

## ПУБЛИЧНО-ЧАСТНИТЕ ПАРТНЬОРСТВА – ИНСТРУМЕНТ ЗА РЕАЛИЗАЦИЯ НА КОНЦЕПЦИЯТА “НОВО ПУБЛИЧНО УПРАВЛЕНИЕ” НА МЕСТНО РАВНИЩЕ

Анализирани са и са оценени същностните характеристики на публично-частните партньорства (ПЧП) на местно равнище в съответствие с приоритетите на “новото публично управление”. Акцентирано е върху фазите, ограничителите и рисковете, отговорностите и предизвикателствата пред всяка от участващите страни в партньорството.

JEL: D73; H83; L33

През последните години българските общини са изправени пред редица предизвикателства, породени от променящата се глобална среда, чиито ключови характеристики, могат да се определят като: динамика, неопределеност, нови роли, адаптивност. Същевременно ускореното регионално развитие в Европа, съчетано с изискванията на общия европейски пазар, налага необходимостта от усъвършенстване и развитие на транспортната, екологичната и социалната инфраструктура, която да задоволи нарасналите потребности. Това до голяма степен изисква преориентиране на публичния сектор към получаване на краен резултат, а не само към придобиване на активи. При подобни условия традиционният модел на управление, основан на административно-бюрократичното преразпределение на благата, опита и интуицията, често е неадекватен.<sup>1</sup> Печеливши в такава ситуация са организациите и общностите, които не изчакват промените, за да се адаптират към тях, а ги предвиждат и изпреварват, действат превантивно и проактивно и дори предизвикват промени в желаната от тях посока. По *отношение на общините* изпреварващият подход е особено важен, тъй като тяхното развитие е все още силно инерционно, а недостигът на обществени ресурси все повече ограничава традиционното финансиране на публичните услуги.

Поради тези причини трябва да се търсят ефективни алтернативи за реализиране на проекти, различни от следването на конвенционален път за развитие на публичната инфраструктура, и предоставяне на качествени публични услуги. Икономически приемливо решение на този проблем са *публично-частните партньорства*<sup>2</sup> като част от общата тенденция към

<sup>1</sup> David, F. R. Fundamentals of Strategic Management. 1986, p. 4-5.

<sup>2</sup> Насоките на Европейския съюз за успешно ПЧП го определя като партньорство между публичния и частния сектор за целите на реализирането на проект или услуга, които традиционно се предоставят от публичния сектор (вж. Практики на Европейския съюз във връзка със схеми за публично-частни партньорства (EU Practices in Public-Private Partnership Schemes). С.: Planet S. A., 2006). При ПЧП се комбинират предимствата на публичния и частния сектор, за да се постигне най-доброто по отношение на предоставянето на публични услуги и инфраструктурни обекти по най-изгодния икономически начин.

промяната на ролята на публичната власт в икономиката - от директен оператор тя да се превърне в организатор, регулатор и контролор. Замисълът на промяната, в основата на която стои концепцията “*ново публично управление*” е да се въведат конкуренция и пазарна дисциплина, които да стимулират по-ефективното използване на публичните ресурси и да донесат повече ползи за обществото.

При развитие на инфраструктура ПЧП изглеждат особено привлекателни за местните власти в новите държави-членки на ЕС, вкл. и в България, като се имат предвид значителните финансови потребности, големият недостиг на средства, необходимостта от ефективни обществени услуги, растящата стабилност на пазара и приватизационните тенденции, които създават благоприятна среда за частни инвестиции. Те обаче не трябва да се разглеждат като единствено възможната алтернатива за решаване на проблемите. Макар че изгодите от взаимодействия с частния сектор в ПЧП са ясни, тези взаимоотношения са сложни за моделиране и реализиране. Съществуват и други алтернативни източници за финансиране на публичните услуги, които не трябва да се омаловажават с надеждата, че ПЧП ще предложат “вълшебно” решение.

Съществуват множество международни и национални изследвания, доклади и секторни анализи относно теорията и практиката на ПЧП.<sup>3</sup> В тях са описани детайлно процесите и механизмите за тези партньорства, акцентирано е върху специфични технически параметри при тяхното създаване, управление и контрол. В известна степен толкова обемната информация затруднява както публичните, така и частните партньори в осмислянето на основните цели, етапи, роли и отговорности на участниците в проект за ПЧП.

Известно е, че концепцията “ново публично управление” възниква в отговор на неадекватността на традиционния бюрократичен модел<sup>4</sup> на административно-управленската практика и потребността от усъвършенстване на способностите на държавните и местните органи и администрации да работят в новите условия на непрекъсната промяна и ограничаване на възможностите за административен произвол на всички равнища. Концепцията се основава на разбирането,<sup>5</sup> че управлението в частния сектор инструментално превъзхожда

---

<sup>3</sup> Като основен източник за информация в статията са използвани: Практики на Европейския съюз във връзка със схеми за публично-частни партньорства...; Ръководство за процеса на реализация на ПЧП проект. ПЧП в инфраструктурните сектори. Министерство на финансите. С., януари 2006, [http://www.eufunds.bg/docs/PPP\\_Manual\\_final.pdf](http://www.eufunds.bg/docs/PPP_Manual_final.pdf), март 2007; Методи-чески указания за ПЧП. Министерство на финансите. С., юли 2006, [http://www.eufunds.bg/docs/PPP%20Methodology\\_2.pdf](http://www.eufunds.bg/docs/PPP%20Methodology_2.pdf); април 2008; Ръководство за методическо подпомагане на местните власти при осъществяване на ПЧП. ФРМС. С., 2007, <http://www.mrrb.government.bg/index.php?lang=bg&do=atums&type=69&id=3>, юни 2008.

<sup>4</sup> Вебер, М. Социология на господството. С.: ИУ “Св. Кл. Охридски”, 1992.

