

ПУБЛИЧНО-ЧАСТНОТО ПАРТНЬОРСТВО (Теоретико-методологическа интерпретация)

Чрез съвместяването на неокласическия с институционалния подход и методологическия принцип на външното допълване е изведена тенденцията към засилващо се взаимодействие между публичния и частния сектор. Доказано е, че перспективна форма на това взаимодействие е публично-частното партньорство (ПЧП). Защитена е тезата, че поради възможността да се привлече частен капитал, да се поделят рисковете, да се задействат частната инициатива и конкурентно-пазарните механизми, ПЧП, в сравнение с преките държавни инвестиции и обществените поръчки, е по-ефективен модел за изграждане на публични активи и предлагане на качествени публични услуги. Условието е да се преследват конкретни цели и да е налице политическа подкрепа

JEL: B41; H40; H54

1. Постановка

Вече е обичайно да се говори на различни управленски нива за публично-частни партньорства. Защото, от една страна, нараства потребността от модерна инфраструктура и качествени публични услуги, а от друга, има нежелание или невъзможност да се плащат високи данъци. Посоченото **противоречие** силно ограничава възможностите на правителствата и общините в цял свят да решат този задълбочаващ се проблем само с бюджетни средства. Поради тази причина обръщането към частната инициатива и към конкурентно-пазарните механизми в тази област става все по-актуален въпрос и се превръща в приоритет като начин да се осигурят качествени публични услуги, без да се стига до бюджетни дефицити.

Вярно е, че изграждането на инфраструктура и предлагането на публични услуги чрез инвестиции за сметка на бюджетни средства има положителни страни: простотата на схемата за реализация на проектите; икономисването на средства и време за преговори с инвеститори и консултанти и др. Този подход обаче притежава доказано непренебрежими недостатъци. Размерът на средствата е винаги недостатъчен за изпълнение на мащабна инфраструктурна програма. Алтернативната цена на инвестиционните разходи е много голяма,

¹ Евгений Кънев е инвестиционен и финансов консултант, управляващ съдружник на Маконис ООД, e-mail: evgeniikanev@abv.bg.

понеже със същите пари може да се постигнат други доста по-добри резултати, например да се изплати публичен дълг и се спестят дължими лихви, да се инвестира в други перспективни области и т.н. Качеството на проектните и на строителните работи често е незадоволително. Рядко се спазват сроковете за изпълнение на проектите, което резултира в оскъпяването им. Липсва или е доста малка възвращаемостта на вложените средства, което икономически е недопустимо. Поучителен трябва да е фактът, че **поради тези слабости далеч по-богати страни от България все повече избягват преките инвестиции в публични проекти и търсят създаването на публично-частни партньорства (ПЧП).**

Значението на тези партньорства се повишава с нарастналите в много държави потребности от нови инфраструктурни проекти. Увеличава се натискът за осигуряване на средства за обновяване, поддръжка и функциониране на съществуващата инфраструктура. Все по-сериозна става конкуренцията за такова финансиране не само между инфраструктурните проекти, а също и от страна на много други направления, изискващи публично финансиране. Това кара правителствата да търсят споразумения с частния бизнес от партньорски тип.² Концепцията за ПЧП предполага привличане на частен капитал, разпределяне на рисковете между публичния и частния сектор и постигане върху тази основа на икономия на публични средства и на по-добро качество на публичните услуги. Без това ПЧП губи смисъл.

Наред с положителните страни на ПЧП трябва да се има предвид, че нарастващата роля на частния сектор в инфраструктурната област поражда някои немаловажни противоречия. Наистина частната инициатива допринася да се подобрят ефективността на вложенията и качеството на услугите. Доброто управление на съществуващи активи намалява необходимостта от инвестиции в нови активи.³ Но има един факт, който изисква особено внимание, а именно, че **всичко това рядко се постига като се ограничава всеобщият достъп до публични услуги на приемлива цена.** Същевременно, понякога прехвърлянето на активи към частния сектор става по начин, който облагодетелства само определена група хора или чужди интереси, при това без достатъчни гаранции за по-добро обслужване. Ние имаме вече подобен опит.

Така или иначе ясно е, че **темата за публично-частните партньорства ще става все по-актуална и за България** поради необходимостта от огромни инвестиции в нова икономическа и социална инфраструктура с цел доближаване стандартите на ЕС; нежеланието или невъзможността на икономическите агенти да плащат по-високи данъци; потребността от по-високо качество на публичните услуги; необходимостта от прозрачност и контрол върху публичните разходи; нуждата да се повиши ефективността на

² Този момент е особено характерен за Великобритания, Португалия, Чили, Австралия, САЩ, Холандия, Франция, Южноафриканската република, Малайзия, Филипините, Полша и други страни (вж. European PPP report. DLA Paper, 2007).

³ Transition report 2004. European bank for Reconstruction and Development, p. 73.

публичните разходи. Това са, на първо място, причините проблемът за ПЧП да бъде избран за тема на настоящата студия. Но не единствено.

В много източници и политически платформи се противопоставят публичния и частния сектор в полза на единия или другия. И обратно, на пръсти могат да се посочат източниците, акцентиращи върху **реалната тенденция към партньорство и взаимодействие**. Именно тази тенденция прави все по-актуален проблема за ПЧП в различни страни, вкл. у нас. Теоретичите обръщат малко внимание на взаимодействието между публичния и частния сектор на икономиката и са оставили решението на този проблем почти изцяло в ръцете на онези, които вземат политическите и приложните бизнес решения. Но оскъдната теоретическа база⁴ не позволява методологически правилно да се изведе необходимостта от ПЧП. Често се стига до преразглеждане на взети вече решения по публични проекти. **В това също виждаме смисълът на избраната тема, както и на нейната разработка.**

Обект на изследване са публичните услуги, а предмет – ПЧП като начин за тяхното предлагане. Предвид традиционното противопоставяне на публичния и частния сектор и ограничаването на връзките между тях до данъчното облагане и обществените поръчки, **целта на тази разработка е осветляването на обективната обусловеност на ПЧП като надеждна и перспективна форма на тяхното взаимодействие. Научната си задача виждаме в опита да изясним в теоретико-методологически план тенденцията към развитие на ПЧП, излизайки от дуалистичната природа на самата икономика.** Тя съдържа инфраструктура и суперструктура, носител е и на частни, и на публични потребности и интереси, на пазарно-конкурентно и на властово-волево начала, крие сили както на противопоставяне, така на партньорство. Смятаме, че изследването на ПЧП предполага именно такива микс-методологически позиции.

Студията естествено не покрива всички аспекти на изследвания проблем. Извън вниманието ни съзнателно са останали:

- разглеждането на публичните активи и услуги извън контекста на частното им изграждане, респ. предлагане;
- анализът на оптималното съотношение публичен-частен сектор, надхвърлящ целите на студията;

⁴ Добро изключение, от което се възползват всички интерпретатори на ПЧП, е Green Paper on public-private partnerships and Community Law on Public Contracts and Concessions. European Commission, April 2004. У нас впечатляващ е осъщественият изследователски проект на УНСС за ПЧП 2006/07 под ръководството на проф. д. ик. н. Б. Боева, интегриращ важни теоретични постановки с възгледи на представители на държавната администрация и на бизнеса (вж. Боева, Б., А. Василева. Публично-частното партньорство – има ли формули за успех, или за стимулите и бариерите при проектите за публично-частно партньорство. – Икономически алтернативи, N 3, 2008, с. 3-27; Константинов, Др. и Г. Славова. Публично-частните партньорства: международни концепции и практики. С.

