО+ОЗМ+ТЗПБ)	1 004 400,00 лв.
ОБЩО ФРЗ + осигуровки	5 054 400,00 лв.
Б. РАЗХОДИ ЗА ГОРИВА	
Дизелово гориво – 589 300 литра × 2,45 лв./л	1 443 785,00 лв.
В. ПОДДРЪЖКА И РЕМОНТ НА ТЕХНИКАТА	
Самоходна техника (4 730 000 лв.) × 6%	283 800,00 лв.
Контейнерен парк (2 758 000 лв.) × 2%	55 160,00 лв.
ОБЩО поддръжка	338 960,00 лв.
Г. КОНСУМАТИВИ И МАТЕРИАЛИ	
Смазочни масла, гуми, рез. части, химикали, пясък, сол	320 000,00 лв.
Д. КОМУНАЛНИ РАЗХОДИ	
Ел. енергия, вода, отопление – техническа база	85 000,00 лв.
Е. ЗАСТРАХОВКИ	
Каско и ГО (28 МПС) + имущество + отговорност	180 000,00 лв.
Ж. АДМИНИСТРАТИВНИ РАЗХОДИ	
IT/GPS, телефония, офис, правни, одит	120 000,00 лв.
З. БОЛНИЧНИ И ЗАМЕСТВАНЕ (задължителен разход)	
Болнични листове: 134 раб. × 8 дни × 120 лв./ден	128 571,43 лв.

Заместване при отпуск: 10% от щата × ср. месечна цена	42 120,00 лв.
Текучество 15%: 20 раб./год. × 1 мес. за замяна	63 180,00 лв.
ОБЩО болнични, отпуск, текучество	233 871,43 лв.
И. УПРАВЛЕНИЕ И КОНТРОЛ ОТ ОБЩИНСКА АДМИНИСТРАЦИЯ	
Надзор, финансов контрол, обществени поръчки, правно обслужване (2 ПРЕ)	280 000,00 лв.
К. КАПИТАЛОВ РЕМОНТ (след 5-та година)	
Основен ремонт самоходна техника: 4 730 000 × 8% / 5 год.	75 680,00 лв.
Л. ТЕХНИЧЕСКИ ПРЕГЛЕДИ, ТАХОГРАФИ, МПС РЕГИСТРАЦИИ	
28 МПС × 1 400 лв./год. (ГТП, тахограф, карти, пътен данък)	39 200,00 лв.
М. РАБОТНО ОБЛЕКЛО И ЛПС	
134 работника × 200 лв./год.	26 800,00 лв.
Н. ЛИХВИ ПО ОБОРОТЕН КРЕДИТ	
2-месечен оборотен капитал (ФРЗ+гориво+поддр.) × 5,5%	62 673,83 лв.
О. ГОРИВА СЛУЖЕБНИ АВТОМОБИЛИ (контрольори, управители)	
5 авт. × 9 000 км/год. × 8 л/100 км × 2,45 лв.	8820,00 лв.
П. ИЗВЪНРЕДНИ ОПЕРАЦИИ ПО СИГНАЛИ	
Реакция при нерегламентирани замърсявания (над плана)	80 000,00 лв.
СУМА ПЕРА А-П	8 349 190,26 лв.
Р. НЕПРЕДВИДЕНИ РАЗХОДИ (5% от А-П)	417 459,51 лв.
ОБЩО ОПЕРАТИВНИ РАЗХОДИ (ОРЕХ)	8 766 649,77 лв.

V. СРАВНИТЕЛЕН АНАЛИЗ – ПЪЛНА СЕБЕСТОЙНОСТ 2025 Г.

5.1. Обобщена сравнителна таблица – Пълна себестойност на двата модела

В следващата таблица е представена пълната годишна себестойност на услугата при двата модела. При Модел Б (вътрешно изпълнение) пълната себестойност включва оперативните разходи ПЛЮС годишната еквивалентна стойност на капиталовите разходи (амортизирана инвестиция).

Вид разход	Модел А – Външен (лв.)	Модел Б – Вътрешен (лв.)	Разлика Б-А (лв.)
1. ОПЕРАТИВНИ РАЗХОДИ			
Сметосъбиране и сметоизвозване	7 508 665,87	–	–
Чистота на обществени места	2 046 994,37	–	–
Зимно почистване	15 217,38	–	–
Почистване на замърсени терени	156 173,00	–	–
Персонал (ФРЗ + осигуровки)	(включен)	5 054 400,00	–
Горива	(включен)	1 443 785,00	–
Поддръжка и ремонт	(включен)	338 960,00	–
Консумативи, комунални, застраховки, администр.	(включен)	705 000,00	–
Болнични, отпуск, текучество на персонал	(поето от изп.)	233 871,43	–
Управление и надзор от Общ. администрация	(включен)	280 000,00	–
Капиталов ремонт, техн. прегледи, ЛПС	(поето от изп.)	141 680,00	–
Лихви оборот. кредит, служ. авт., извън. операции	(включен)	151 493,83	–
Непредадени (5%)	(включен)	417 459,51	–
ОБЩО ОПЕРАТИВНИ РАЗХОДИ	9 727 050,62	8 766 649,77	-960 400,85

2. КАПИТАЛОВИ РАЗХОДИ

Обща инвестиция (CAPEX)	0,00 лв.	9 988 000,00	—
Годишна анюитетна стойност (5,5%, 10 год.)	0,00 лв.	1 325 085,67	1 325 085,67
ОБЩА ГОДИШНА СЕБЕСТОЙНОСТ НА УСЛУГАТА	9 727 050,62 лв.	10 091 735,44 лв.	+364 684,82 лв.

Забележка: При Модел А всички позиции (включен) означават, че разходите за тях са вградени в договорната цена на изпълнителя и общината не ги калкулира отделно. Общата годишна себестойност при Модел Б е сумата от OPEX (8 766 649,77лв.) и годишната амортизационна стойност на CAPEX (1 325 085,67 лв.).

5.2. Сравнение на единичния разход (лв./тон отпадък)

Единичен разход (лв./тон)	Модел А	Модел Б	Разлика
Обща себестойност (лв.)	9 727 050,62	10 091 735,44	+364 684,82
Общо третирани отпадъци (т)	64 297,360	64 297,360	—
ЕДИНИЧЕН РАЗХОД (лв./тон)	151,28 лв./т	156,95 лв./т	+5,67 лв./т
Разлика (%)	100,0 %	103,7 %	+3,7 %

VI. ПРОГНОЗА ЗА 10-ГОДИШЕН ПЕРИОД (2025–2034 г.)

За оценка на дългосрочния финансов ефект е изчислена прогноза за десетгодишен период, при следните допускания:

- Модел А (Външен изпълнител): годишно нарастване на разходите 4% (среднопретеглена инфлация на труд и горива)
- Модел Б (Вътрешен): годишно нарастване на ОРЕХ 4%; CAPEX – фиксиран (кредит с постоянна вноска за 10 г.); след 10-та г. година кредитът е изплатен – анюитетът отпада - амортизационната тежест отпада.