<sup>5</sup> Браун, С. и П. Джаксън. Икономика на публичния сектор. Адаптиран вариант под общата редакция на Г. Манлиев. С.: ПССА, 1998, с. 241-282; Павлов, П. Държавното управление и администрацията в

това в публичния, което поражда необходимостта от творчески трансфер на съвременни управленски подходи, методи и средства. На тази основа новото публично управление се дефинира като “система от пазарно ориентирани подходи за управление на институциите и ресурси в публичния сектор”.<sup>6</sup> Това изисква промяна както в организацията на публичните учреждения, така и в цялостния модел на тяхното бюрократично управление.

Подобен подход, при който “предприемаческият дух трансформира публичния сектор”, основан на схващането “Насочвай лодката, а не греби”, е американската разновидност на концепцията “ново публично управление”, познат в научната литература като “публично предприемачество”.<sup>7</sup>

За реализация на тази концепция е необходимо да се използват инструменти, които да поставят публичните учреждения в условията на конкуренция и пазарно тестване на техните услуги, както и да стимулират предлагането на публични услуги в съответствие с потребностите на клиентите. Такава възможност дава инструментът “ПЧП”, който е добра основа за регламентиране и активизиране на взаимодействието между публичната власт и бизнеса във взаимен интерес.

В тясна връзка с “ПЧП” е инструментът “аутсорсинг” – изнасяне от публичната организация главно на обслужващи (спомагателни, допълващи) дейности и предоставянето им за изпълнение от външни организации. Това се прави с цел спестяване на финансови средства, повишаване на качеството и/или освобождаване на ресурси на организацията за други дейности.

Според проф. Павлов<sup>8</sup> “радикалните промени, обосновани от новото публично управление и публичното предприемачество, очертават истински обрат относно ролята на държавата и “разтоварването” ѝ от ненужни функции”. Това означава бюрократично изградените публични учреждения да се трансформират в децентрализирани и пазарно ориентирани единици.

В подкрепа на тази позиция са идеите на редица изследователи,<sup>9</sup> насочени към необходимите промени с оглед повишаване ефективността и ефикасността на публичния сектор. В контекста на ПЧП като инструмент за реализация на концепциите “ново публично управление”/“публично предприемачество” сред тях могат да се открият посочените на фиг. 1.

---

европейски контекст. Ориентири за трансформация. Варна: УИ на ВСУ “Черноризец Храбър”, 2007, с. 81.

<sup>6</sup> Браун, С и П. Джаксън. Цит. съч., с. 244.

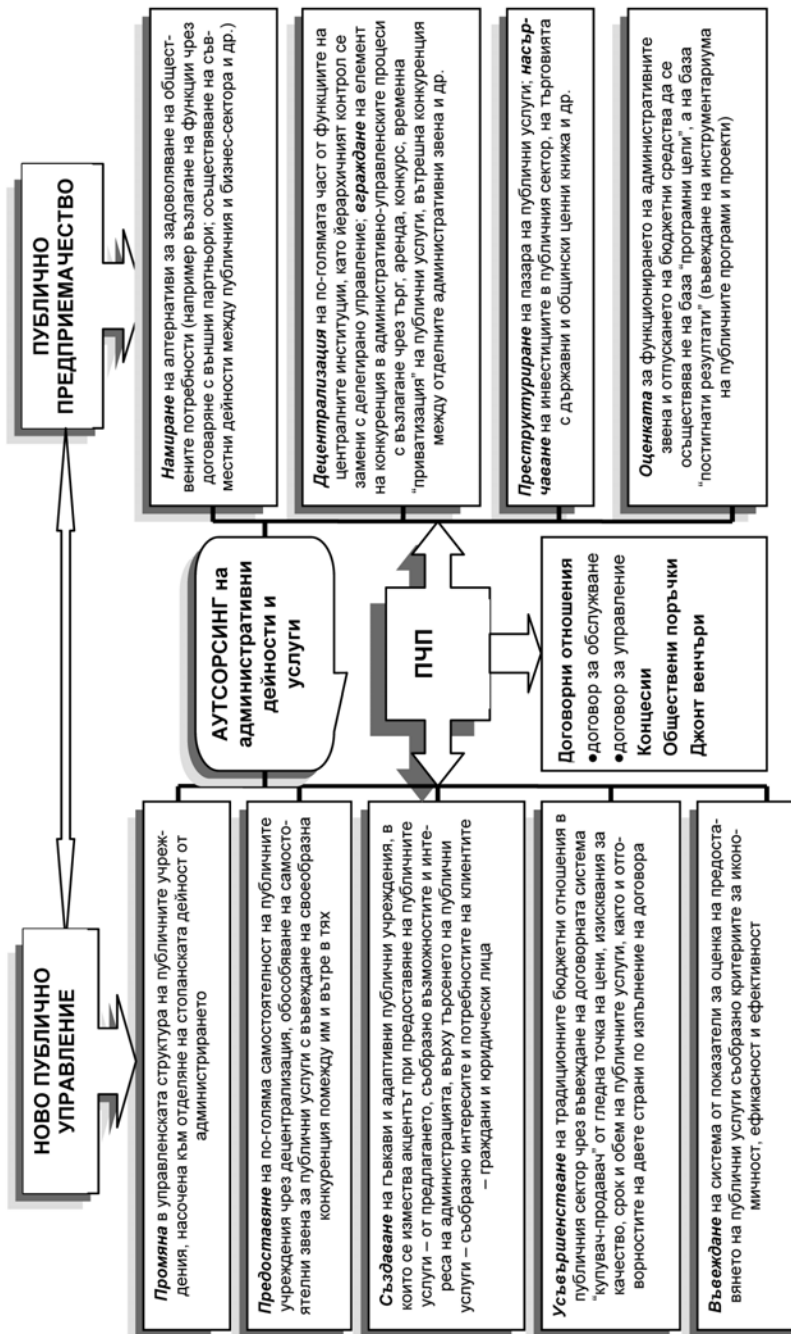
<sup>7</sup> Подходът е разработен като средство за преодоляване на проблемите на бюрократичното управление в условията на американския мениджмънт и придобива популярност в началото на 90-те години на миналия век, когато Д. Озбърн и Т. Гелбър публикуват книгата си “Преоткриване на управлението” (вж. *Osborne, D., T. Gaebler. Reinventing the Government. USA, 1992*).