- представянето на ПЧП в контекста на другите форми на взаимоотношенията между публичния и частния сектор;
- преглед на всички приложни форми на ПЧП, което е извън зададената теоретико-методологическа рамка на изследването
- детайлната оценка на ПЧП в цялото им многообразие и сфери на приложение, например в образованието, здравната сфера, отбраната и др.
- абстрактно-теоретичният характер на разработката стъпва върху допускането, че ПЧП функционира в една развита институционална среда, каквата е тази в Западна Европа и САЩ – в този контекст проблемите и особеностите на функционирането им в България и други страни от региона биха били предмет на отделно проучване.

Вниманието е фокусирано главно върху ПЧП в транспортния сектор като болезнен проблем на икономиките в преход и моделите, чрез които те се реализират в този сектор.

2. За нов подход към публичните услуги

Хората живеят в многомерно социално пространство – лично тяхно, но и споделено с други хора. Изпитват лични нужди, които задоволяват с индивидуално консумирани, частни блага и услуги. Но имат и потребности, които задоволяват с публични блага и услуги, т.е. употребими съвместно с други хора. На типологията на потребностите съответства типологията на благата. От това зависи икономическата им форма на движение. Отличителните признаци на частните и на публичните блага са, първо, начинът на потреблението им – индивидуално или колективно и, второ, начинът на заплащането им – лично или чрез държавния (общинския) бюджет.

2.1. Различия и съвместяване с частната дейност

За разлика от частните, потреблението на публични блага и услуги от отделен индивид не намалява възможността да бъдат потребявани и от други. Пределните разходи за доставянето им на допълнителен потребител, както подчертава П. Самуелсън, са равни на нула.⁵ По тази причина публичните блага и услуги се наричат неделими, неизключаеми и с неконкурентно потребление.⁶ От гледна точка на начина, по който се финансират и доставят, се различават три групи публични блага и услуги: гратисни, финансирани от правителството; заплащани частично от потребителите, частично от правителството (общината); заплащани изцяло от потребителите.

⁵ Samuelson, P. and W. Nordhaus. Microeconomics, 13th edition, p. 168-169.

⁶ Боаз, Д. Либертарианството. Пр. от англ., изд. МаК, С., 2004, с. 317.

Има публични блага и услуги, които само абстрактно са индивидуално потребими. Не съществува техническа или финансова възможност да се индивидуализира потреблението им – например националната отбрана, социалната сигурност, предпазването от епидемии, метеорологичните прогнози и много други. Като се осигуряват – то е за всички – било на международно, национално или локално ниво. Понеже са неделими, налице е безплатен достъп за всички. Няма изход към пазара и не се предлагат частно заради невъзможността по този начин да се покриват разходите за тях. Такива блага и услуги се „купуват“ от правителството (общината), а не от частни лица. Количеството от тях, което има даден индивид, е същото, каквото има всеки. Държавните органи вземат решения от името на всички: за размера на финансирането им, за количеството им, за начина на доставянето им и пр.

Структурата на икономиката трябва да отговаря както на индивидуалните, така и на публичните потребности, блага и услуги, институционализирани в частен и публичен сектор. Освен това на икономиката са присъщи в някакво съотношение спонтанно-пазарното и преднамерено-конструктивисткото, т.е. непазарно, начала.⁷ Едни икономисти свързват икономическите постижения с частния сектор и пазарно-конкурентните механизми, а всички проблеми на икономиката – с намесата на държавата. Други – обратно. Пренебрегва се тенденцията към все по-очевидно взаимно свързване на частния и публичния сектор на икономиката. Всъщност днес **априорната роля на държавата (нейните цели, стратегия, приоритети, правила) и апостериорната роля на пазара (оценяващ стойността на нещата) заедно образуват цялостния пазарно-институционален механизъм на стопанския живот.** Съразмерността на задоволяването на частните и публичните потребности, респективно пълнотата на живота, която тя дава, е по-важна от свръхзадоволеността на хората само в някакво отношение. Частните и публичните потребности, блага и услуги, съответно частният и публичният сектор на икономиката са не само в конкурентни позиции едни спрямо други. Те са и взаимно допълващи се и трябва да са винаги в някаква обществено приемлива пропорция. Практически обаче тя е рефлексия на доминиращата социално-политическа философия и в емпиричен план засяга съществено разпределението и ефективното използване на ресурсите.

2.2. Икономизиране и институционална организация на публичните услуги

Известно е, че след като икономиката достигне равнище на относително насищане на първичните потребности (от храна, облекло и др.), се формират потребности от по-висш ранг – от по-високо образование, от по-надеждно здравеопазване, от пътешествия, развлечения и други подобни, повечето с характер на услуги. Преминаването към по-висш тип потребности на

⁷ В литературата се използва терминът „смесена икономика“, но той изглежда неясен и разнопосочен. По-подходящ ни изглежда терминът „дуалистичност“, точно както „публичен сектор“ е по-точна дума от „държавен сектор“ (вж. Стиглиц, Дж. Икономика на държавния сектор. Пр от англ., Университетско изд. „Стопанство“, С., 1996, с. XIX).

индивидуално ниво като правило се съпътства с все по-осезателно развитие на публичните потребности заради засилващия се интензитет на социалните връзки. На преден план излиза проблемът по какъв икономически и институционално най-изгоден начин да се задоволяват публичните потребности. Практически се срещат почти непреодолими препятствия, ако икономическата организация на обществото е от краен тип – пазарно-анархистичен, или напротив, строго централистичен, планово-директивен тип. Тогава или публичните потребности (при първия), или индивидуалните (при втория) се пренебрегват или само частично се задоволяват. При неекстремно организирана и структурирана икономика действа законът (на Х. Х. Госен), според който хората изразходват ограничените си ресурси по начин, позволяващ им в приблизително еднаква степен да задоволят приоритетните си потребности. От гледна точка на обществото този закон, безспорно засяга съотношението между частните (индивидуалните) и публичните (колективните) потребности. Степента на задоволяването им е както технологично, така и икономически и институционално обусловена. С тези две форми на потребностите е свързана реализацията на двата фундаментални принципа на общественото устройство – за ефективността на икономиката и за справедливостта на общественото устройство.

Както в частния, така и в публичния сектор обективно имат валидност преди всичко икономическите принципи – за ограничеността на ресурсите, за баланса между разходи и ползи, за производителността и доходите и др. Ако няма оскъдност, не би имало нужда от избор кой и кого, как и с какво да обслужва. Публичната дейност не би имала икономически смисъл – нужда от рационалност (минимизиране на разходите и максимизиране на ползите), от съобразяване на решенията с алтернативната цена на използване на ресурсите и т.н. Тези принципи са универсални, важат за всички икономически агенти собственици, производители, дистрибутори, потребители. Публичният сектор не прави изключение. Както подчертава Имре Лакатош, стопанската рационалност е част от "твърдото ядро" на ортодоксалната (неокласическа) икономическа теория. В по-ново време т.нар. неокласически институционалисти вземат предвид и такива фактори, като риск, неопределеност, асиметричност на информацията, собственически права, транзакционни разходи и др. Това ги води към по-малко твърдите принципи – на "ограничената информация" и "ограничената рационалност".⁸ За икономическата рационалност са от значение още: целите (на бизнеса и на държавата) и средствата за постигането им; йерархичното им структуриране, доколкото реализираните цели стават средство за постигане на други цели и др. Смисъл има и това, че достъпността на средствата видоизменя целите. Изтъквайки значението на принципа за рационалност, без който икономическото губи своя иманентен смисъл, с основание Дж. Ходжсън изтъква, че само тези, които игнорират този момент, с лекота твърдят, че икономическата концепция за рационалността е несъстоятелна.