Год.	Модел А – Вън. (лв.)	Мод.Б ОРЕХ (лв.)	Мод.Б Общо (лв.)	Разлика Б–А (лв.)	Кумул. разлика (лв.)
2025	9 727 050,62	8 766 649,77	10 091 735,44	+364 684,82	+364 684,82
2026	10 116 132,64	9 117 315,76	10 442 401,44	+326 268,79	+690 953,61
2027	10 520 777,95	9 482 008,39	10 807 094,07	+286 316,12	+977 269,73
2028	10 941 609,07	9 861 288,73	11 186 374,40	+244 765,33	+1 222 035,06
2029	11 379 273,43	10 255 740,28	11 580 825,95	+201 552,52	+1 423 587,58
2030	11 834 444,37	10 665 969,89	11 991 055,56	+156 611,19	+1 580 198,77
2031	12 307 822,14	11 092 608,68	12 417 694,36	+109 872,21	+1 690 070,99
2032	12 800 135,03	11 536 313,03	12 861 398,70	+61 263,68	+1 751 334,66
2033	13 312 140,43	11 997 765,55	13 322 851,23	+10 710,80	+1 762 045,46
2034	13 844 626,05	12 477 676,17	13 802 761,85	+41 864,20	+1 720 181,26
ОБЩО	116 784 011,73		118 504 192,99	+1 720 181,26	+1 720 181,26

Забележка: Прогнозата е индикативна и базирана на допускане за постоянен ръст 4%/год. Действителните стойности могат да се отклонят в зависимост от инфлацията, пазарните условия и управленската ефективност на съответния модел.

Кумулативна допълнителна тежест за 10 години при Модел Б: +1 720 181,26 лв.

VII. МНОГОКРИТЕРИАЛНА СРАВНИТЕЛНА ОЦЕНКА

В допълнение към количествения финансов анализ е извършена многокритериална оценка на двата модела по ключови управленски, технически и оперативни критерии. Оценката е на скала 1-5, където 5 = най-добър резултат.

Критериите обхващат финансови, технически, организационни и стратегически измерения.

Критерий	А	Б	Коментар
Годишна обща себестойност	2	5	Модел Б е по-евтин в числото на ОРЕХ, но по-скъп при пълна себестойност
Пълна себестойност (ОРЕХ+САРЕХ)	5	2	Модел А: 9 727 050,62 лв.; Модел Б: 10 091 735,44 лв.
Единичен разход (лв./тон)	5	2	151,28 лв./т (А) срещу 156,95 лв./т (Б)
Начална капиталова тежест	5	1	Нулев САРЕХ при А; 9 988 000,00 лв. при Б
Бюджетна предвидимост	4	2	Договорна цена ограничава изненадите; при Б – множество непредвидени разходи
Финансов риск за Общината	4	2	При А – рискът е у изпълнителя; при Б – изцяло у Общината
Скрити и непреки разходи	5	1	При А – нулеви; при Б – болнични, текучество, надзор, капиталов ремонт...
Техническа надеждност	5	3	Оператор с резервен парк и ~~сервизна~~ мрежа
Оперативна гъвкавост	4	3	Оператор мобилизира ресурс по-бързо при пикови натоварвания
Кадрова стабилност	4	2	Недостигът на шофьори С/Е е системен проблем в региона
Контролируемост (KPI+санкции)	5	2	Договорен механизъм при А; само административен при Б
Непрекъсваемост на ~~услугата~~	4	3	Договорна гаранция при А; риск от стачки/аварии при Б
Скорост на внедряване	5	1	Незабавно при А; 12-18 месеца подготовка при Б
Управленска тежест за Общината	5	2	При Б – Общината става оператор; при А – само контрол
Технологично обновление	5	3	GPS, smart bins, оптимизация на ~~маршрути~~ – при оператора

Кумулативна тежест 10 год.	5	2	Разлика +1 720 181,26 лв. за 10 г. в полза на А
ОБЩ БАЛ	72	36	Модел А превъзхожда с 36 точки от 80 максимални

VIII. ОБОБЩЕНИ ИЗВОДИ И ЗАКЛЮЧЕНИЯ

8.1. Финансово-икономически изводи

Показател	Модел А – Външен	Модел Б – Вътрешен
Обща годишна себестойност 2025 г.	9 727 050,62 лв.	10 091 735,44 лв.
от която OPEX	9 727 050,62 лв.	8 766 649,77 лв.
от която амортизиран CAPEX (год.)	0,00 лв.	1 325 085,67 лв.
Единичен разход (лв./тон)	151,28 лв./т	156,95 лв./т
Начална инвестиция (CAPEX)	0,00 лв.	9 988 000,00 лв.
Годишна надбавка Модел Б над Модел А	–	+364 684,82 лв.
Надбавка в %	100,0 %	+3,7 %
Кумулативна разлика за 10 год.	–	+1 720 181,26 лв.
Многокритериална оценка (от 80 т.)	72 т.	36 т.

8.2. Заключение

Въз основа на финансово-икономически анализ, изчислен на база официалните данни на Община Сливен за 2025г. и общоприети методологични основи, може да се формулира следното категорично заключение:

Вътрешното изпълнение (Модел Б) е по-скъпо с 364 684,82 лв. годишно (+3,7%) спрямо действащия модел с външен изпълнител (Модел А).

Моделът на външно възлагане е по-ефективен поради:

- Нулева начална капиталова инвестиция – 9 988 000,00 лв. остават в бюджета на Общината
- По-ниска единична себестойност: 151,28 лв./тон (А) срещу 156,95 лв./тон (Б)
- Прехвърляне на оперативния риск към изпълнителя чрез договорни механизми

- Договорен контрол чрез КРІ и санкции — измерим и доказуем резултат
 - Кумулативна икономия за 10 години: 1 720 181,26 лв. в полза на Модел А
 - Пълна многокритериална оценка: 72 точки (А) срещу 36 точки (Б)
-

ОБЩИНА СЛИВЕН

ИЗВОД И ГРАФИКИ

към финансово-икономически сравнителен анализ
на двата организационни модела за изпълнение на дейностите по поддържане на чистотата

Модел А: Възлагане на външен изпълнител | Модел Б: Вътрешно изпълнение

Базова референтна година: 2025 г. | Април 2026 г.

I. ОБОБЩЕН ФИНАНСОВО-ИКОНОМИЧЕСКИ ИЗВОД

ИЗВОД: При пълно и методологично коректно отчитане на всички запължителни разходи, Вътрешното изпълнение (Модел Б) е по-скъпо от Възлагането на Външен изпълнител (Модел А) – и на годишна, и на 10-годишна база.

Показател	Модел А – Външен изпълнител	Модел Б – Вътрешно изпълнение
Обща годишна себестойност на услугата (2025 г.)	9 727 050,62 лв.	10 091 735,44 лв.
– от която: оперативни разходи (ОРЕХ)	9 727 050,62 лв.	8 766 649,77 лв.
– от която: годишна стойност на CAPEX (анюитет 5,5%/10г.)	0,00 лв.	1 325 085,67 лв.
Единичен разход (лв./тон транспортирани отпадъци)	151.28 лв./тон	156.95 лв./тон
Начална инвестиция (CAPEX) – еднократна	0,00 лв.	9 988 000 лв.
Годишна надбавка Модел Б над Модел А	–	+ 364 684,82 лв.
Разлика в %	100,0 %	+ 3.75 %
Кумулативна разлика за 10 години (при ръст 4%/год.)	–	+ 1 720 181,26 лв.
Многокритериална оценка (16 критерия × max 5 т. = 80 т.)	72 точки	36 точки

1.1. Ключови основания за извода

- Заплатите при Модел Б са изчислени по реалните пазарни нива за Сливенска област за 2025 г. – шофьорите категория С/Е: 3 200 лв., механиците: 3 200 лв., сметосъбирачите: 2 300 лв. Това повишава разходите за персонал от 3 803 904 лв. (при МРЗ) до 5 054 400 лв. (реален пазар).