<sup>8</sup> Павлов, П. Цит. съч., с. 85.

<sup>9</sup> Вж.: *Farnham, D., S Horton (eds.). Managing the New Public Services, 2 ed. Macmillan, 1996; Osborne, D., T. Gaebler. Цит. съч.; Павлов, П. и С. Михалева. Основи на публичната администрация (пето прераб. и доп. издание). Варна: УИ на ВСУ, 2005, с. 65-78; Христов, Хр. Управление на публичния сектор. С., 2002, с. 25-26.*

Фигура 1

Концепциите ново публично управление, публично предприемачество в контекста на ПЧП



Не е възможно обаче пазарният подход да бъде приложен всеобхватно и безусловно във всички сфери на публичния сектор, тъй като част от публичните блага и услуги се характеризират като всеобщо използвани и с равнопоставен достъп.

Въздействието на пазара е ограничено и върху публичните услуги, при които е налице бавна възвръщаемост и висок риск за капитала, например инфраструктурата, транспорта, комунално-битовите услуги, градоустройството, здравеопазването, социалните дейности. Не бива да се пренебрегва и фактът, че редица аспекти от взаимоотношенията между административната система и гражданското общество имат своя социална специфика, която не може да бъде “вкарана” в рамките на чисто пазарните механизми.

От тази гледна точка ПЧП се проявяват в качеството си на алтернатива едновременно на неефективността в дейността на публичните институции и на пазарните провали. Целта е не прехвърляне на функции от публичния към частния сектор, а търсене на взаимно изгодна за двете страни комбинация от по-добра стойност на вложените публични средства чрез използване на ефективността и ефикасността на частния сектор при предоставяне на публичните услуги. Най-важната характеристика на споразумението за ПЧП е, че чрез него частният партньор от името на публичната власт трябва да предоставя социално значима услуга или такава, от която се ползват широк кръг потребители. Не бива да се забравя, че ПЧП е дългосрочно договорно споразумение, чрез което уменията, активите, рисковете, печалбите от изграждането, обновяването, поддръжката на инфраструктурата се поделят между публичния и частния сектор при доставянето на свързаните с него публични услуги.<sup>10</sup> По този начин се постига най-добро съотношение между устойчив резултат и вложени средства в доставянето на услугата.

Реализацията на концепцията “ново публично управление” чрез ПЧП изисква рационално да се използват предимствата на публичния и частния сектор, където успешно да се съчетаят публичната и икономическата логика, публичните и частните интереси (вж. фиг. 2).

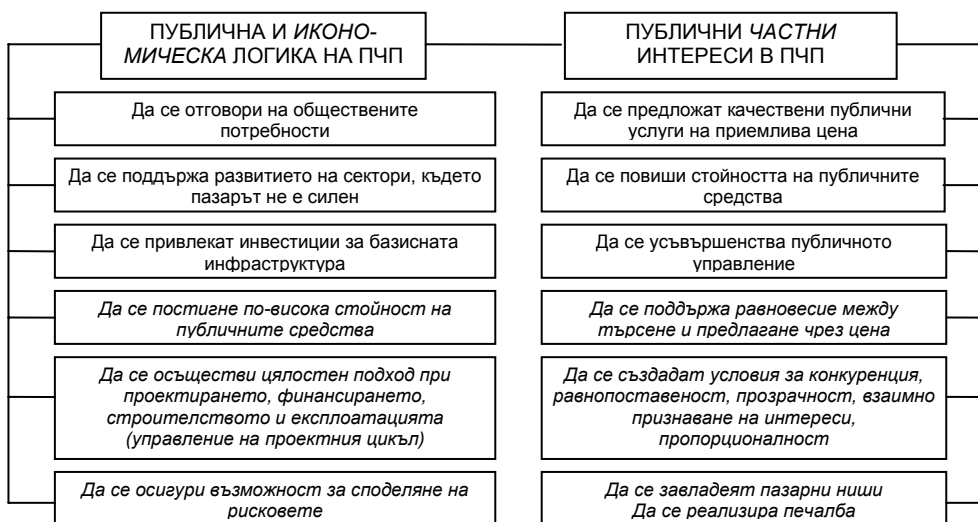
Направените разсъждения, анализи и оценки формират извода, че ПЧП в значителна степен отговарят на потребностите на “новото публично управление” за предлагане на обществените услуги. Те предоставят възможности за участие на представители на частния сектор в областите, където публичните организации желаят да въведат отговорност за изпълнението, да превърнат публичните услуги в търговска дейност, да разпределят рисковете при изпълнението на проектите, както и когато не могат да постигнат поставените цели.

---

<sup>10</sup> Ръководство за методическо подпомагане на местните власти при осъществяване на ПЧП. ФРМС..., с. 6.

Фигура 2

Публична и икономическа логика, публични и частни интереси в ПЧП



Това в значителна степен се отнася за местните власти. Общините, подобно на големите корпорации, изпитват сериозния проблем за свиване и рационализиране на своите ангажименти, за да станат по-ефективни и да предложат по-добро качество на типичните общински дейности и услуги. Съгласно ЗМСМА<sup>11</sup> общините предлагат твърде широк набор от услуги на своите граждани, които в значителна степен отговарят на характеристиките на частните или смесените блага. Чрез приватизацията много от тези дейности са изцяло предоставяни от бизнеса. Ако общината има нужда от неговите услуги, тя обявява обществена поръчка или договаря тяхното изпълнение. Някои дейности, които изискват по-големи инвестиции или за чието стопанисване има подчертан частен интерес, се предлагат на концесия. За трета група се използва аутсорсингът.<sup>12</sup>

Натрупаният вече, макар и неголям, български опит<sup>13</sup> показва, че типични услуги, за които общините прилагат ПЧП и аутсорсинг, са: управление на отпадъците; градски транспорт; подобряване качеството на инфраструктурните активи и свързаните с тях услуги – поддържане на пътищата и уличната мрежа,

<sup>11</sup> Закон на местното самоуправление и местната администрация, чл. 17 – Обн. ДВ, бр. 77/91 г., посл. изм. и доп. 2007 г.