⁸ Ходжсън, Дж. Экономическая теория и институты. Пер. с англ.-го, Дело, Москва, 2003, с. 129, 417.

Условия на икономическата рационалност са свободното предприемачество и конкуренцията. Въвеждайки твърди правила и закони (за собствеността, за договорите, за корпорациите, за малките и средните предприятия, за данъците и пр.), държавата трябва не да възпрепятства конкурентния ред, а да го целеполога. Понеже "организираните групи" (корпорации, браншови организации, профсъюзи и др.) със своя натиск (съзнателно или не) деформират и пазарната логика, и правилата, дълг на публичната власт е да защитава индивидите, други социални групи и обществото от посегателствата срещу стопанския и социалния ред.⁹ Такива са например случаите със стандартите за качество, с нелоялната конкуренция и докопването до монополни позиции, за опазване на околната среда, за борбата с престъпността и т.н. Такъв е и случаят с ПЧП. **Частният му ингредиент дефинитивно включва изискването за рационалност (като условие) и за ефективност (като резултат), а публичният – за стратегиране, институционална уредба, социалност, контрол.**

Публичният сектор се нуждае от ресурса на частните компании, а те за своята сигурност и просперитет – от качествени публични услуги: обществен ред, правоохраняване, подготовка на кадри, инфраструктура, комуникации, административно обслужване и др. У нас е налице сериозен разрыв между нарастващата частно-професионална активност и качеството на публичните услуги. Преодоляването му е предизвикателство и за държавата, и за частния сектор, в т.ч. за ПЧП като своеобразен модел на тяхното взаимодействие. И тук, както изобщо, обменът "пари срещу стойност" не е просто двустранен трансфер, а прехвърляне на права и отговорности. Лудвиг Мизес основателно подчертава още един аспект: **превръщане на по-малко задоволяващото в по-удовлетворително за участниците.**¹⁰ Партньорството почива върху договорна основа с ясен смисъл – първо, пресмятания, максимално рационални решения; второ, трансфер на права; трето, съблюдаване на правилата, нормите, сроковете; четвърто, прозрачност; пето, отговорност. Накратко казано, необходимо е реализирането както на икономическата, така и на институционалната страна на взаимоотношенията при ПЧП. В случая нито частният изпълнител или/и оператор, нито държавата са само блюстителни на собствените си интереси. Има взаимосвързване, взаимозависимост и поделена отговорност, което структурира икономическите, правните и социалните отношения, произтичащи от ПЧП. Взаимната изгода ги хомогенизира и предпазва от разпадане. По този начин ПЧП става важна съставна част от системата на икономиката. **Случаите на изолирания от бизнеса публичен сектор или на частно-пазарната сфера от дейността на държавата са абстракции, станали в новите условия теоретически и практически анахронизми.**

⁹ Точно както е дълг на съдебната система и гражданското общество да защитават индивидите от непрестанната принуда на държавата – социална, икономическа, политическа и пр.

¹⁰ Мизес, Л. фон. Человеческая деятельность. Трактат по экономической теории. 3-е изд. Пер. с англ.-го, Экономика, Москва, 2000, с. 95.

2.3. Критериите на разходите и на неопределеността

Разбира се, предметът на ПЧП (да се построи например магистрала) е проблем, чието решение може да е чисто държавна или частно-пазарна функция при определени условия. Ако е държавна грижа, трябва да са налице достатъчни ресурси, а ако е частен интерес – удовлетворителна възвръщаемост. Но точно защото те липсват при големи проекти, практическият живот налага коопериране на дейностите и споделяне на отговорностите между публичния и частния сектор. **Дали една институционална форма като ПЧП е жизнена или не, се определя от възможността да се намалят производствените и транзакционните разходи, от една страна, и неопределеността, от друга. ПЧП предполага икономизиране на публичните услуги и следователно намаляване на разходите и заедно с това ограничаване на неопределеността като институционализирана форма за предлагането им.**

Производствените разходи са отдавна разработен проблем. Актуален е въпросът за транзакционните разходи, на които съвременният икономически анализ обръща специално внимание. Според К.Ароу транзакционните разходи са тези „по управлението на икономическата система“¹¹, в частност на ПЧП проекти. По мнение на О. Уилямсън те са икономическият еквивалент на триенето в механичните системи.¹² Р. Коуз разграничава три типа транзакционни разходи: за информация; във връзка с воденето на преговори и вземане на решение; по надзора и ако се налага, за принуда (воденето на съдебни дела) при неспазване на поетите договорености. Това са все загуби на ресурси, вкл. на време. Според него тези разходи напълно се вписват в неокласическия икономически подход. Те са оптимални, ако пределната им величина се равнява на пределната величина на очакваните приходи ($MC = MR$), което е израз на рационално поведение.¹³

Следователно проблемът е в това: дали, как и защо ПЧП намалява или не транзакционните разходи и икономическата неопределеност. По начало икономиката е система за ограничаване недостига на ресурсите и благата и за намаляване неопределеността на бъдещето с цел минимизиране на рисковете. ПЧП е институционална форма за търсене на решения в тази посока. Естествено, ПЧП проекти не могат да изключат параметричната и структурната неопределеност. Винаги е възможен недостиг на информация за параметрите на сделките или риск при изпълнението им. Това влияе върху относителната ефективност на ПЧП (в сравнение с други алтернативи). Така или иначе обаче **ясната по договореност институционална организация е условие за икономическата рационалност и предвидимост**, които ПЧП трябва да осигури.

¹¹ Arrow, K. The Organization of Economic Activity: Issues Nonmarket Allocation. – In: The Analysis and Evolution of Public Expenditure the PPB System, 1969, vol 1, US, Joint Economic Committee, p. 48.

¹² Williamson, O. The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relation Contracting, 1985, London: Macmillan, p. 19.

¹³ Коуз, Р. Фирма, рынок и право. Пер. с англ.-го. Москва, 1993.

Ако например чрез данъци държавата пряко строи магистрали, експлоатира ги и предоставя (от гледище на частните агенти) „гратис“ услуги, разходите често са непосилни за нея, а неопределеността е доста голяма. **Няма основа за икономически пресмятания.** Те са възможни при наличие поне в някаква степен на пазарни отношения и ясни собственически права, за което отваря път ПЧП. Пазарът по принцип реагира на всичко – изменя цени, разходи, конвенции и т.н., чрез които намалява разходите и неопределеността. За това обаче може да допринесе икономическата и социалната стратегия на правителството. В случая **функцията на ПЧП е двойка: първо, спомага да се минимизират разходите и да се максимизират ползите; второ, отразявайки институционалните условия (правила, норми, процедури и пр.), адаптира бизнеса към средата и ограничава неопределеността.** Първият момент реализира икономическия смисъл на институционалната форма, а втория играе приспособителна роля, предпазва от спекулации и вменява социална отговорност.

Естествено и разходите, и рискът имат отношение към цената на публичните услуги. Тя е своеобразна "конвенция" с относителен смисъл, тъй като е свързана с разходи, търсене и предлагане, конюнктура, цена на заместители и пр., благодарение на което, наред с всичко друго, има уравнивяваща функция. Като формирана от пазара, цената е обикновено *ex poste* равновесна, резултат от редица корекции и сигнали. Но може при ПЧП да е и цена *ex ante*, предварително договорена и вземана предвид от агентите. Покачването ѝ е приемливо, ако отразява естествено увеличение на разходите заради качеството или влошаване на конюнктурата, но най-вече с оглед на функционалното разпределение на доходите, осигуряващо развитието на дейността в бъдеще.

