

**ЮГОЗАПАДЕН УНИВЕРСИТЕТ “НЕОФИТ РИЛСКИ”**

Стопански факултет, катедра “Икономика”

**АЛЕКСАНДЪР ТОДОРОВ БОЙКОВ**

Публично-частно партньорство като метод за предоставяне на качествени публични услуги

### **АВТОРЕФЕРАТ**

На дисертационен труд за придобиване на образователната и научна степен “доктор,, по научна специалност – 05.02.24 “Организация и управление извън сферата на материалното производство (социално-културната сфера)

Защитата ще бъде проведена на 15.06.2015 г. от 11:00 часа в зала № 1 на Стопански факултет, ЮЗУ Неофит Рилски

## I. **Обща характеристика на дисертационния труд**

### 1. **Въведение**

Дисертационният труд е насочен към изследване на публичните услуги, с които се сблъскваме ежедневно. Като ползватели на въпросните услуги ние даваме нашата оценка за тяхното качество. Тъй като предлагането им не е под влиянието на свободния пазар, често се получава недоволство от страна на потребителите. Това е провокирано от факта, че в някои случаи качеството на публичната услуга/продукт не съответства на заплатеното от тях под формата на данъци.

В последните години сме свидетели на медийния отзвук, който публичният сектор получава относно предоставяните услуги на гражданите. Икономическото състояние на страната обаче все още дава неблагоприятна основа за финансиране на качествени услуги в здравеопазването, сигурността, спорта, образованието, транспортната инфраструктура и т.н. Това предизвиква необходимостта да се търсят нови алтернативни методи от страна на държавната и местната администрация по отношение начините за финансиране и предлагане на публични блага и услуги на населението.

В останалите страни, членки на ЕС, има дългогодишен опит в създаването на партньорство между държавата и частния сектор при създаването на публични блага и услуги и тяхното предоставяне на населението. Това провокира у нас мотивация за изследване на този процес и установяване на факторите, които биха допринесли за реализирането на успешно публично-частното партньорство в България, най-вече в сферата на транспортната инфраструктура и в частност на социокултурната сфера.

### 2. **Актуалност на темата**

**Актуалността на настоящия дисертационен труд** се определя от необходимостта да се проследи, систематизира и анализира именно тази сложна съвкупност от фактори, които обуславят качествено осигуряване на публични услуги в България. **Изследването на методите за осигуряване на качествени публични услуги в България и по-конкретно публично-частното партньорство** е опит за отговор на конкретно предизвикателство, свързано със създаването на устойчив модел за финансиране и осигуряване на функционална социална инфраструктура у нас, жизнено важна за нашето културно наследство, икономически просперитет и идентичност като технологично развита нация. Липсата на устойчиви ПЧП проекти в България е предпоставка в настоящето изследване да се включи натрупаният опит на редица страни от Европейския съюз (ЕС) в тази област.

### 3. **Обект и предмет на изследването**

**Обект на изследване** са реализирани ПЧП проекти в редица страни от ЕС. Интересът е фокусиран основно върху добрите практики, които могат да се използват успешно при осъществяването на ПЧП проекти в България. Обърнато е

специално внимание на малките населени места в нашата страна, където общините имат сериозен недостиг на финансови средства. При разглеждането на малките общини е обърнато специално внимание на техните специфики – географско разположение, демографски особености, икономическа реалност. Така се извеждат на преден план основните нужди, които имат гражданите на съответната община и как трябва да бъдат предложени публичните услуги.

#### **4. Изследователски проблем**

Изследователският проблем на дисертационния труд е продиктуван от желанието за изясняване на факторите водещи до предоставянето на качествени публични услуги на населението посредством използването на възможностите и капацитета на частния сектор и в частност прилагането на публично-частното партньорство.

#### **5. Авторова теза**

*Водещата теза на дисертационния труд е, че публично-частното партньорство е един успешен метод/инструмент/, при който се осъществява осигуряването на необходимото финансиране и прехвърляне на риска върху частния партньор при предоставянето на качествени публични услуги, но „съдържа“ и „тесни“ места, които носят своите рискове. Там, където частният сектор няма полза или интерес, се открива възможност някои функции/дейности да бъдат поети от т. нар. граждански сектор – НПО, фондации и др. нестопански организации.*

Процедурите за избор на частен партньор не винаги дават нужната прозрачност и оставят данъкоплатците със съмнения. Прогнозните стойности за ПЧП проектите често излизат нереалистични по отношение на направените разходи. Липсата на политическа воля и прозрачност при вземането на решения за големи инфраструктурни и социални проекти могат да доведат до скъпа услуга, която гражданите отказват да ползват. Ето защо при използването на ПЧП трябва да се подходи внимателно и систематично по отношение на успешното изпълнение и осигуряването на качествени публични услуги. От съществено значение остава обществената нагласа, защото обществото като цяло е ползвателят, който заплаща двойно за тази услуга. Първо, чрез данъците, които постъпват в държавния бюджет, и второ, при заплащането на конкретна услуга/продукт, която бива предоставяна от частния оператор. От изброеното до тук става ясно, че това са съществено значими фактори, които имат ефект върху успешното прилагане на ПЧП при предоставянето на публични услуги и следва да бъдат изяснени в самото начало, за да се постигне високо качество на предоставяните от частен оператор публични услуги/блага.