<sup>12</sup> Вж. по-подробно Манлиев, Г. Аутсорсинг на услуги в дейността на публичната администрация. - Публична администрация, 2006, бр. 1-2.

<sup>13</sup> Вж.: Иновационни практики на местното самоуправление в България: Междуобщинското сътрудничество и общественно-частни партньорства. Фондация за реформа в местното самоуправление, 2005, кн. 37; Иновационни практики на местното самоуправление в България. Фондация за реформа в местното самоуправление. Годишни сборници 2005-2007 г.

поддържане на паркове и спортно-развлекателни съоръжения, улично осветление, пътна сигнализация и светофари, ремонтни и строителни дейности; социални услуги; хигиенно поддържане на офиси; абонаментно поддържане на информационна и копирна техника; охрана на офиси и сгради, печатарски услуги; оценки на недвижими имоти и др.

Безспорно преходът на общинските власти от доставчик в регулатор на публичните услуги при запазване на тяхната отговорност за предоставянето им е едно най-големите предизвикателства пред местните власти при осъществяването на ПЧП. Това изисква не само специфичен капацитет за изпълнение на регулаторни функции, но и детайлно познаване на управленските принципи и механизми, характерни за частния сектор. Програмното и ориентирано към резултатите бюджетирание е един добър пример за успешното инкорпориране на бизнес-моделите в управлението на местната администрация. Такъв модел на бюджетирание, изискващ дефиниране на конкретни политики (резултати) и тяхното остойностяване, значително улеснява местните власти в планирането на ПЧП проект и неговата защита пред централните органи и международните финансови институции.

Утвърдена практика за прилагане на бизнес-техниките в местното самоуправление, с помощта на която могат да се демонстрират възможностите за инициране на ПЧП, е изготвянето на общинските планове за развитие, чиито цели, формат и съдържание са заимствани от бизнес-плановите на частните компании. През последните години местните планове придобиват все по-голям стратегически и професионален облик, визиращ готовността/капацитета на общинските администрации за привличане на частния сектор в доставянето на публични услуги. Стратегическият подход при планирането на ПЧП се оказва задължителен. ПЧП не е спонтанно решение, а разположен във времето процес на предварителни проучвания и анализи, консултации с частния сектор, финансиращи организации и цялото общество. Ако част от инвестициите на един проект за ПЧП се финансират с бюджетни средства, то той непременно трябва да бъде включен в националната средносрочна финансова рамка, която обхваща бюджетен период от три години. С други думи, нужно е местната администрация да има стратегически поглед за необходимостта от конкретния проект за такива партньорства още на най-ранен етап от средносрочния бюджетен цикъл.

Местната власт обаче не бива да приема за даденост, че ПЧП предлага лесен изход от трудни проблеми, свързани с обслужването на населението. Когато решава дали да избере този вид договореност, тя трябва да подходи предпазливо и да разгледа всички фактори и проблеми, имащи отношение към въпроса. При отделните форми на ПЧП има различно разпределение на риска и отговорностите. Те се различават и по своята сложност, и по експертния опит, необходим за успешни преговори по сключването на съответните договори.

От тази гледна точка интересен е въпросът *кога и под каква форма местните власти трябва да обмислят инициране и осъществяване на ПЧП.*

Европейската практика<sup>14</sup> доказва, че схемите за ПЧП могат да бъдат подходящ метод, когато местната власт търси:

- иновационни подходи за ефективно и ефикасно насърчаване на местното икономическо и социално развитие, основано на трансфер на знания, ноу-хау и опит;
- да стимулира нови възможности за бизнес и заетост, да разшири достъпа до жизненоважни публични услуги сред местното население, високо равнище на качество, сигурност и безопасност;
- финансови или експертни ресурси, различни от бюджетните средства и наличния общински административен капацитет;
- възможности услугата или проектът да бъдат осъществени в по-кратък срок;
- конкуренция между евентуалните частни партньори и между самата местна власт и бизнеса.

Посочените критерии могат да бъдат конкретизирани и адаптирани към българските условия. В съответствие с това е подходящо местните власти да осъществяват ПЧП, когато е налице едно или повече от следните обстоятелства:

- не съществува законодателна или регулативна забрана за участието на частен партньор в съответния обект или в предоставянето на съответната услуга;
- услугата или обектът не могат да бъдат реализирани само с финансовите средства и опита на местната власт;
- участието на частен партньор би повишило качеството или равнището на услугата в сравнение с това, което местната власт би могла да осигури сама;
- участието на частен партньор би позволило изпълнение на обекта или предоставяне на услугата в по-съкратени срокове, отколкото ако местната власт е единствен участник;
- потребителите на услугата подкрепят участието на частен партньор;
- съществува възможност за конкуренция между евентуалните частни партньори;
- услугата може лесно да се измери и остойности, а разходите по услугата или проекта да бъдат покрити с таксите, заплащани от потребителите;
- проектът или услугата дават възможност за иновации.

---

<sup>14</sup> Вж. Практики на Европейския съюз във връзка със схеми за публично-частни партньорства..., с. 30-51. Докладът е подготвен в рамките на проект по програма ФАР 2003/004-937.10.01 "Укрепване стратегията на българската публична администрация, изпълняваща стратегията за модернизация в публичната администрация за подобро предоставяне на публични услуги в България". В документа е разгледан съществуващият опит в ЕС, който се отнася до различни схеми за ПЧП в редица държави-членки. Направена е оценка на политики и практики на ПЧП по отношение на финансова ефективност, подобряване качеството на произведените услуги, развитие на уменията и познанията, иновацията и др., което е добра основа за трансфер на съответно "ноу-хау" към българската публична администрация и в частност към местната власт.