Както изобщо, така и при ПЧП стопанските субекти, от една страна, действат рационално, имат максимизиращо поведение, а от друга, действат при дадени институционални рамки (собственически права, правила на играта и др.). Икономическият анализ трябва да държи сметка и за двата момента.¹⁴ Този двойак подход има ключова роля при ПЧП. **Икономическият (неокласически) подход позволява да вникнем в същината на проблема, а институционалният – да обясним практическия начин на неговото решение.**

Първо, общата обосновка на модела на ПЧП следва да се опира на неокласическата теза, че е добре за ефективността на икономиката да се разширяват частната инициатива и пазарната сфера – било чрез приватизация, било чрез частно управление на публична собственост.

¹⁴ Ярък пример в това отношение са трудовете на Р. Коуз, Д. Норт, О. Уилямсън, Ар. Алчан, Х. Демзек и др., които по този „дуалистичен начин“ преразглеждат и разширяват неокласическата теория.

Второ, реализирането на ПЧП трябва да се опира и на институционалната теза за значението на институционално-правната рамка на взаимодействието между секторите на икономиката.

Както подчертава Дж. Ходжсън, **еднакво погрешно е все още да се смята, че всичко ефективно е частно-пазарно, или че всичко справедливо е публично-институционално.**¹⁵ Важно и приемливо на първо място трябва да е взаимодействието. Прав е Антъни Гидънс като твърди, че в обществото трябва да е налице „органически дуализъм“ между мотивирани агенти и структури.¹⁶ Такава е и нашата теза (за разлика от неокласиците, които акцентират върху поведението на самите агенти, или от институционалистите, които извеждат на преден план ролята на структурите). Необходимо е обаче да се вземе предвид и обстоятелството, че за разлика от теорията практиката не е канонична. Мениджърите на проекти (като ПЧП) **избират прагматични решения на реални проблеми, вземайки предвид едни или други теоретични парадигми само доколкото са приспособими и отговарят на нуждите на действителността. Заключение**то ни е, че в единство публичното и частно-пазарното начала на ПЧП са в състояние да **верифицират съотношението между мащабите, структурата и променливостта на потребностите, от една страна, и производствените възможности на икономиката, от друга страна, както и да осигурят институционално-правна рамка на публично-частната дейност.**

2.4. Към пазарно-конкурентно предлагане на публични услуги

Държавата може не само да финансира, а и да организира и да администрира чрез свои предприятия доставянето на определени публични услуги. Но може също така да делегира тези права на частни фирми и да купува от тях такива услуги. В този случай тя се държи като всеки потребител – заплаща ги в определено количество, в зависимост от наличните финансови възможности. **След като по данъчен или друг път държавата решава въпроса за финансирането на публичните блага, оттам нататък може да влезе в действие пазарно-конкурентният механизъм, който да насочва ресурсите на държавата към частните фирми, доставящи най-ефективно публични блага и услуги.** Такъв търговски подход съществува например при снабдяването с муниципии, облекла, хранителни припаси и др. от частния бизнес за нуждите на отбраната или социалната сигурност. В случая значение имат наличните за целта бюджетни средства, понеже те са "цената" на такива блага и услуги.

Има обаче публични блага и услуги, чието финансиране, производствено администриране и доставяне може чрез модела на концесионирането (отстъпването) да се осигурява изцяло на частно-предприемаческа и пазарно-

¹⁵ Ходжсън, Дж. Цит. Съч., с. 109.

¹⁶ Giddens, A. The Constitution of Society: Outline of the Theory of Structuration. Cambridge Polity Press, 1987.

конкурентна основа. Опитът е доказал, че той е по-ефективен и осигурява конкуренция, докато държавните фирми, доставящи публични блага и услуги, ако понасят загуби – не фалират, а се дотират от държавния или от местните бюджети, без да са загрижени за своята рентабилност. **Частният конкурентно-пазарен принцип обаче е възможен не изобщо, а само по отношение на онези публични блага и услуги, чието потребление и заплащане може да се индивидуализира.** Такъв е например случаят с използването на преносни (за електричество, газ, вода и пр.) и далекосъобщителни мрежи (например за мобилна комуникация или кабелна телевизия или случаят със скоростните магистрални услуги и др.) **Този модел разрешава противоречието между общия интерес от огромни инфраструктурни инвестиции и разбираемото нежелание на икономическите субекти да понасят тежки данъци. Наред с това той прехвърля рисковете от публичния към частния сектор.** Икономисват се бюджетни средства за сметка на привличането на частни капитали. Постигат се по-ефективно използване на ресурсите, по-качествени услуги, по-добро разпределение на разходите и ползите – съобразно с предпочитанията на потребителите. Оттук може да се заключи, че **непазарната организация за доставяне на публични услуги носи черти на примитивност и там, където е възможно, за предпочитане е да се използва конкурентно-пазарният път.**

Всички тези въпроси са предмет на продължителна дискусия в икономическата теория. През 20-ти век, въз основа на фундаментални правителствени програми, държавата в широк диапазон се намесва в икономиката, за да отстранява пазарни провали. От 70-те г. насам обаче сме свидетели на съществени провали и в намесата на държавата. И изследователи, и особено политици допринесоха за смяна на курса, стремейки се да идентифицират причините в това отношение. Основателно Дж. Стиглиц посочва четири фактора за неуспеха на правителствените програми. Понеже споделяме това виждане, нека ги посочим:

- Основаването на правителствените програми върху ограничена информация, което е неизбежно по принцип. Ф. А. Хайек доказва това, особено по отношение на необходимото знание за място и време, известно и достъпно само на локално ниво.
- Ограничената възможност за контрол върху поведението на частните агенти за съблюдаване на правителствените разпоредби. Така е, защото агентите реагират, търсейки винаги по-изгодно приложение на своите инвестиции. Р. Лукас доказва, че когато правителствената политика е прозрачна и предвидима, последиците ѝ се отчитат и амортизират от поведението на икономическите агенти, поради което тя остава без значение.
- Липсата на достатъчно ефикасен граждански контрол върху дейността на бюрокрацията. Обикновено хората се задоволяват с пасивна съпротива и не предприемат активни действия.

- Демократичното вземане на решения от държавните органи не може да избегне влиянието на различни по сила лобистки интереси, които като правило не съвпадат с интересите на мнозинството от населението.¹⁷

Независимо дали икономиката или част от нея е пазарно ориентирана или държавно ръководена, действа “законът на законите” – този за ограничеността на ресурсите и необходимостта от избор. И в двата случая трябва да се държи сметка за алтернативната цена. И държавата, като всеки агент, трябва да избира в какво да влага оскъдните си ресурси? Колко от тях да използва за публични блага? Какви ресурси да останат в разположение на частните агенти? Възможно ли е и кога е приемливо да се партньорства с частните агенти? Изборът се сблъсква с нуждата да се държи сметка за важните детерминанти: икономическата ефективност; социалната справедливост; икономическото и социалното равновесие в обществото. Публичният избор е винаги по-комплициран от частния, тъй като различните групи от населението се разминават в оценките и предпочитанията си. Границата е поносимостта на данъчното облагане, доколкото публичните блага го предполагат и са важни за успеха на бизнеса и още повече за качеството на живота на хората. Следва да се има предвид, че, първо, данъчното облагане намалява ресурсите на частния бизнес и, второ, че публичните блага са конкурентни на частните. И в единия, и в другия случай възниква **ефект на изгласкването**. В демократичните общества, както посочва Стиглиц¹⁸, проблемът за публичния избор е фундаментален. Сложността произтича от това, че често е псевдохуманен принципът “Трижим се за общия интерес, за общото благо”. Подходяща в случая е метафората за махалото, при което се редуват възходът и спадът, опасността и удовлетворението. Това налага смесен подход – нито само този на чистата икономическа теория (“pure economics”), нито само този на социо-икономическата теория (“welfare economics”), т.е. нито само позитивен, нито само нормативен подход, а подход според ситуацията към което методологически се придържахме.