- При Модел Б са включени 10 категории задължителни разходи, пропуснати в базовия вариант: болнични листове, заместване при отпуски, текучество на персонал 15%, управленски надзор от Общинска администрация, капиталов ремонт след 5-та година, технически прегледи и регистрации на 28 МПС, работно облекло и ЛПС, тихви по оборотен кредит.
- Горивото: детайлната таблица дава 1 443 785 лв. (589 300 л × 2,45 лв.) – правилната стойност, не 1 423 205 лв.
- Поддръжката: 6% само от стойността на самоходната техника (4 730 000 лв.) + 2% от контейнерния парк (2 758 000 лв.) = 338 960 лв.
- Капиталовата инвестиция от 9 988 000 лв. натоварва бюджета с анюитетна вноска от 1 325 086 лв./год. в продължение на 10 години – при Модел А тази тежест е нулева.
- Кумулативно за 10 години (при ежегоден ръст 4%), Модел Б е по-скъп с 1 720 181 лв. – при това след 2034 г. анюитетът отпада и Модел Б би могъл да стане по-изгоден, но едва след пълното изплащане на кредита.

1.2. Защо базовото ОРЕХ на Модел Б е по-ниско от цената на договора?

Базовото изчисление на ОРЕХ при Модел Б (6 606 231 лв.) е по-ниско от договорната цена на Модел А (9 727 051 лв.) по три причини:

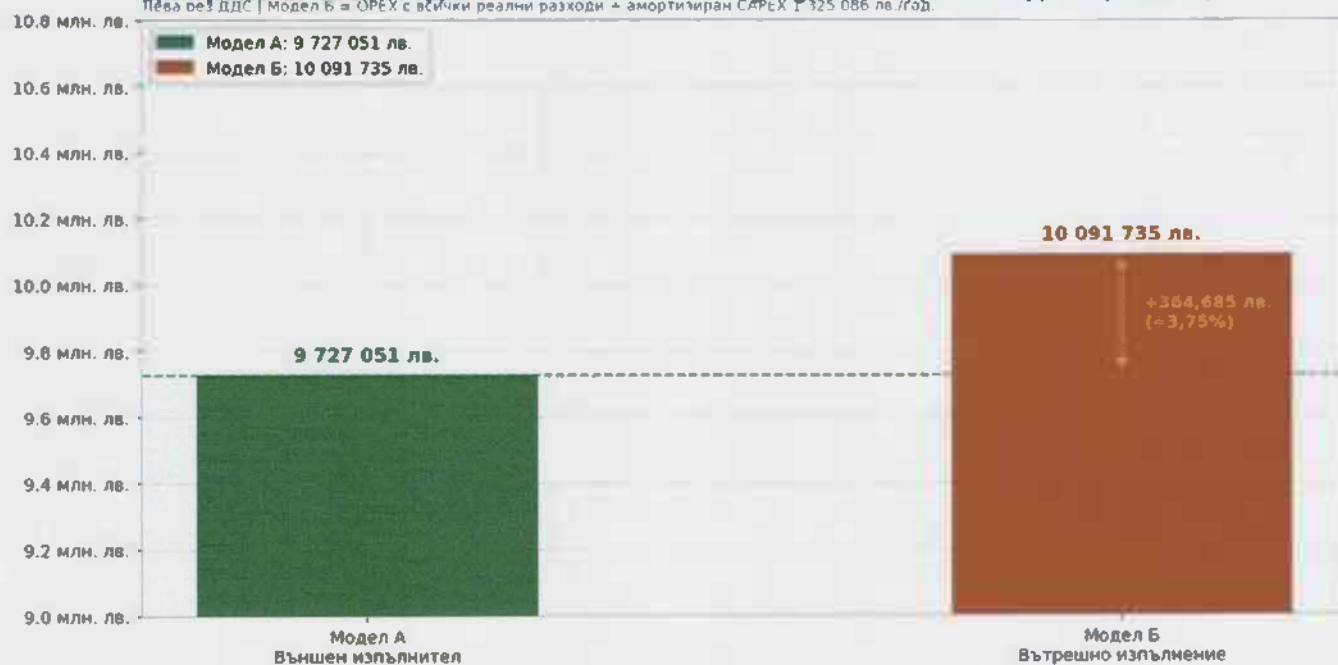
Причина	Обяснение
Занижени заплати	В базовото изчисление заплатите са на нивото на МРЗ, а не на реалния пазар. При реални заплати ФРЗ нараства с 1 250 496 лв.
Пропуснати задължителни разходи	Болнични, заместване, текучество, надзор, капиталов ремонт, техн. прегледи, ЛПС = +807 045 лв.
Печалба и риск на изпълнителя	В договорната цена е включена печалба (~10-12%) и рискова премия за непредвидени ситуации. При вътрешен модел рискът остава у Общината без финансова компенсация.
Амортизиран CAPEX	Добавен годишен ангажимент от 1 325 086 лв. (кредит за 9 988 000 лв.) превишава спестяванията от по-ниски заплати.

II. ГРАФИКИ И ДИАГРАМИ

Диаграма 1: Обща годишна себестойност – Модел А срещу Модел Б (2025 г.)

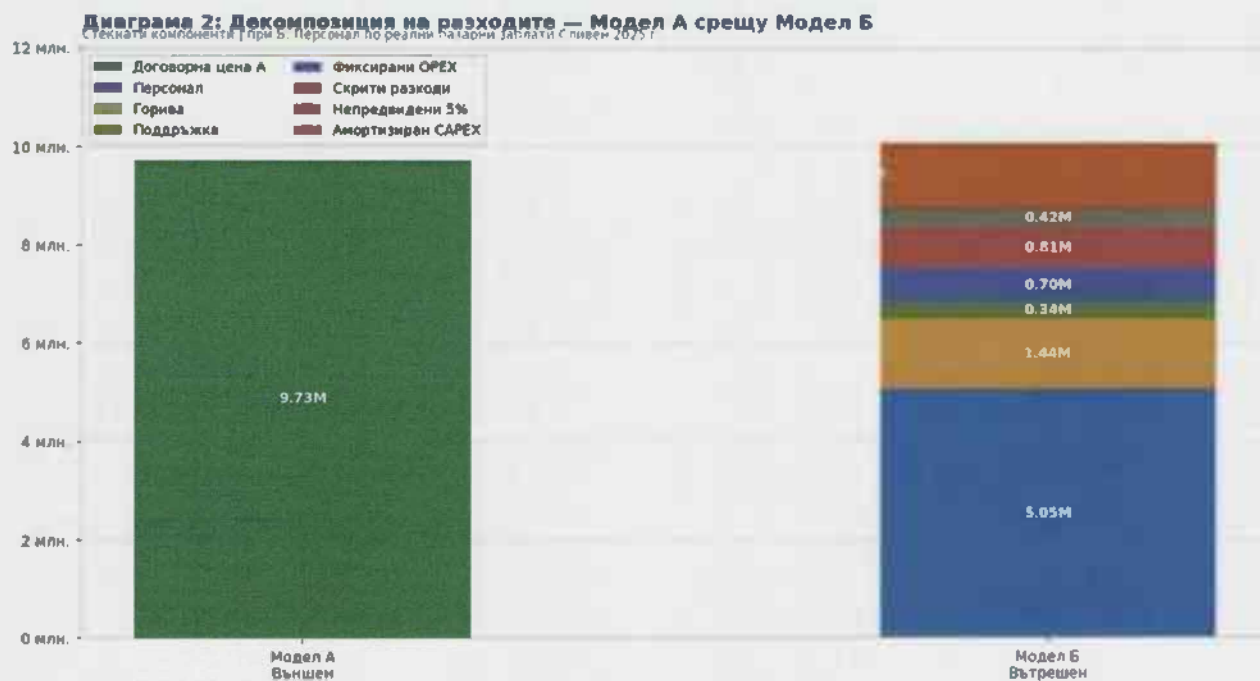
Диаграма 1: Обща годишна себестойност на услугата – двата модела (2025 г.)