Най-често използваните форми на ПЧП за създаване и експлоатация на активи, които са подходящи за българските местни власти, могат да бъдат систематизирани, както следва:<sup>15</sup>

*Операция "до ключ".* Местните власти определят цели за изпълнението, осигуряват финансирането за проекта и поддържат собствеността върху съоръжението. Ангажиментите на частния партньор са свързани с проектирането, изграждането и експлоатацията на съоръжението за посочен период.

*Допълващо пристрояване.* Частният партньор финансира и създава пристройка към съществуващо публично съоръжение. След това експлоатира пристройката за посочен период или докато възвърне инвестицията си плюс разумна норма на възвръщаемост.

*Временна приватизация.* Собствеността върху съществуващо публично съоръжение се прехвърля на частен партньор, който го подобрява и/или разширява. След това съоръжението се притежава и експлоатира от частния партньор за период, посочен в договор, или докато партньорът си възстанови инвестицията плюс разумна норма на възвръщаемост.

*Лизинг-Разработване-Експлоатиране или Купуване-Разработване-Експлоатиране.* Частният партньор взема на лизинг или купува съоръжението от местните власти, разширява го или го модернизира, след което го експлоатира съгласно сключения договор. От него се очаква да инвестира в разширение или усъвършенстване на съоръжението, като му се дава определен период, през който да възстанови разходите за инвестиции и да реализира печалба.

*Изграждане-Прехвърляне-Експлоатиране.* Местните власти сключват договор с частен партньор за финансиране и изграждане на съоръжение. След приключване на изграждането той прехвърля собствеността върху съоръжението на местните власти. Впоследствие те го отдават обратно чрез лизинг на частния партньор за дълъг период, през който той има възможност да възстанови разходите за инвестиции и да реализира печалба.

*Изграждане-Притежаване-Експлоатиране-Прехвърляне.* Частна фирма получава франчайз да финансира, проектира, изгради и експлоатира съоръжение за посочен период, след което собствеността се прехвърля обратно на публичния сектор.

*Изграждане-Притежаване-Експлоатиране.* Частният партньор финансира, изгражда, притежава и експлоатира съоръжение или услуга за вечни времена. Публичните ограничения са представени в оригиналното споразумение и чрез непрекъснато упражнявана регулаторна власт.

Следващият въпрос, на който местната власт трябва да потърси отговор, е как да процедира, за да реализира успешни ПЧП. За целта е необходимо да се създаде институционална рамка, в т.ч. политики, разпоредби, стандарти, процедури, персонал и организационни ресурси.

---

<sup>15</sup> Вж. Практики на Европейския съюз във връзка със схеми за публично-частни партньорства..., с. 13-18.

В цитираните международни и национални изследвания, доклади и секторни анализи на местните власти се препоръчват разнообразни методики за планиране и реализиране на ПЧП, които отразяват както опита на другите страни в тази област, така и натрупания национален теоретичен фонд и практически постижения. Например при определяне на методологическата рамка за избор на адекватна форма на ПЧП проф. Павлов<sup>16</sup> възприема препоръчания от правителството на Великобритания “Стандартен модел за оценка стойността на парите на данъкоплатците”<sup>17</sup> за конкретна практика или програма, която включва следните фази:

- *определяне на рационалността* – дава се отговор на въпроса защо трябва да бъде предприета конкретна форма на партньорство или осъществяващата я програма и как тя се свързва с конкретни цели и задачи на партньорството;
- *определяне на задачите* – чрез измерими резултати и по отношение на връзките им с конкретните политики и дейности;
- *преценка на алтернативите* – измерване на алтернативите за достигане на целите с мерките на общата стойност на парите;
- *мониторинг на резултатите* – контрол на напредъка при приложението на конкретна алтернатива;
- *изследване дали целите* са достигнати и какви са действителните разходи и ползи в сравнение с прогнозите от преценката на алтернативите;
- *обратна връзка* – отчитане на поуките от подобряване на управлението на дейностите за бъдещо проектиране на подобни политики и програми.

Националната асоциация на действащите председатели на общински съвети в България<sup>18</sup> се придържа към ръководството “Най-добри практики на изграждане на публично-частни партньорства”, изготвено в канадската провинция Британска Колумбия, където са предложени пет етапа на изграждане на партньорства: оценка на възможните варианти за предоставяне на услуги, вкл. чрез ПЧП; подготовка за предоставяне на услуга или реализиране на проект чрез ПЧП; подбор на партньора; преговори и сключване на договор; изпълнение и контрол върху изпълнението на договора.

В ръководството на Министерството на финансите процесът на предоставяне на услугата чрез ПЧП също е обособен в пет фази:<sup>19</sup> стартиране на проект; оценка на възможностите; тръжна процедура; изпълнение; приключване на проекта.

---

<sup>16</sup> Павлов, П. Цит. съч., с. 207.