Не трябва да се смесват две различни, макар и свързани положения: държавата като производител или и като платец на блага и услуги. Разграничението е важно, понеже от него стават ясни комбинациите на едното с другото, какъвто е случаят на ПЧП. Нека си послужим с “матрицата” на Стиглиц.¹⁹

¹⁷ Стиглиц, Дж. Цит. Съч., с. 6-7.

¹⁸ Пак там, с. 13.

¹⁹ Пак там, с. 205.

Фигура 1

Различни схеми на производство и заплащане на благата и услуги

Доставчик (Примери)	Платец (Примери)	
	Частен сектор	Публичен сектор
Публичен сектор	• Електричество • Вода • Магистрални услуги	• Сигурност • Образование • Метеорологични прогнози
Частен сектор	• Паста за зъби • Жилища • Облекло	• Болнични услуги • Сметосъбиране • Оръжейни доставки

Тези примери могат да се умножат, доколкото практиките в отделните страни са различни, но във всички случаи общият принцип остава валиден: налице са както частно доставяни и частно заплащани блага и услуги, така и публично доставени и публично заплащани, но наред с това и комбинациите: публично доставяне на частни блага и услуги и частно доставяне на публични блага и услуги. Във всички случаи **има тенденции, от една страна, на нарастване на нуждата от публични блага и услуги, а от друга – на ориентация към предлагането им в частна форма.**

Привържениците на ясните схеми водят нескончаеми спорове за предимствата било на публичните, било на частните блага и услуги, както и за начина на доставянето им. Животът обаче не е каноничен, израз на което е все повече разпространяващото се ПЧП. В този случай характеристиките на благата и услугите (на доставянето, заплащането и потреблението им) стават доста комплицирани. Ще отбележим две крайности: чисто публичните (публично доставяни и обществено заплащани) и чисто частните (частно доставяни и частно заплащани и потребявани) блага и услуги. Мотивът ни за този акцент е доближаването до природата на благата и услугите, осигурявани чрез ПЧП, които някои наричат “смесени”.²⁰

Ако приемем, че споменатите разграничителни критерии са израз на естествени свойства на благата и услугите, следва да подчертаем, че тези свойства са им присъщи в различна степен. Делимостта им може да е по принцип възможна, но да не е желателна – например чрез нарочна такса при ненатоварена магистрала могат да се изключват гратисчиите, но е по-добре вместо да се събират такси, разходите да се поемат от държавата. Възможно е дадено публично благо да е делимо (изключваемо), но реализирането на това свойство да е скъпо, разходите за изключването да превишава ползите – например водоснабдяването да е по-евтино от поставянето на водомери и упражняването на контрол. Така че трябва да се държи сметка за степента на свойствата на благата, за да се решават въпросите за начините, първо, на доставянето им и, второ, на заплащането им. Именно това прави възможно от една страна, частното предлагане на публични блага, и публичното предлагане на частни блага. И в двата случая решава критерият ефективност.

²⁰ Пак там, с. 141-142.

Стандартен пример за частно предлагане на публични блага е магистралната услуга. По начало тя е публично благо понеже е за всички, т.е. е неизключаема, пределните разходи за допълнителен потребител са нулеви и не е конкурентно потребление й, т.е. допълнителният пътник не намалява потреблението на други. Въвеждането на пътна такса обаче придава на тази услуга свойството делимост, което ограничава потреблението й и прави възможно частното й предлагане. Проблемът е вече в това – желателно ли е въвеждането на такса и кой е по-ефективният начин за предоставяне на услугата. Изключването чрез таксата е възможно, но може да е нежелателно по икономически, социални или други съображения. То би било нежелателно, ако магистралата е ненатоварена, защото таксуването води до загубата на благосъстояние (нереализирани пътувания) и е наложително таксуването, ако магистралата е претоварена – забавеното пътуване е също загуба на благосъстояние. И нарастването, и загубата на благосъстояние е функция на наличието или отсъствието на такса.

Известно е, че когато пределните разходи за използването на дадено благо от още един потребител са нула, то не трябва да се превръща в делимо (с такса например). Ако се предлага частно, трябва да се плаща, което значително редуцира ползвателите и дейността става неефективна. Стига се до загуба на благосъстояние. Намаляването на таксата би увеличило търсенето на услугата и би повишило ефективността на дейността. Оптимална би била онази цена, която води до пълно използване капацитета на обекта. При частно доставяне на благото въпросът е дали такава ниска такса би осигурила адекватност с алтернативната цена на вложението. **Ако за достигане на капацитета при нулева величина на пределните разходи се налага цената да е нула, това означава, че е невъзможно частното доставяне на публичното благо и с това следва да се заеме държавата. Обратно, ако например магистралата е претоварена и въвеждането на ограничение чрез такса е наложително, става възможно държавно осигуряването на публично благо да се предлага частно.**

3. Принципът на външно допълване в икономиката и ПЧП

Практически погледнато не е възможна чиста пазарна икономика. Икономическото винаги съдържа "примеси". То предполага определена институционална уредба – ограничаващи правила, които структурират отношенията, определени нормативни модели. В техните рамки се създават и реализират интересите, стимулите, поведението на икономическите агенти. В тях присъстват националната менталност, традициите, правно-политическата намеса на държавата, насоката на развитието.

Фактът на "примесите" не противоречи на това, че организацията, функционирането и развитието на икономиката винаги е доминирано от някакъв общ универсален принцип. Напротив, в единство те са гаранция за съгласуваността, гъвкавостта, отвореността и адаптивността на икономиката. Полиструктурният й характер осигурява жизненост и динамичност, без да

отменя доминацията на нейния основен принцип – принципа на преобладаващото, както го нарича Дж. Ходжсън.²¹ Той произтича от господстващото положение на определени структури – например на частно стопанската дейност и на нейната пазарна организация. Но на практика не винаги в рамките на частно-пазарните взаимоотношения могат да се решат проблемите на обществото. Обстоятелствата налагат тези рамки да се разширят или да се излезе извън тях. Този момент е обратен на аналитичния редукиционен принцип и е известен като принцип на “външното допълване”. Според него – както пише Ю. Шейнин – недостатъчността на която и да е система от по-низш ранг може да бъде преодоляна чрез преминаване към система от по-висш ранг (метасистема). Противоречията, неразрешими в рамките на дадена система, по принцип могат да получат решение в рамките на по-широка система, описваща първата.²²

Принципът на външното допълване има важно методологическо значение. Следва, обаче, да се има предвид, че допълването (разширяването) на чистата икономическа система с примеси засилва нейната неопределеност, тъй като предполага динамичност, превръщане на външното във вътрешно. Икономическото придобива черти и на социално, правно, екологично, политическо и пр. Този преход – засилван, отслабван и възраздан постоянно в стопанската история – поражда нови структури и нови форми на отношения, съответно на управление.²³

Като правило всяка система, в т.ч. и икономическата, се подчинява едновременно на две тенденции от противоположно естество: към еднородност, доколкото вътре в системата “голямото влече малкото” и не позволява формиране на независими подсистеми; и към разнообразие, доколкото външното допълване е начин за решаване на много проблеми и противоречия вътре в системата. Не случайно в теорията на системите се говори за “закон за необходимото разнообразие” с оглед на адаптивност. Тенденцията към вътрешна еднородност (единство) на системата на икономиката я превръща от много сложна в по-малко сложна, от отворена към затворена, от вероятностна в детерминирана. Тенденцията към разнообразие е всъщност към увеличаване на елементите на системата и на връзките помежду им, към разширяване на нейните рамки и усложняване на нейната структура. Това “външно допълване” обаче увеличава степените на свобода на действие на икономическите агенти, макар да не премахва изобщо регулацията на системата, първата от които е осигуряването на свободата на другите участници. Тенденцията към еднородност ограничава степента на свобода, а тази към разнообразие я разширява. От сблъсъка им при всяка конкретна ситуация се **формира мярката – толкова еднородност и толкова разнообразие, колкото е нужно за подобряването на характеристиките на**

²¹ Ходжсън, Дж. Экономическая теория и институты, с. 365.