Лева без ДДС | Модел Б = ОРЕХ с всички реални разходи + амортизиран CAPEX + 325 086 лв./год.



Договорната цена при Модел А е 9 727 050,62 лв., докато пълната себестойност при Модел Б – при коректно отчетени всички задължителни разходи – възлиза на 10 091 735,44 лв. Разликата е +364 684,82 лв. (+3.75%) в полза на Модел А.

Диаграма 2: Декомпозиция – структура на разходите при двата модела



Диаграмата показва кои категории разходи изграждат себестойността при всеки модел. При Модел Б персоналят (5 054 400 лв.) и амортизираният CAPEX (1 325 086 лв.) са водещите компоненти, надвишаващи общата цена на Модел А.

Диаграма 3: Динамика на единичния разход (лв./тон) – 2023–2025 г.



Единичният разход при Модел А за 2025 г. е 151,28 лв./тон за всичките четири дейности. При Модел Б (при пълна себестойност) той е 156,95 лв./тон — с 5,67 лв./тон или 3,75% по-скъп. Тенденцията при Модел А показва стабилизация след пика от 152,90 лв./тон през 2024 г.

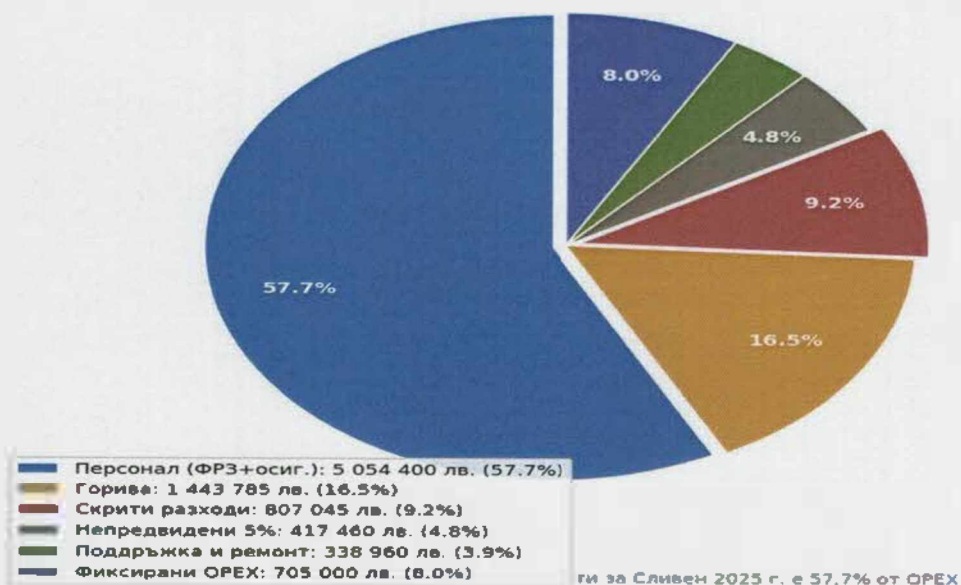
Диаграма 4: Многокритериална сравнителна оценка (16 критерия)



При оценка по 16 ключови управленски, финансови и оперативни критерия (скала 1–5), Модел А получава 72 точки срещу 36 точки за Модел Б – превъзходство от 36 точки. Модел Б превъзхожда само по годишна себестойност на ОРЕХ (без CAPEX) и по теоретичен дългосрочен потенциал след изплащане на кредита.

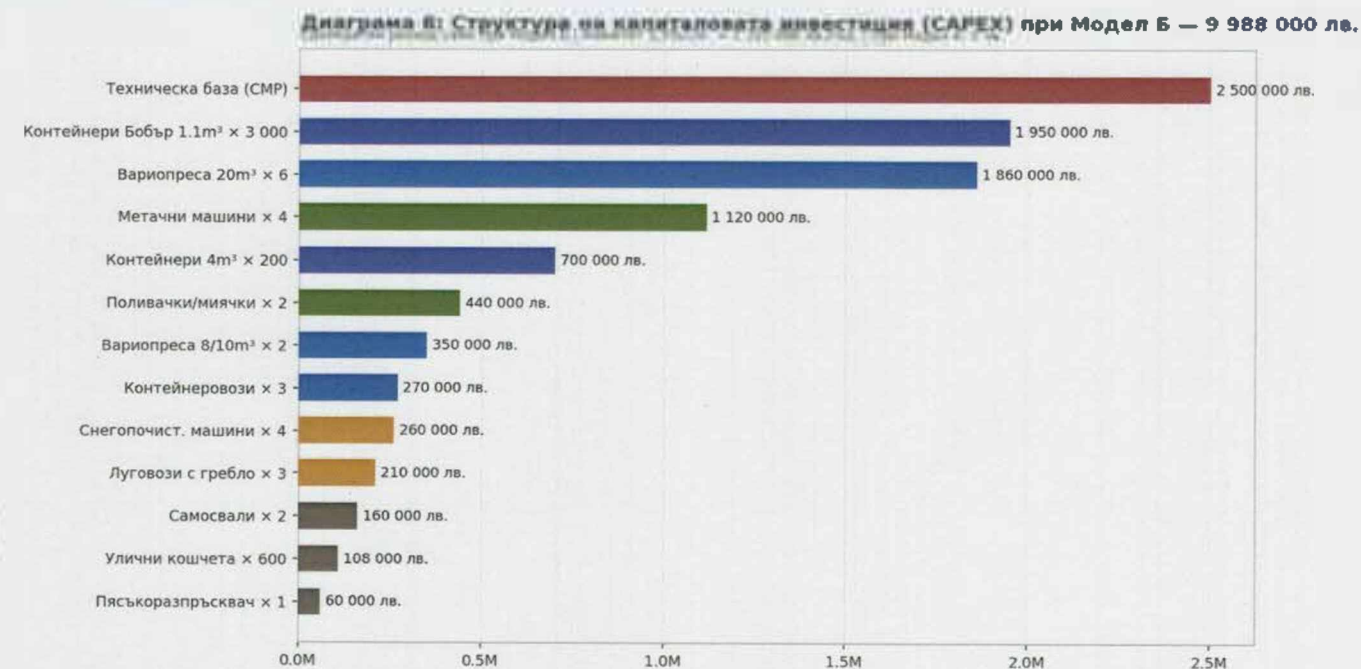
Диаграма 5: Структура на оперативните разходи при Модел Б

Диаграма 5: Структура на ОРЕХ при Модел Б – общо 8 766 650 лв.



Персоналът представлява 57,7% от ОПЕХ при Модел Б (5 054 400 лв.). Горивата са 16,5% (1 443 785 лв.). Скрытите и непреки разходи – болнични, заместване, надзор – съставляват допълнителни 9,2% (807 045 лв.), което е ключовата методологична корекция спрямо базовия вариант.

Диаграма 6: Структура на капиталовата инвестиция (CAPEX = 9 988 000 лв.)