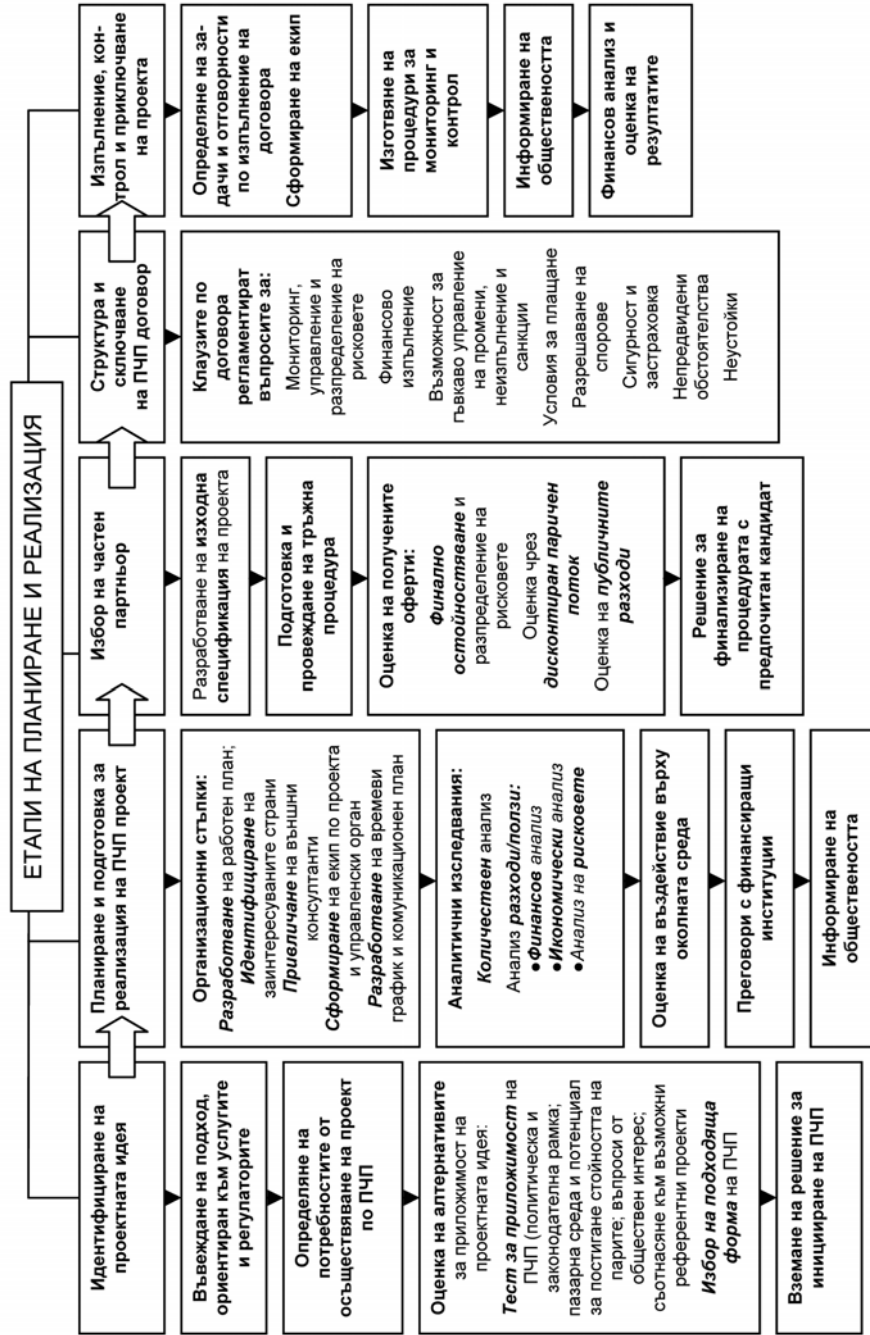
<sup>17</sup> Economic Appraisal in General Government. A Technical Guide for Government Departments. HM Treasury, London, 1991.

<sup>18</sup> Вж. Публично-частно партньорство – ръководство за местните власти. Национална асоциация на действащите председатели на общински съвети в Р България. С., 2006, с. 20, <http://www.nadpos-bg.org/docs/PublicPrivatePartnershipGuideforLocalGovernmentBG1.pdf>, юли, 2007.

<sup>19</sup> Ръководство за процеса на реализация на ПЧП проект..., с. 13-40.

Фигура 3

Технологична схема за планиране и реализация на ПЧП (цикъл на ПЧП)



Независимо от разнообразието на посочените методики основните идеи в тях са сходни, което дава основание те да се обобщят и синтезират (вж. фиг. 3).

Най-важните въпроси, които възникват при управление на ПЧП проект през различните етапи, имат следните основни елементи и опорни точки:

*За избора на най-подходяща организационна структура* на ПЧП, която да отговаря на характеристиките на проекта. Този избор трябва да се базира на проучване на капацитета на общината и на частния сектор за предоставяне на дадената публична услуга. Местната администрация в предварителен стадий определя кой е отговорен за проекта, кой взема решенията и кой регулира процеса, така че максимално да се защити общественият интерес. Необходимо е акцентът да се постави върху крайния резултат, т.е. какво ще бъде постигнато, а не как.

Например при проект за ремонт и поддръжка на улично осветление би трябвало да се наблегне не върху това какви нови материали ще се използват за обновяването на мрежата, а върху обстоятелството, че ще бъде предоставено постоянно и енергоспестяващо осветление на местното население.

*За осигуряването на добро управление на проекта* през целия жизнен цикъл и формулирането на структура на управление, адекватна на параметрите на проекта.

*За интегрирането в бъдещия проект* на експертната на частния сектор, като се предвиди стойността и възвръщаемостта му от гледна точка на ползата на участниците в него.

*За избора на източниците за финансиране и подходящите разплащателни схеми на ПЧП проект.* Във всяко ПЧП финансовите аспекти и потенциалните бюджетни въздействия са важен елемент. Възможно е да се прилагат редица финансови схеми с различна степен на участие на публични и частни средства по отношение на инвестиции и възстановяване на разходите. За разлика от конвенционалните договори за строителство и услуга обаче финансирането на ПЧП представлява сравнително сложен процес, при който и местната власт, и частната страна участват с финансови инвестиции, чийто размер и разплащателна схема се определят индивидуално за всеки проект.<sup>20</sup> Като най-често използвани разплащателни схеми могат да се посочат:

• *директни такси* - изградената инфраструктура и предоставяната услуга се покрива от такива такси, заплащани от потребителите. Отчитайки сегашната икономическа ситуация в страната, трябва внимателно да се анализират ценовите равнищата на директните такси с оглед поносимостта им от крайните потребители. В случай, че ценовите равнищата на поносимите такси не могат да покрият цената на инфраструктурата и предоста-

<sup>20</sup> Въпреки че всяко проектно финансиране има своите специфични черти, основните възможни източници за финансиране на ПЧП са следните: финансиране с бюджетни средства; банкови кредити; облигационни заеми; договори за предварително откупуване и плащания за предварително произведено количество; мостово финансиране; проектно финансиране; грантово финансиране.