²² Шейнин, Ю. Интегралният интелект. Пр. от рус., изд. Наука и изкуство, С., 1987, с. 29.

²³ Изменят се отношенията на собственост, на разпределяне на ресурсите, на формиране на цените и на доходите. Изменя се институционалният облик на икономиката.

икономическата система. В това е проблемът за избора и вземането на икономическите решения. В този дуализъм на мярата е вплетено и съотношението между индивидуалистичното и колективистичното начало, между частния и общия интерес, между настоящето (потреблението) и бъдещето (инвестициите). Мярата всъщност е равновесието между тях, характеризиращо се с динамичност. Всичко това обяснява примесите в системата на икономиката, респективно в нейната организация и управление.

Принципът на външното допълване не означава само допълване на системата на икономиката с екзогенни по отношение на нея институции като държавата, правото и т.н. От значение е това, което се интерпретира като система. Ако подходим така, че държавният сектор или негов сегмент третираме като система с неразрешими в нейните рамки противоречия или проблеми и отворим този сектор за частната инициатива и пазарните регулации в икономиката, пак е налице принцип на външното допълване. Такъв е примерът с ПЧП, да кажем, по отношение на изграждането на магистрали и тяхното управление. Още повече, че в случая се действа в съответствие с фундаменталния принцип на организация, функциониране и развитие на съвременната икономика – а именно пазарният принцип. Разширяват се неговите граници на прилагане и пазарните участници и се ограничава действието на независими от него структури или на такива с опортюнистично поведение. Засилват се икономическите стимули. Разширява се полето на конкурентно-пазарните механизми. Противодейства се на тенденцията към етатизиране и бюрократизиране на икономиката. В този смисъл задача на икономическата наука е да обясни и да даде оценка на ПЧП като нова форма на взаимодействие между публичния и частния сектор на икономиката. Това не е възможно само в рамките на “ортодоксалната” (неокласическата) икономическа теория, без да се интегрира в нея институционалната еволюционна икономическа теория.

Ясно е, че проблемът за ПЧП може да се интерпретира въз основа на принципа на външното допълване както от гл.т. на публичния по отношение на частния сектор, така и от гл.т. на частния спрямо публичния сектор. Макар целите им да имат обща основа, но и да са различни. Проблемът е в това – доколко ПЧП е икономически приемливо и обосновано като практика и политика от гледище на частния и на публичния интерес? Какви критерии са от значение за адекватното съчетаване на частните с публичните интереси, на пазарните механизми с държавното регулиране? Важен е и въпросът за разпределянето (преотстъпването) на власт (пазарна, или административна). Известно е, че **прекалената държавна намеса във функционирането на икономиката в името на социалната справедливост ерозира нейната автономност и ефективност, докато обратно – игнорирането на институционалния фактор в името на икономическата ефективност подкопава социалното равновесие в обществото.** Принципът на справедливост и хармония на интересите има за икономиката и нейното нормално развитие не по-малко значение от пазарното търсене и предлагане като информационен-разпределителен механизъм. В случая застиналостта и негъвкавостта

(затвореността) на институционалните структури, в т.ч. на собственическите права, спъва нормалното функциониране и развитие на икономиката толкова, колкото и матрицата на политико-идеологическите предубеждения, подкрепящи тези структури. Само по себе си иновативно явление, ПЧП е проява на институционална гъвкавост и адаптивност, с отражение не само по отношение на конкретни сегменти, а и спрямо системата на икономиката.²⁴

4. Принципни черти на ПЧП

В литературата, а също и в документите на ЕС не съществува стандартно определение за публично-частното партньорство. С термина ПЧП се обозначават форми на сътрудничество между публичния и частния сектор с оглед да се осигури финансирането, строителството, обновяването, управлението и поддръжката на определена инфраструктура или предлагането на публични услуги.²⁵ Накратко казано, има се предвид партньорство с частния сектор за осъществяването на проект или за предлагането на услуга, или за едното и за другото, традиционно извършвано от публичния сектор. Публичните услуги, оказвани от частни агенти обаче трябва да отговарят на определени стандарти, обикновено наричани спецификации на крайния продукт, както и да се контролират от публичните власти в смисъл дали това, за което държавата или гражданите плащат, отговаря на стандартите.

Към ПЧП се прибъгва не само когато държавата не разполага с определен нужен ресурс, а и поради възможността да се използват предимствата, които както публичният, така и частният сектор притежават при изпълнението на определени дейности. Позволявайки на всеки един от секторите да изпълнява само дейностите, в които е по-добър, ПЧП създава условия да се използва икономически най-изгодният вариант. Затова **с основание можем да кажем, че чрез ПЧП се комбинират присъщите предимства на публичния и частния сектор, за да се постигнат най-висока ефективност и приемлива социална справедливост по отношение изграждането на публични активи и предоставянето на публични услуги.**

Прието е ПЧП да се характеризира основно със следните четири момента.

²⁴ Оттеглянето от абсолютната пазарна философия с акцент върху ролята на общите правила и конвенциите между хората в техния икономически и социален живот има характер на принципно нова вълна в икономическата мисъл (вж. Хайек, Ф. А. Право, законодателство и свобода, т. III. Пр. от англ., Унив. изд. „Св. Кл. Охридски“, С., 1998, с. 32-35; Coase, R. The Institutional Structure of Production. – American Economic Review, 1982/84, p.18; Haavelmo, Trigve. Econometrics and the Welfare State (Nobel lecture). American Economic Review, 1987 (supplement), December, p. 13-17).

²⁵ Вж. Guidelines for Successful PPPs. European Commission, January 2003; Green Paper on public-private partnerships and Community Law on Public Contracts and Concessions. European Commission, April 2004; Методически указания на Министерството на финансите на Република България за ПЧП, юли 2006.

Първо, по принцип ПЧП се предприема за продължителен срок, според пазарните условия – от 15 до 50 години. Така е, защото обикновено става въпрос за активи, които имат дълъг период на откупуване и следователно изискват съизмерими по време концесионни или проектни периоди.

На второ място е от важно значение как се финансират проектите – частично или изцяло от частния сектор. Може да става въпрос за сложни схеми с различни участници. Но не само това. От значение са най-малко два съпътстващи въпроса: за алтернативната цена на вложенията и за срока на тяхното откупуване. И в двата случая се засяга претенцията „стойност срещу парите”.

На трето място са задачите и отговорностите. Основна е ролята на частния сектор като икономически оператор във всички фази на проекта – проектиране, строителство, финансиране и управление. В такъв случай публичният партньор се концентрира главно върху целите за постигане чрез проекта с оглед на публичния интерес, включително проблема за качеството и цените на услугите. Разбира се, негова е и отговорността за мониторинг по достигането на поставените цели.