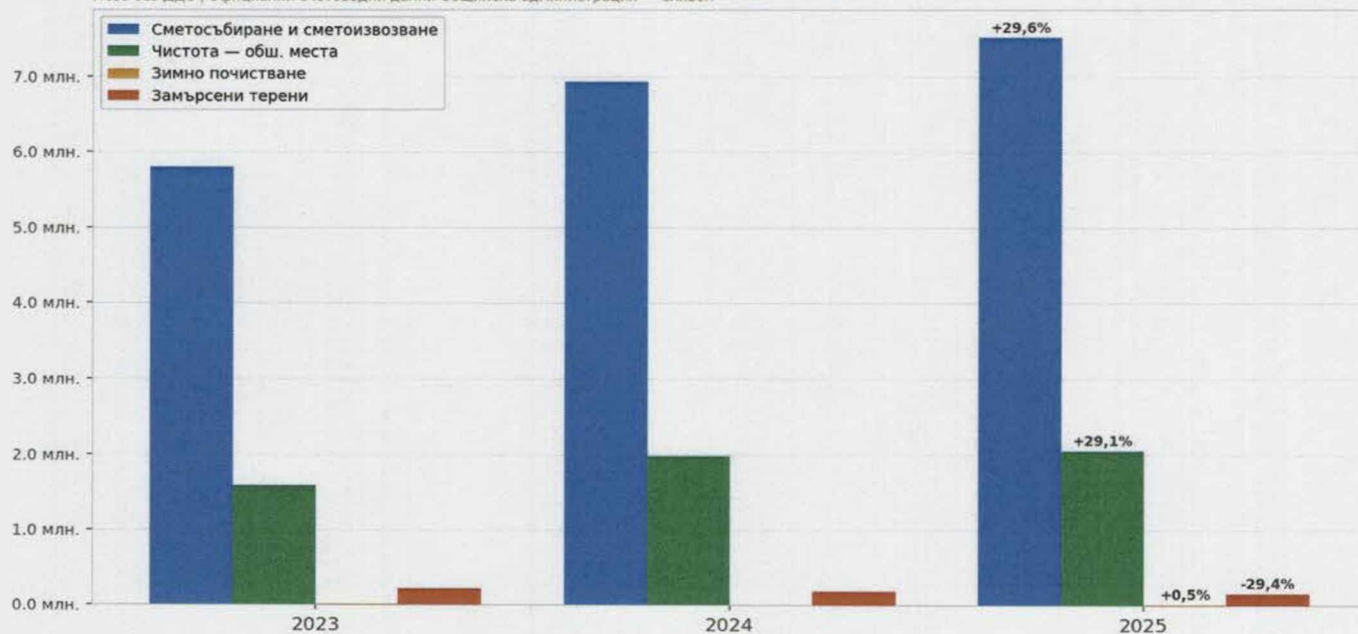


Техническата база (25,0%), контейнерите Бобър 1.1m³ (19,5%) и сметосъбиращата техника (18,6%) са трите най-тежки пера. Тази еднократна инвестиция се трансформира в годишен ангажимент от 1 325 086 лв. за 10 г. при лихвен процент 5,5%. При Модел А капиталовият ангажимент на Общината е нулев.

Диаграма 7: Реализирани разходи по дейности – Модел А (2023–2025 г.)

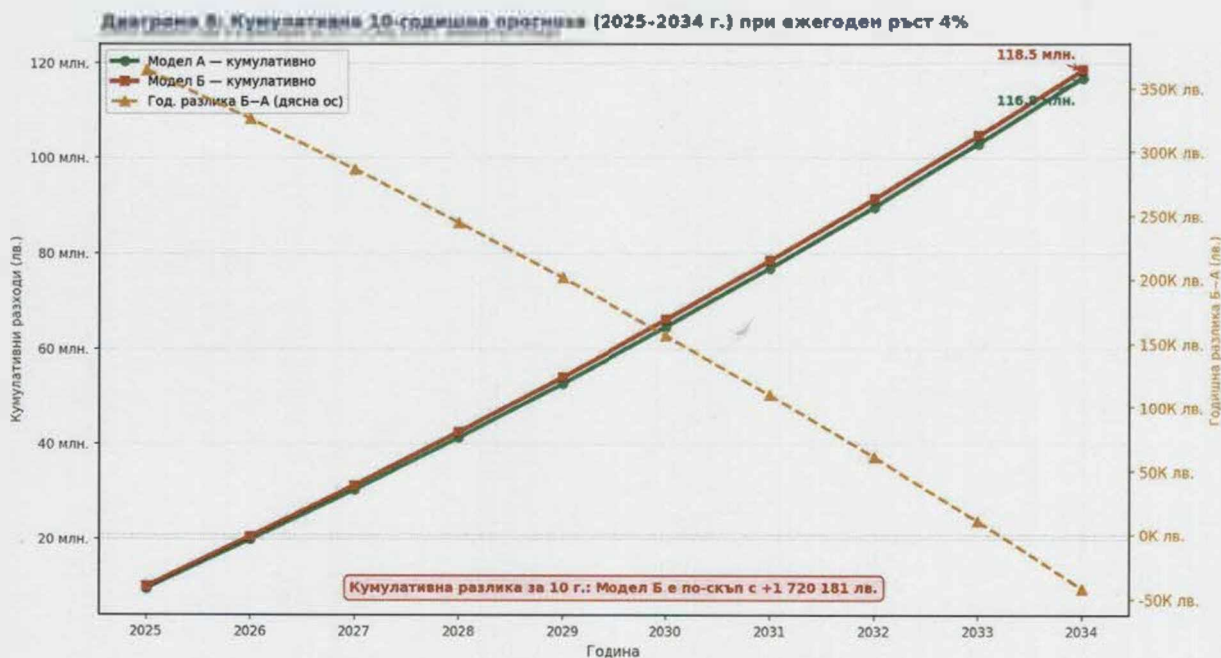
Диаграма 7: Реализирани разходи по дейности – Модел А (2023–2025 г.)

Лева без ДДС | Официални счетоводни данни Общинска администрация – Сливен



Разходите за сметосъбиране нарастват с 29,6%, а за чистотата на обществени места – с 29,1% за периода. Зимното почистване е стабилно. Замърсените терени намаляват с 29,4% поради по-ефективна профилактика. Тези данни са официални счетоводни данни от Общинска администрация – Сливен.

Диаграма 8: Кумулативна 10-годишна прогноза (2025–2034 г.) при ръст 4%/год.



За периода 2025–2034 г. кумулативните разходи при Модел А са 116 784 012 лв., при Модел Б – 118 504 193 лв. Разликата в полза на Модел А е +1 720 181 лв. Годишната разлика постепенно намалява (от 364 685 лв. към 0 до 2034 г.) поради по-бърз ръст на договорната цена при А. Забележка: след 2034 г. анюитетът при Б отпада, което би могло да направи Б по-евтин – но това изисква отделен анализ на следващия период.

III. ЗАКЛЮЧИТЕЛНИ ПРЕПОРЪКИ

Препоръка	Обосновка
1. Запазване на Модел А	Модел А е по-евтин с +364 685 лв./год. при пълна себестойност и с +1 720 181 лв. кумулативно за 10 г. Общинският бюджет не се натоварва с инвестиция от 9 988 000 лв.
2. Нов договор с КРІ	При следващата обществена поръчка да се въведат строги КРІ показатели, механизми за санкции и GPS мониторинг в реално време – за гарантиране на качеството на услугата.
3. Ценови таван	Договорната цена да бъде обвързана с инфлационен индекс (ХИПЦ или индекс на горивата), за да се ограничи рискът от прекомерно нарастване.
4. Резервен план	Общината да разработи детайлен оперативен план за преход към вътрешен модел, ако бъдещите обществени поръчки не дадат конкурентни оферти – за да е готова при промяна на пазарната среда.