вяната услуга, местната власт доплаща разликата, което се отразява върху бюджета и трябва да се финансира чрез данъци или заеми;

- *скрити такси* - при тази система нивата на таксите се договарят между местната власт и частния оператор, като първата плаща директно на частния партньор на базата на данни за броя на крайните потребители. Финансирането става чрез данъци или заеми;

- *плащания за наличност* на предоставена услуга - при тях пълната цена на инфраструктурата се покрива от местната власт, разпределена за целия период на проекта ПЧП и годишно актуализирана на база инфлация. При занижена наличност, която не е договорена за периодите на поддръжка, плащанията от страна на местната власт към частния партньор се намаляват в зависимост от сериозността на създалата се ситуация;

- *такса "задръстване"* - местната власт и частният партньор договарят оптимална натовареност на дадена услуга. При увеличаване на натовареността над оптималната се намаляват плащанията от страна на местната власт към частния партньор.

Ключов критерий при решение за прилагане на ПЧП трябва да бъде ценовата ефективност, като се показва финансовата себестойност, сравнена с традиционния метод на предоставяне на услуга, отговаряща на публичните цели. Това налага формата на ПЧП, която местните власти смятат за уместна, да се подложи на т.нар. тест "сравнение с публичните разходи" (СПР). Целта на теста е да се определи икономически по-ефективната възможност за реализация на проектната идея - дали да се използва традиционният подход, или да се пристъпи към прилагане на схема на ПЧП. Това се прави чрез сравняване на публичните (общини) разходи на конвенционалния проект (СПР) с тези на възможното ПЧП. За да бъдат сравними двете опции, те трябва да имат идентични изходни спецификации. Сравнението се прави между нетната настояща стойност (ННС) на конвенционалния проект и тази на проекта за ПЧП. Вариантът с по-ниската ННС е икономически по-изгоден. Техники за провеждане на СПР и изчисляване на неговата хипотетична стойност са подробно описани в цитираното Ръководство на Министерството на финансите.<sup>21</sup> Необходимо е да се подчертае обаче, че тестът за СПР се прилага в етапите от цикъла на ПЧП до окончателния избор на частен партньор след проведена тръжна процедура, за да се гарантира сравнимост на възможни икономически ефективни алтернативи.

В основата на СПР стоят редица аналитични изследвания, сред които могат да се открият количественият анализ и анализът на разходите и ползите.

Първият трябва да предостави информация за прогнозираните капиталови разходи (предпроектни проучвания, изготвяне на чертежи, разходи за строителство, стопански управленски разходи); оперативните разходи (разходи за експлоатация и поддръжка за извършване на дейността/предоставяне на услугата, административни разходи) и очакваните приходи по проекта.

<sup>21</sup> Ръководство за процеса на реализация на ПЧП проект..., с. 23-27; 55-73.

Анализът на разходите и ползите на инвестиционен проект с прогнозна стойност над 100 000 лв. е задължителен. Негови основни елементи са финансов анализ, икономически анализ и анализ на рисковете.

При финансовия анализ се описват подробно разходите (предварителни, строителни, експлоатационни, административни, като се използват данните от количествения анализ) и очакваните приходи (с обосновано предложение за механизъм за заплащане на услугата). Оценява се поносимостта на крайния потребител (обществото) и на бюджета на органа, който представлява.

При икономическия анализ се използват данните от финансовия анализ за оценка на ползите от проекта за обществото. Чрез анализа трябва да бъдат определени икономическата норма на вътрешна възвръщаемост на инвестицията и икономическата ННС на проекта.

Анализът на рисковете идентифицира всички свързани с проекта рискове с цел съставяне на списък на рисковете, който ще послужи като изходна база в процеса на тяхното разпределяне и управление.

Именно *разпределението на риска* между партньорите е другата *ключова характеристика*, която оказва пряко влияние върху печалбата, инвестициите и отговорностите на страните по договора за ПЧП.

Докато в традиционния модел публичният сектор остава собственик, управляващ и финансиращ активите, поемайки всички рискове в процеса на предоставяне на услугата, един от основните въпроси при осъществяване на ПЧП е кой ще поеме този риск, както и риска при изграждането, функционирането и поддържането на инфраструктурата. В този смисъл ПЧП трябва да се тълкува като концепция, надвишаваща традиционната роля на частния сектор в процеса на предоставяне на обществени услуги.

Разпределението на риска е и основна разграничителна характеристика между договора за ПЧП и традиционния договор “възложител-изпълнител”. Постигането на баланс в разпределението на риска между публичния и частния партньор е предизвикателство и основен фактор за успешното прилагане на ПЧП.

Рискът в контекста на ПЧП се дефинира най-често като: сбор от обстоятелства, застрашаващи постигането на определени цели; комбинация от вероятност за случване на дадено събитие и неговото влияние; вероятност от настъпването на събитие, което може да окаже отрицателно влияние върху дейността на разпоредителя.<sup>22</sup> Самият характер на бизнес-измерението на ПЧП осигурява база за съществуването на различни рискове, които могат да окажат влияние върху строителството и/или функционирането на системата за обслужване (вж. фиг. 4).

---

<sup>22</sup> Ръководство за методическо подпомагане на местните власти при осъществяване на ПЧП..., с. 13-14.