Четвърто, важно е разпределението на рисковете между публичния и частния партньор, които са били в тежест на публичния сектор. От частния бизнес се поемат само тези рискове, които той може по-добре да оцени, контролира и управлява.²⁶

Използването на типична структура на ПЧП създава отделен самостоятелен бизнес, финансиран и ръководен от частния сектор. Целта е да изгради нови или да подобри съществуващи активи и на тази основа да оказва на клиенти на публичния сектор услуги срещу заплащане, съответстващо на тяхното качество и количество. Обичайно партньори от частния сектор са компании, занимаващи се със строителство на публични обекти (стратегически инвеститори), които след това може и да предлагат публичната услуга (т.н. оператори). Обикновено те участват със собствен капитал в дружествата, които влизат в партньорства с представители на публичните власти – държавни органи (министерства, агенции и др.) или общини. Има обаче в развитите страни тенденция към едно по-активно участие и на институционални инвеститори (пенсионни и взаимни фондове, застрахователни компании, и пр.) най-вече във финансирането на строителството на публичните активи. Така е понеже индустриалните компании не винаги имат достатъчно свободен собствен капитал за такива дългосрочни проекти. Освен това в инфраструктурната област трудно постигат изискуемата се краткосрочна рентабилност, а и се ограничават възможностите им за участие в други проекти, което ще рече, че алтернативната цена на този избор е много висока. Противно на тези обстоятелства, наред с всичко друго участието на институционални инвеститори благоприятства получаването на заеми при изгодни условия.

²⁶ Green Paper on PPPs..., EU, April 2004.

Предвид всичко това може да се направи извода, че фундаменталните принципи на ПЧП са “стойност срещу парите” (value for money) и “прехвърляне на риска”. Постигането на “**стойност срещу парите**” при публичните услуги се основава на възможността пълно да се отчитат рисковете и разходите в дългосрочен план, за разлика от краткосрочния подход, където вниманието е фокусирано върху моментните капитални разходи. Само така става възможно осигуряването на публични услуги с високо качество при ниски разходи за дълъг период. **Прехвърляне на риска** пък означава, че проектните рискове трябва да се поемат от този партньор, който е в по-добра позиция да се справи с тях при по-малки разходи. Въсъщност, практически само на тази основа може да бъде постигната желаната удовлетворяваща “стойност срещу парите”.

Казаното дотук характеризира ПЧП само в най-общ смисъл. Необходими са и по-детайлни анализи.

5. Съпоставка на ПЧП с обществените поръчки

Обикновено спецификата на нещата изпъква в сравнение. Концептуално погледнато, основната разлика между модела на ПЧП и обществените поръчки е в отношението към публичната собственост в процеса на предлагане на услуги. При обществените поръчки съществуващите или новоизградени активи остават публична собственост. Обратно, ПЧП могат да бъдат реализирани като се започне от различни форми на частно участие в публичните активи и се стигне до пълната им приватизация. Това е основното различие. Но обобщено можем да констатираме разликите още в два основни момента.

5.1. Принципът „стойност срещу парите”

Основният смисъл от прилагането на ПЧП (като модел за осъществяване на инфраструктурни инвестиции) в практиката е заложен в способността им да генерират по-голяма стойност срещу вложените пари на данъкоплатците, отколкото традиционния модел на обществените поръчки. Това означава по-надеждна инфраструктура и по-качествени услуги за по-дълъг период и в крайна сметка за по-малко пари. Факторите, които определят каква стойност срещу парите може да генерира един проект, са от три основни групи – спецификациите на крайния продукт (публичната услуга), общата стойност на проекта за цялото му времетраене и заплащането за резултатност.

Най-напред е важно спецификацията на крайния продукт да гарантира на частния бизнес участие във фазата на проектирането. По този начин той може да иновира и да предлага услуги според ясни стандарти. Обратно, при обществените поръчки проектирането е предварително и чак след това се възлагат за изпълнение от частни агенти, които на база предложения проект остойностяват участието си в търговете. Ако възникнат проблеми или дефекти, частният агент лесно се оправдава, че те не са по негова вина и следователно не носи отговорност. Точно в това е недостатъкът на този модел

– ако се направи грешка при първоначалното проектиране, следват 30 години на проблеми. В същото време това е и един от най-съществените аргументи в полза на ПЧП проектите – да се остави частният сектор да участва и да извърши значителна работа по предварителните проекти и да поеме финансовите рискове, произтичащи от евентуални грешки при проектирането за цялото време на съществуването на проекта. Изработването на проекти изцяло от частния сектор му дава по-голяма свобода за нововъведения. Може би най-важно е обаче спецификациите на крайния продукт да са ясни, недвусмислени и реалистични. Сега например, заедно с описанието на механизмите на заплащане на извършените работи, те често са в обем няколко хиляди страници. Очевидно това не е най-подходящият пример за ясен и недвусмислен подход. За практиката това е едно предизвикателство, тъй като постигането на максимално ясни механизми за заплащане е най-лесният начин да се осигури яснота по прехвърлянето на рисковете, както и възможност за последващ мониторинг върху изпълнението на проекта.

След проблема за спецификациите вторият фактор, определящ постигането на стойност срещу парите, е общата цена на проекта за цялата му продължителност. ПЧП не са универсално средство да се решават всички съществуващи проблеми. Практиките на търгове за възлагане на обществени поръчки несъмнено водят до избор на най-евтиния проект, а не на проект, който би донесъл най-голяма добавена стойност за цялото време на съществуването му. Точно в това е силата на ПЧП проектите – да се оцени стойността на проекта за дългосрочен период.

Третият основен фактор е заплащането за постигнат резултат. Един от ключовите аспекти на ПЧП проектите е, че потребителите на публичната услуга започват да плащат едва след като активите са изградени или след като започне доставката на услугата. Разбира се, има и изключения (като например проекта за Лондонското метро Light Rail), при които при изключително високи разходи се оказва подкрепа със субсидии, отпускани по време на строително-монтажните работи. По принцип при ПЧП идеята е плащанията да са обвързани с изпълнението на работите. Тук е важно да се отбележи, че както плащанията, така и санкциите при дефекти трябва да са балансирани, така че към частния сектор да се прехвърля разумен риск. В противен случай става трудно осигуряването на частно финансиране на проектите. Обикновено прекалено строгите санкциониращи режими отблъскват кандидатите и са противоположни.

Вижда се от казаното, че въпреки някои сходства, ПЧП и изпълненията по обществени поръчки принципно се различават, при това в полза на ПЧП.

5. 2. Сравнението с „еталони“ от публичния сектор и прехвърлянето на рискове

Нормално е при оценката на рентабилността на ПЧП проектите да се използват за сравнение така наречените „еталони“ на публичния сектор. В

случая се съпоставят показателите по проектите, осъществявани от частния сектор, с постигнати резултати (еталони) от публичния сектор.

В началото на ПЧП проектите цените, които се оферираат от частния сектор, се сравняват с цените на публично оказвани услуги. Обикновено те са по-високи. Така е поради обстоятелството, че при представянето на такива частни проекти държавата им приписва абсолютно всички възможни рискове, включително и рискове, които в някои случаи и тя самата не може да управлява. Класически пример за това е областта на застраховането. Много държавни организации и агенции не си купуват застраховки от застрахователите, а сами поемат рисковете, т.е. самозастраховат инфраструктурните си обекти. Ако, например, падне някой мост, те го изграждат отново с пари от бюджета. Но когато прехвърлят рисковете върху частния сектор, те очакват той да плати застраховките срещу тези рискове. Но не само това.