ПРИЛОЖЕНИЯ КЪМ ПОДРОБЕН СРАВНИТЕЛЕН ДОКЛАД относно икономическата и техническата целесъобразност за възлагане на външен изпълнител на дейностите по чистотата на територията на община Сливен

ПРИЛОЖЕНИЕ № 1. РАЗШИРЕН АНАЛИТИЧЕН КОМЕНТАР

Бюджетна предвидимост

При аутсорсинг общината работи с договорно определена рамка и може по-лесно да прогнозира разходите. При вътрешно изпълнение бюджетът е по-чувствителен към повреди, аварии, ремонти, кадрови дефицити и други трудно прогнозируеми фактори. В аналитичен план това означава, че при оценката следва да се включват не само непосредствените плащания, но и цялата организационна архитектура зад услугата. Именно там външният изпълнител обикайно постига по-висока ефективност от вътрешното изпълнение. Повторното разглеждане на този аспект в различни перспективи е оправдано, защото решенията на Общинския съвет трябва да стъпват върху стабилен, а не повърхностен управленски аргумент.

Анализът на данните за периода 2021–2025 г. показва ясно, че системата по чистотата в Община Сливен функционира в условия на **нарастващо финансово натоварване**, като общият разход се увеличава от приблизително 6.15 млн. лв. през 2021 г. до 9.60 млн. лв. през 2025 г., което представлява увеличение от около 56%. В същото време количеството отпадъци нараства с приблизително 28–29%, което означава, че разходът расте значително по-бързо от обема.

Тази динамика е ключова от гледна точка на бюджетната предвидимост. При вътрешно изпълнение бюджетът остава силно чувствителен към редица трудно прогнозируеми фактори, включително:

- аварии и извънредни ремонти на техника;
- необходимост от спешно осигуряване на резервен капацитет;
- кадрови дефицити и необходимост от заместване;
- сезонни пикове и извънредни ситуации;
- неефективно използване на наличния ресурс.

Тези фактори създават т.нар. **вариативен разходен риск**, при който бюджетът не може да бъде планиран с достатъчна степен на точност. Съгласно принципите на публичните финанси (OECD Public Financial Management), подобна непредвидимост води до:

- отклонения в изпълнението на бюджета;

- необходимост от вътрешни преразпределения;
- затруднения при средносрочното планиране.

При модела на аутсорсинг, напротив, Общината работи в рамките на **договорно определена финансова структура**, при която основните параметри на разхода са ясно дефинирани предварително. Това не елиминира напълно риска, но го прави по-прогнозируем, по-ограничен, по-лесен за управление.

В аналитичен план това означава, че оценката не следва да се базира единствено на текущите плащания, а на **цялостната разходна структура**, включително нейната стабилност във времето. Именно в този аспект външният модел демонстрира по-висока ефективност.

Капиталови разходи (CAPEX) и ресурсна ангажираност

Собственото изпълнение изисква техника, база, склад, резерв и периодично обновяване. Това блокира ресурс и повишава риска от последващи непланирани инвестиции. Външният модел прехвърля тази тежест към оператора. В аналитичен план това означава, че при оценката следва да се включват не само непосредствените плащания, но и цялата организационна архитектура зад услугата. Именно там външният изпълнител обичайно постига по-висока ефективност от вътрешното изпълнение. Повторното разглеждане на този аспект в различни перспективи е оправдано, защото решенията на Общинския съвет трябва да стъпват върху стабилен, а не повърхностен управленски аргумент.

Вътрешното изпълнение предполага изграждане и поддържане на значителна материална база, включително:

- специализирана техника (сметосъбиращи автомобили, метачни машини и др.);
- резервен парк (за непрекъсваемост);
- сервизна инфраструктура;
- складови площи;
- логистична и организационна система.

Съгласно принципите на **lifecycle costing**, разходите не се изчерпват с първоначалната инвестиция, а включват:

- амортизация;
- текуща поддръжка;
- ремонти;
- подмяна;
- извеждане от експлоатация.

Тези разходи създават **дългосрочна финансова ангажираност**, която блокира ресурс и ограничава гъвкавостта на общината при разпределение на бюджета.

При външния модел тази тежест се прехвърля към изпълнителя. Общината не инвестира в активи, а заплаща за услуга. Това води до:

- намаляване на капиталовия натиск;
- избягване на необходимостта от бъдещи инвестиции;
- ограничаване на риска от технологично остаряване на активите.

В този смисъл външният модел е по-ефективен от гледна точка на **управление на публичния ресурс**, тъй като освобождава финансов капацитет за други приоритетни дейности.

Скрити разходи

Често при сравнение на моделите не се отчитат скритите разходи на вътрешната система – неработещ резерв, непродуктивно време, заместване, болнични, управление, сервизна организация. Именно тези компоненти често обръщат икономическата логика в полза на външния изпълнител. В аналитичен план това означава, че при оценката следва да се включват не само непосредствените плащания, но и цялата организационна архитектура зад услугата. Именно там външният изпълнител обикайно постига по-висока ефективност от вътрешното изпълнение. Повторното разглеждане на този аспект в различни перспективи е оправдано, защото решенията на Общинския съвет трябва да стъпват върху стабилен, а не повърхностен управленски аргумент.

Един от най-съществените аналитични аспекти е наличието на т.нар. **скрити разходи**, които често не се отчитат при повърхностно сравнение на моделите.

При вътрешното изпълнение такива разходи включват:

- непродуктивно време на техника и персонал;
- неработещ или частично използван резерв;
- разходи за заместване при отсъствия;
- болнични и текучество;
- разходи за управление и координация;
- вътрешни административни разходи;
- сервизна и ремонтна организация.

Тези компоненти са трудно измерими в краткосрочен план, но имат съществено влияние върху **реалната себестойност на услугата**. Именно те обясняват защо в практиката често се наблюдава разминаване между номиналния и действителния разход.

При външния модел тези разходи са:

- включени в цената на услугата;
- поети от изпълнителя;
- трансформирани в предвидим разход.

Съгласно принципа **total cost of ownership**, именно тези скрити компоненти често обръщат икономическата логика в полза на външния изпълнител.

Кадрови риск

Недостигът на квалифицирани шофьори и технически персонал е установен като **структурен риск** в целия сектор на комуналните услуги, включително на европейско ниво. Това се потвърждава от анализи на трудовия пазар и практиката на общините.

За Община Сливен този риск има особено значение, тъй като:

- дейността е силно зависима от квалифициран персонал;
- всяко отклонение влияе пряко върху непрекъсваемостта;
- възможностите за привличане и задържане на персонал са ограничени.

При вътрешния модел този риск е **директно поет от общината**, което води до:

- необходимост от резервен персонал;
- риск от неизпълнение на графици;
- административно натоварване.

При външния модел кадровият риск се прехвърля към изпълнителя, който:

- разполага с по-голям трудов ресурс;
- може да управлява текучеството по-гъвкаво;
- носи договорна отговорност при недостиг.

Оперативна непрекъсваемост

Обществената услуга по чистотата не може да бъде прекъсвана без тежки видими последствия. Външният оператор по-лесно осигурява резервиране и реакция при извънредни обстоятелства. В аналитичен план това означава, че при оценката следва да се включват не само непосредствените плащания, но и цялата организационна архитектура зад услугата. Именно там външният изпълнител обикайно постига по-висока ефективност от вътрешното изпълнение. Повторното разглеждане на този аспект в различни перспективи е оправдано, защото решенията на Общинския съвет трябва да стъпват върху стабилен, а не повърхностен управленски аргумент.

Обществената услуга по чистотата е **критична услуга**, при която прекъсването води до:

- непосредствено влошаване на градската среда;
- обществено недоволство;
- репутационен риск.