Фигура 4

КАТЕГОРИИ РИСКОВЕ КЛАСИФИКАЦИЯ		Описание	Разпределение на риска	Облекчаване дейст- вието на риска
РИСК, СВЪРЪЗАН С ИЗГРАЖДАНЕТО	Отнася се до проблеми, свързани с проектиране, строителство и доставка.	В повечето случаи - частният партньор. При редовни плащания, без да се отчита ефективният статус - публ. партньор	При финансирането под формата на заем, се отпускат само за покриване на главницата и лихвите (Non-recourse financing). Гаранции, стимули, глоби	Прилагане на фиксирана цена
РИСК, СВЪРЪЗАН С ПРИХОДИТЕ	Определя се от два фактора: нива на използване и тарифи; промяна в търсенето на услугите, слабо изпълнение на услугите, промени в цените	Споделен риск между двете страни	Планиране на приходите чрез статистика и на база минал опит. Инвестиционна оценка на приходите от специализирани агенции	Планиране на финансов резерв
ФИНАНСОВ РИСК	Свързан с колебанието в лихвените проценти и обменните курсове	Споделен риск между двете страни	Финансиране чрез оптимална комбинация между фиксиращ и плаващ курс, за ограничаване промяната на лихвените проценти	Възможност за регулиране цените на публичната услуга по време на договора
ЕКОЛОГИЧЕН РИСК	Проектът се възприема като заплаха за екологичното равновесие	Частният партньор	Оценка на въздействието на проекта върху околната среда	
РЕГУЛАТОРЕН РИСК	Забавяне и/или осъществяване на проекта вследствие на неизпълнение на регулаторни изисквания при проекти, които приходи са от потребителски такси	Публ. страна - при регулации от нейната компетентност, частна страна - при оперативни споразумения с публ. страна	Преглед на законод. рамка в началната фаза на проекта. Частната страна идентифицира всички процеси и документи относно изискванията на ПЧП и събира необходимите подлиси преди подписване на договора	
РИСК, СВЪРЪЗАН СЪС "СКРИТИ ДЕФЕКТИ"	Правото за използване на съществуващ обект, като средство за финансово подкрепяне при изграждането на нов обект, но съществуващият обект е непригоден за подобна цел	Частният партньор	Подробна и изчерпателна инспекция на съществуващия обект, преди да бъде прехвърлен към частния партньор	

Повечето от рисковете на местно равнище се отнасят към т. нар. бизнес-рискове, тъй като са свързани с финансирането, изграждането, развитието и експлоатацията на дадено съоръжение. Най-често срещаните проблеми могат да се сведат до следното:

- *Загуба на контрол от страна на местната власт.* Значителните инвестиции и рискове за частния партньор при ПЧП често му гарантират по-голямо участие във вземането на решенията относно начините на предоставяне на услугите и ценообразуването. Това създава опасност частният партньор да не доставя обема, за който е сключен договор, и/или да не спазва определената безопасност на доставката или сертификационните стандарти, свързани с предоставяне на услугата на крайните потребители. Затова въпросът за контрола трябва да бъде разгледан при дефинирането на проекта и да се има предвид в хода на преговорите за сключване на договора. Не бива да се забравя фактът, че местната власт има правомощията и отговорността да установи стандартите за предоставяните услуги и да гарантира защитата на обществения интерес.

- *Занижено качество или ефективност на услугите.* Ако не са структурирани както трябва, договорите за ПЧП могат да доведат до занижено качество на услугите, неефективно обслужване или недобра поддръжка на обектите. Например договорите от типа “разходи + твърда такса” не стимулират частния партньор да поддържа качеството или да увеличи ефективността. При определянето на критериите за оценка на проекти или услуги местните власти би трябвало да предпочетат подход, при който разходите се изчисляват на базата на жизнения цикъл на обектите или услугите.

Договорът трябва да е ориентиран към стимулирането на частния партньор да предоставя услугата с предварително дефинираното ниво на качество. Най-лесно тази схема може да проработи при т. нар. *performance-based contracts*, където не крайният потребител, а общината плаща директно на частния партньор за предоставяната услуга. Тези плащания са разпределени на равни парични вноски за целия период на договора. По този начин, ако услугата не е на договореното равнище, следващите вноски ще бъдат намалени. Имайки предвид, че първоначално частната фирма е инвестирала значителни средства за изграждането и след това за поддръжката на конкретната инфраструктура, тя ще е мотивирана да изпълнява задълженията си коректно, за да може да получи от публичния партньор предварително договорените средства. Така се гарантира и спазването на т. нар. златно правило при ПЧП *“No service, no payment”*

- *Увеличаване на разходите.* Невинаги местната власт отчита истинската себестойност на услугите при разработването на своята ценова политика. Например режимните или административните разходи и амортизационните отчисления често не се включват в цената на отделните услуги. В някои случаи е налице експлицитно субсидиране на определени услуги.



Предоставянето на услуги чрез ПЧП изисква ценова политика и тарифи, отразяващи съответните разходи в пълен размер. Това може да доведе до нарастване на потребителските такси за определени услуги. Разходите, свързани с уреждането на публичните спорове по повод на увеличените тарифи или с разработването на комплексна политика за разсрочване на това увеличение, често игнорират ПЧП като форма за предоставяне на определени услуги.

● *Колебания в търсенето* на публичната услуга, които са по-високи или по-ниски от първоначално очакваните; колебания в лихвените проценти, обменните курсове и др., влияещи върху факторите за финансиране на проектите, както и риск на “остатъчната стойност”, който се свързва с бъдещата цена на актива. Местните власти понасят основния риск от осъществяването на ПЧП, когато се задължават да правят редовни плащания на частния партньор, без да отчитат реалната ситуация, или се ангажират да гарантират определено равнище на плащане независимо от колебанията в търсенето.

● *Пристрастност при подбора*. Както при конвенционалните форми на предоставяне на услуги, и тук винаги съществува възможност местната власт да бъде обвинена в пристрастие при подбора на партньорите. Това може да бъде силно изразено при ПЧП, тъй като “ниските оферти” невинаги печелят търговете, ако местната власт е установила други критерии (например “стойност срещу пари”). Възможността за обвинения в пристрастие може да бъде ограничена чрез добре разработени политика и процедури, както и като се осигури прозрачност на взаимоотношенията с потенциалните частни партньори.

\*

Публично-частните партньорства са насочени към налагането на нови взаимоотношения между двата сектора, детерминирани от търсенето на държавата, но работещи по правилата на пазарната конкуренция. Като краен резултат това трябва да доведе до приспособяване както на техните вътрешни структури, така и на методите им на работа. Стандартизирането на процедурите и договорите е от съществено значение за намаляването на разходите за трансакции по проекти за ПЧП, избягването на непрозрачни или икономически съмнителни решения, но най-вече за последователно развитие на по-широк пазар за такива партньорства, предлагащ качествени и приложими проекти.

14.VIII.2008 г.