Съществуват рискове, които не се оценяват при публичното остойностяване на проекта, но въпреки това се прехвърлят към частния сектор. В това отношение най-често срещани са рисковете от забавяне на проектите или рисковете от преразход на проектния бюджет. Например, при оценяване на проекти Националната служба по одита на Великобритания извършва това едновременно въз основа на традиционното възлагане на обществени поръчки, но и на базата на ПЧП. Стига се до заключението, че при оценката на проектите на основата на ПЧП не се наблюдават бюджетни преразходи. Проектите се изпълняват в рамките на предвидения бюджет или на подписаните договори. При повечето проекти изпълнявани въз основа на обществени поръчки се отчитат преразходи. За разлика също от ПЧП има много големи забавяния. Разбира се, естествено е оценката на подобни рискове и при частната дейност да се включва в цените, предлагани от частния сектор. Този подход е в основата на оценяването на рентабилността на проектите. Макар цената на финансирането на проекти от частни агенти да изглежда по-висока, в действителност ползите като правило са по-големи от този им недостатък, което се доказва не само с анализа на рентабилността им, но и от качеството на работите (услугите) в полза на потребителите.

5. 3. Предимства на ПЧП пред обществените поръчки

И така, нека обобщим. Предимствата на ПЧП пред модела на обществените поръчки може да бъдат представени в следните няколко аспекта. Първият и основен момент е, че ПЧП са вече практически доказан ефективен инструмент за привличане на частни капитали в публичната сфера, в частност за изграждане на публична инфраструктура. Така се спестяват бюджетни средства, постига се по-добро проектиране, изграждат се по-качествено публични активи. В крайна сметка се оказват по-добри публични услуги.

Съществено е обстоятелството, че при обществените поръчки възложителят изцяло поема риска от начина за осъществяване на проекта. При ПЧП не е

така. В зависимост от неговия вид е възможно при всяка една от фазите на осъществяване на проекта частично или пълно прехвърляне на риска към частния сектор, което е основно предимство на ПЧП пред модела на обществените поръчки.

Не по-малко важен е моментът, че привличането на частен капитал в публичната сфера икономисва бюджетни средства и по този начин намалява бюджетните разходи. Когато публичните услуги се предоставят от частни фирми, избрани чрез прозрачни процедури, се постига и по-ефикасен контрол върху публичните разходи. Освен това практиката е показала, че в много случаи при обществените поръчки има забавяне на изпълнението на проектите, а често и превишаване на действителните разходи над планираните. По тази причина в крайна сметка проектите чрез ПЧП излизат значително по-евтини от тези при обществените поръчки.

Освен това алтернативната цена на държавните инвестиции е изключително висока – тези средства могат да се използват за погасяване на външен дълг, за намаляване на данъците или за предоставяне на държавни гаранции за изпълнението не на един, а на няколко инвестиционни проекта. **От съществено значение при ПЧП е възникващата синергия от силните страни на публичния и частния сектор и от комбинирането на проектиране, изграждане и експлоатация.** ПЧП дава възможност на всеки един от партньорите да съсредоточи силите си върху дейности, които са най-подходящи за съответните му предимства. Ключовото предимство на публичния сектор е доставката на услуги в съответствие с приоритетите на дългосрочната политика, докато силната страна на частния сектор е да достави тези услуги по най-ефективен начин. Това е така понеже **нараства ефективността на инвестициите заради икономии, ефикасност на строителните работи, новаторство и разпространение на най-добрите методи.**

Тъй като частният сектор практически не получава плащания до въвеждането в експлоатация на активите, договорната структура на ПЧП позволява използването на методи за изграждане и доставка, които благоприятстват ефективното завършване на работите и минимизират риска от дефекти. Частният и публичният сектор действат заедно за преодоляване на евентуалните проблеми като капацитетни ограничения, аварии и други подобни, които в противен случай биха затруднили предлагането на услугата. Компетентността и опитът на частния сектор облекчават новаторството, намаляват сроковете за доставка, подобряват процесите на функционално проектиране, изграждане и управление на съоръженията. От значение е също така това, че всички тези моменти могат да бъдат прилагани при бъдещи проекти, което улеснява разпространението на най-добрите методи в сферата на общественото обслужване.

Най-после нека подчертаем важноста на придържането към определени стандарти, както и гъвкавостта на действията при ПЧП. Активите и услугите следва да съответстват на предварително определени стандарти през целия

период на ПЧП. За сравнение, при традиционните обществени доставки поддръжката на активите и качеството на услугите зависи доста от това, дали периодично се предоставят средства от страна на публичния сектор. Тази слабост се преодолява от ПЧП. Наред с този немаловажен факт ПЧП имат вградена **гъвкавост за успешно прилагане при повечето видове инфраструктура, тъй като основните им принципи могат лесно да се адаптират към много ситуации**. Ще добавим още, че ПЧП може да спомогне за преодоляването на различни исторически наследявани недостатъци по управлението на обществените поръчки в редица направления: ефективността на доставките, подобряването на отчетността, управлението на риска, обучението на длъжностни лица, оценяването на работата им и стимулирането им за поемане на рискове.

Накрая ще подчертаем все пак, че сами по себе си предимствата на ПЧП пред обществените поръчки не са гаранция за сигурен успех. Преди всичко са необходими **политическа ангажираност и твърда законодателна подкрепа**. В противен случай фирмите няма да имат стимул да харчат пари за кандидатстване и спечелване на договори, ако не виждат в ПЧП проектите постоянни възможности за бизнес. Това означава наличие на: закон за концесиите, лесно приложим към ПЧП и отстраняващ данъчните аномалии, утежняващи прилагането на ПЧП; адекватен контрол върху публичните капиталови разходи, свързани пряко или косвено с ПЧП и т.н. Разбира се, един ПЧП проект не може да бъде успешен, ако няма **икономически смисъл**, т.е. не е рентабилен за неговите инвеститори. С оглед на това са нужни механизми за компенсиране на риска, който частният сектор поема, както и анализ и оценка на очакваното съотношение разходи-печалба. Публичните власти – държавни и общински – следва да са наясно със секторите и проектите, които са приоритетни за тях и са пригодни за ПЧП. Първоначалната преценка пък на частните инвеститори за търговската реализируемост на предлагания модел преди започване на проекта, ако е положителна, ще им донесе по-голям комфорт и увереност. Наличието на тези предпоставки реално спомогна да се намали броят на неуспешните ПЧП проекти.

6. Заключение

Опит за изводи от теоретико-методологическо естество направихме по-напред. Опирайки се върху емпирични оценки в документи на ЕС, накрая нека изрично посочим секторите на икономиката, притежаващи потенциал за ПЧП проекти. Това са: производството и снабдяването с електроенергия; пренос на газ и газоснабдяване; водоснабдяване; топлофикация; телекомуникации; транспортна (магистрална, железопътна, пристанищна, летищна) инфраструктура; градският транспорт; събирането на отпадъци. По-ограничено приложение ПЧП има в областите на здравеопазването, образованието, военната област. В секторите, в които липсва достатъчна възвръщаемост, гарантираща частния интерес, постигането на общоприетите стандарти на възвръщаемост се осигурява от държавата (общините). Характеристиките на ПЧП, както и това – в кои сектори и при какъв тип и

размер проекти то може да е ефикасно, са от ключово значение при вземането на решение от публичните власти.

С казаното дотук направихме опит да предложим теоретико-методологическа обосновка на обективната необходимост от ПЧП в областта на инфраструктурното изграждане на икономиката и предоставянето на публични услуги. По-нататък на тази основа вече могат да бъдат анализирани предпоставките и условията за избор на модели на ПЧП, възможностите за прилагането им, както и големия проблем за финансирането на ПЧП проектите.