В този контекст ключовият фактор е способността за **непрекъсваемост**, която зависи от:

- наличието на резерв;
- бърза реакция при аварии;
- гъвкавост на системата.

Специализираните оператори по правило разполагат с:

- резервна техника;
- мобилни екипи;
- възможност за пренасочване на ресурс.

Общината значително по-трудно може да поддържа такъв капацитет без значително увеличение на разходите.

Контрол и управляемост

При добре структуриран договор общината може да упражнява по-прецизен контрол върху външен изпълнител, отколкото върху собствена производствена структура. Това е особен парадокс на комуналните услуги, но практиката го потвърждава. В аналитичен план това означава, че при оценката следва да се включват не само непосредствените плащания, но и цялата организационна архитектура зад услугата. Именно там външният изпълнител обичайно постига по-висока ефективност от вътрешното изпълнение. Повторното разглеждане на този аспект в различни перспективи е оправдано, защото решенията на Общинския съвет трябва да стъпват върху стабилен, а не повърхностен управленски аргумент.

Един от ключовите аналитични парадокси, потвърден в практиката, е че при добре структуриран договор общината може да упражнява по-прецизен контрол върху външен изпълнител, отколкото върху собствена производствена структура.

Причината е, че при външния модел:

- контролът е обвързан с KPI;
- изпълнението е измеримо;
- съществуват санкции;

- има ясна връзка между резултат и плащане.

При вътрешния модел:

- контролът е административен;
- липсва директна финансова последица;
- оценката често е субективна.

Обществен ефект

Гражданите оценяват резултата – чисти улици, обслужени контейнери, бърза реакция. Договорният модел позволява този резултат да бъде измерван и публично защитаван. В аналитичен план това означава, че при оценката следва да се включват не само непосредствените плащания, но и цялата организационна архитектура зад услугата. Именно там външният изпълнител обикновено постига по-висока ефективност от вътрешното изпълнение. Повторното разглеждане на този аспект в различни перспективи е оправдано, защото решенията на Общинския съвет трябва да стъпват върху стабилен, а не повърхностен управленски аргумент.

В крайна сметка гражданите не оценяват модела на управление, а резултата: чисти улици; редовно обслужвани контейнери; бърза реакция при проблем.

Договорният модел позволява този резултат да бъде:

- измерван;
- доказван;
- защитаван пред обществото.

Това създава по-висока степен на обществена отчетност, което е ключов елемент на доброто управление.

Разширеният аналитичен коментар показва, че оценката на моделите следва да включва не само преките разходи, но и цялостната организационна, техническа и финансова архитектура на услугата. именно в тази по-широка перспектива моделът на външно възлагане демонстрира по-висока ефективност, по-добра предвидимост, по-нисък риск и по-голяма управляемост, което го прави по-обоснования избор за община Сливен.

устойчивото решение не е това, което изглежда по-евтино в краткосрочен план, а това, което е по-управляемо, предвидимо и защитимо в дългосрочен хоризонт.

ПРИЛОЖЕНИЕ № 2. ПРИМЕРНА СИСТЕМА ОТ ПОКАЗАТЕЛИ ЗА ИЗПЪЛНЕНИЕ, КОНТРОЛ И САНКЦИИ - KPI

(за дейностите по чистотата на територията на Община Сливен)

1. Цел на приложението

Настоящото приложение има за цел да предложи примерна система от Ключови Показатели за Изпълнение (KPI), чрез които услугите по чистотата да бъдат превърнати от общо договорно задължение в измерим, проверим и резултат, обвързан със санкции при неизпълнение.

В съответствие с добрите европейски практики при възлагане на обществени услуги, KPI следва да изпълняват няколко основни функции:

- да определят минимално допустимото ниво на обслужване;
- да позволяват текущ и периодичен контрол;
- да осигуряват ясна връзка между резултат, приемане и плащане;
- да създават обективна основа за санкции при неизпълнение;
- да защитават обществения интерес чрез прозрачност и доказуемост.

Показателите, представени по-долу, са примерни и следва да бъдат конкретизирани в зависимост от:

- обхвата на възлагането;
- териториалното деление на общината;
- честотата на обслужване;
- приоритетните зони;
- сезонните особености.

2. Основни принципи при изграждане на KPI система

За да бъдат функционални и приложими, показателите следва да отговарят на следните принципи:

2.1. Измеримост

Всеки показател следва да бъде формулиран количествено или чрез ясно проверим стандарт.

2.2. Еднозначност

Необходимо е недвусмислено описание на съдържанието, обхвата, начина на измерване и периода на отчитане.

2.3. Проследимост

Показателите следва да могат да бъдат удостоверени чрез обективни доказателства – GPS, снимки, протоколи, електронни записи, районни проверки.

2.4. Съпоставимост

Показателите следва да позволяват сравнение между периоди, райони, маршрути и видове дейности.

2.5. Обвързаност с последици

KPI имат реален управленски смисъл само ако са обвързани с:

- приемане или неприемане на дейност;
- санкции;
- удръжки;
- корективни действия.

3. Примерни KPI по основни дейности

3.1. KPI за сметосъбиране и сметоизвозване

KPI 1. Изпълнение на графика по сметосъбиране

Показател: минимум 98% изпълнение на утвърдените графици за обслужване.

Същност: Измерва дела на обслужените по график точки/маршрути спрямо всички планирани за съответния отчетен период.

Формула:

$$\text{Изпълнение на графика (\%)} = \frac{\text{Брой реално обслужени по график точки}}{\text{Брой планирани точки}} \times 100$$

Източници за проверка:

- GPS данни;
- маршрутни отчети;
- протоколи от районни проверки;
- сигнали за необслужени съдове.

Управленски смисъл: Това е основният KPI за регулярността и надеждността на услугата. Ниво под 98% следва да се счита за съществено отклонение.

KPI 2. Максимално време за реакция по сигнал за препълнен съд

Показател: до 24 часа от регистриране на сигнала.

Същност: Измерва оперативната способност на изпълнителя да реагира по сигнали за препълнени, необслужени или проблемни съдове.

Източници за проверка:

- електронна система за сигнали;
- час на постъпване на сигнала;
- час на отработване;
- снимков материал преди/след;
- потвърждение от районен инспектор.

Управленски смисъл: Показателят е особено важен за гражданската чувствителност към услугата, тъй като препълнените съдове имат незабавен видим ефект.

3.2. KPI за съдове за отпадъци и улични кошчета

KPI 3. Срок за подмяна на повреден съд

Показател: до 48 часа от констатиране или регистриране на сигнала.

Същност: Измерва способността на изпълнителя да осигури поддръжка и подмяна на съдовете в рамките на нормативно и организационно приемлив срок.

Обхват:

- напълно повредени съдове;
- съдове, създаващи опасност;
- съдове, негодни за обслужване.

Източници за проверка:

- регистър на сигналите;
- складови и логистични отчети;
- снимки;
- приемо-предавателен протокол.

Управленски смисъл: Този KPI защитава минималното функционално качество на системата и предотвратява натрупване на вторични проблеми.

3.3. KPI за технологична проследимост и доказуемост

KPI 4. Пълно GPS-покрите на специализираната техника

Показател: 100% GPS оборудване и пълна проследимост на цялата специализирана техника, ангажирана в дейностите.

Същност: Всеки специализиран автомобил или мобилен екип следва да бъде оборудван със система за GPS проследяване, която да позволява обективна верификация на маршрути, време на движение, престой и реално покритие.

Изискване:

- непрекъснат запис;
- достъп на възложителя до данните;
- архивиране за определен период;
- възможност за проследяване по дата, район и маршрут.

Управленски смисъл: GPS контролът е ключов инструмент за елиминиране на субективността и за установяване на връзката между отчетена и действително извършена дейност.

3.4. KPI за отчетност и прозрачност

KPI 5. Месечен доклад по райони, маршрути и извънредни сигнали

Показател: представяне на ежемесечен консолидиран отчет в стандартизиран формат.

Минимално съдържание на доклада:

- отчет по райони;
- отчет по маршрути;
- брой обслужени съдове/точки;
- отклонения от графика;
- регистър на извънредните сигнали;
- време за реакция;
- подменени съдове;
- почистени замърсени терени;
- приложени доказателства;
- отчет на KPI.

Управленски смисъл: Месечният доклад е основният документ за отчетност, приемане на услугата и основание за месечно плащане.

3.5. KPI за нерегламентирано замърсяване и реактивни дейности

KPI 6. Време за реакция при нерегламентирано замърсяване

Показател:

- до 24 часа за приоритетни/рискови зони;
- до 48 часа за останалите категории.

Същност: Измерва реакцията на изпълнителя при установяване на нерегламентирано замърсяване, локални замърсявания, отпадъци извън съдовете или образувани нерегламентирани сметища.

Категоризация: Препоръчително е замърсяванията да бъдат разделени на категории:

- Категория I – централни градски зони, училища, детски заведения, обществени пространства с висок трафик;
- Категория II – жилищни квартали и стандартни градски зони;
- Категория III – периферни и по-слабо натоварени зони.

Източници за проверка:

- електронен регистър на сигнали;
- снимков материал;
- районна проверка;
- протокол за отстраняване.

Управленски смисъл: Този KPI измерва мобилността и реалната реактивна способност на изпълнителя.

4. Санкции и удръжки при неизпълнение

KPI 7. Санкции при неизпълнение и удръжки при неприета дейност

За да функционират KPI като реален управленски инструмент, следва да бъде въведена ясна и предварително дефинирана система от последици при неизпълнение.

4.1. Основни видове санкции

- санкция за пропуснат маршрут или необслужена точка;
- санкция за неспазено време за реакция;
- санкция за липса на GPS данни;
- санкция за непредставен или непълен месечен отчет;
- санкция за системно неизпълнение на договорения стандарт.

4.2. Удръжки при неприета дейност

Следва да се предвиди възможност общината:

- да не приема дейност без достатъчни доказателства;
- да извършва частично приемане;
- да задържа или намалява възнаграждението за дейност, която не е надлежно удостоверена.

4.3. Натрупване на нарушения

Препоръчително е да се предвиди и система за ескалация:

- първо нарушение – писмено предписание;
- повторно нарушение – санкция;
- системно нарушение – право на прекратяване или прилагане на по-тежки договорни последици.

№	KPI	Целева стойност	Метод на измерване	Периодичност	Последица при неизпълнение
1	Изпълнение на графика по сметосъбиране	минимум 98%	GPS, маршрутни отчети, проверки	месечно	санкция/удръжка
2	Реакция по сигнал за препълнен съд	до 24 часа	регистър на сигнали, снимки	текущо	санкция
3	Подмяна на повреден съд	до 48 часа	регистър, снимки, протокол	текущо	санкция
4	GPS покритие на техниката	1	GPS система	постоянно	неприемане/санкция
5	Месечен доклад	100% представяне в срок	електронен отчет	месечно	задържане на плащане

6	Реакция при нерегламентирано замърсяване	24/48 часа според категорията	сигнали, снимки, протоколи	текущо	санкция
7	Доказуемост на изпълнението	100% за подлежащите дейности	GPS, снимки, протоколи	постоянно	неприемане на дейността

5. Примерна таблица на KPI за включване в задание или договор

6. Препоръки за практическо прилагане

За да бъде системата работеща, е необходимо:

- KPI да бъдат включени още в техническото задание;
- методът за измерване да бъде ясно описан в договора;
- общината да има достъп в реално време до GPS и електронните данни;
- контролните екипи да удостоверяват част от изпълнението на място;
- месечният отчет да бъде обвързан с приемането и плащането.

7. Обобщен извод

Предложената система от KPI създава възможност качеството на услугите по чистотата да бъде измервано по обективен, проверим и сравним начин. Това е съществено условие договорът с външния изпълнител да функционира не само като правен документ, а като реален управленски инструмент за защита на обществения интерес. Чрез въвеждане на ясни показатели, цифрова проследимост, отчетност и санкции общината може да гарантира по-висока прозрачност, по-прецизен контрол и по-добра връзка между обществен ресурс и реално получен резултат.

Показателите за изпълнение следва да бъдат структурирани така, че да измерват не само формалното извършване на дейностите, а реалното качество, навременност и доказуемост на услугата. Предложените KPI – включително изпълнение на графика по сметосъбиране минимум 98%, максимално време за реакция по сигнал за препълнен съд до 24 часа, срок за подмяна на повреден съд до 48 часа, 100% GPS покритие на специализираната техника, месечен доклад по райони и маршрути, време за реакция при нерегламентирано замърсяване до 24/48 часа и санкции при неизпълнение – създават основа за реален контрол върху външния изпълнител и за по-прозрачно управление на обществената услуга.

ПРИЛОЖЕНИЕ № 3. ПРИМЕРНА МАТРИЦА НА РИСКОВЕТЕ

(в съответствие с ISO 31000, OECD Risk Governance и EU практики)

1. Методологична рамка

Матрицата на риска е разработена на база:

- ISO 31000 – Risk Management
- OECD – Public Governance Risk Framework
- принципа за risk allocation (разпределение на риска)

Оценката се извършва по два основни критерия:

- Вероятност (P)
- Въздействие (I)

Скалата е:

Стойност	Описание
1	Ниска
2	Средна
3	Висока

Рискът се изчислява като: $R = P \times I$ (мах стойност 9,00)

2. Матрица на риска – сравнителен анализ

Основни рискове

№	Риск	Вътрешно изпълнение (R)	Външен модел (R)	Коментар
1	Повреда на техника	9	4	При външен модел има резерв
2	Недостиг на персонал	9	3	Рискът се прехвърля към изпълнителя
3	Прекъсване на услугата	9	4	Външен оператор има по-голям капацитет
4	Превिшаване на бюджета	8	5	Договорът ограничава вариациите
5	Неизпълнение на графици	7	4	KPI и санкции намаляват риска
6	Неефективно използване на ресурси	8	4	Икономии от мащаба при външен модел

7	Сезонни претоварвания	8	5	Външен модел е по-гъвкав
8	Репутационен риск	9	6	Контролът намалява риска
9	Организационен срив	8	4	Разделение на функции
10	Липса на контрол	6	3	При КРІ контролът е по-силен

3. Визуална интерпретация (риск карта)

Рисков профил

Риск ниво	Вътрешен модел, брой	Външен модел, брой
Висок	6 риска	1 риск
Среден	4 риска	6 риска
Нисък	0	3 риска

4. Ключови изводи

4.1. Концентрация на риска

При вътрешното изпълнение:

- рискът е централизиран в общината
- липсва възможност за прехвърляне

При външния модел:

- рискът е разпределен
- значителна част се прехвърля към изпълнителя

4.2. Управляемост

- вътрешен модел → реактивно управление
- външен модел → договорно управление

4.3. Устойчивост

Външният модел:

- намалява вероятността от критични срывове
- увеличава стабилността на услугата

5. Обобщен извод

Матрицата на риска показва, че вътрешният модел концентрира високорискови фактори в общината, докато външното възлагане води до тяхното разпределение и контролируемост, което го прави по-балансиран и устойчив управленски избор.