#### **6. Цел и задачи на дисертационния труд**

**Основната цел на изследването е на основата на извършването на задълбочен анализ на ПЧП да се изведат възможностите и потенциалите, с които може да се повиши качеството на предоставяните от държавата на публични услуги. Тук следва да направим едно уточнение, че ПЧП не се разглежда стриктно като научен метод, а като теоретико-практически подход, инструмент за предоставяне/извършване на определени услуги в нужда на населението.**

**Задачите**, свързани с постигането на тази цел, са следните:

1. Анализ на основните теоретични концепции и исторически преглед на публично-частното партньорство.
2. Анализ на правната рамка на публично-частното партньорство в страните от ЕС.
3. Очертаване механизмите, по които са реализирани проекти, чрез използването на ПЧП в страни от ЕС, както и извеждане на добрите практики.
4. Разглеждане в политико-исторически план на развитието на идеята за оформяне на законодателна рамка в България относно прилагането на ПЧП.
5. Провеждане на изследване относно нагласата на обществото за използването на ПЧП при осигуряването на публични услуги.
6. Систематизиране и анализиране приложимостта на публично-частното партньорство в България като възможност да се предоставят качествени публични услуги.

#### **7. Методология на изследването**

Така поставените задачи определят и използваната **методология** - съчетаване на теоретичен подход към изследваната икономическа реалност с анализ на развитието на конкретни случаи и собствени проучвания, проведени през периода 2012 – 2014 година.

Ето защо проведените самостоятелни проучвания в рамките на дисертационния труд се базират основно на **качествени методи** и по-специално – **изследване на документи (desk research) и анализ на случая (case study)**. Също така е използван и **количествен метод–анкета, макар и ограничена по количествена представителност**. Съчетаването на тези методи цели в най-голяма степен да бъде достигнато до крайния резултат от прилагането на ПЧП в публичните услуги. С оглед по-пълното изследване и анализ на ПЧП предоставяме и количествени проучвания на различни реализирани проекти, които използват този инструмент.

За целите на изследването е анализирана значителна по обем специализирана литература. Обобщени са вижданията на различни изследователи, които концептуализират идеята за ПЧП като трайно взаимодействие между публичния и частния сектор вследствие на прехвърлянето на отделни функции и отговорности от държавата към бизнеса. Взети са под внимание наръчници и публикации на международни организации и консултантски компании. Обхванати са виждания и разработки на авторите, чието внимание е насочено към въпроси, свързани с ПЧП, както и други техни проекти. Теоретичните възгледи са подкрепени и с резултати от анкетни проучвания. Статистическата обработка е извършена с SPSS програмен продукт. Водещ методологически инструментариум обаче са качествените изследвания, посредством които правим опит за извеждане и систематизиране основните фактори, които оказват влияние върху успешното прилагане на ПЧП в публичните услуги с цел осигуряването на по-добро качество за гражданите.

#### **8. Ограничения при дисертационното изследване**

Целта и задачите, които си поставяме в настоящия дисертационен труд и произтичащата от тях приложена методология, естествено имат и своите **ограничения**, отвъд които не могат да се простират направените в него изводи.

На първо място трябва да се посочи пълнотата и изчерпателността на разгледаните фактори, процеси и случаи. Даваме си сметка, че отвъд изследваните реалности стоят и други, които не са засегнати в настоящата разработка. Остава отворена възможността да се добавят още специфични и интересни казуси, които биха очертали допълнителните щрихи към процесите.

Ето защо изведените добри практики трябва да се разглеждат само като рамка, вътре в която е възможно очертаването и на други специфични конфигурации.

## **II. Обем и структура на дисертационния труд**

### Обем

Дисертационния труд е структуриран в увод, три глави, заключение, с общ обем 207 страници. В основния текст се съдържат 34 таблици (1 първа, 4 във втора и 29 в трета глави). Списъкът с използваната литература наброява 61 източника – български и чуждестранни и Интернет източници. В допълнение са обособени три приложения (11 стр.)

### Съдържание

#### Увод

#### **ГЛАВА ПЪРВА. Теоретико-методически аспекти на публично-частното партньорство**

1. Публичните блага и услуги
2. Публично-частното партньорство– Създаване. Опити за терминологично изясняване
3. Понятие за ПЧП, съгласно европейското законодателство

#### **ГЛАВА ВТОРА. Механизми за реализация на ПЧП модели в Европа – добри практики**

1. Практика в ЕС при финансиране на инфраструктурни проекти. ПЧП модели в ЕС.
2. Частна финансова инициатива (ЧФИ)
3. Фактори за реализиране на ПЧП в България

#### **ГЛАВА ТРЕТА. Приложимост на ПЧП за осигуряване на качествени публични услуги**

1. Практики и развитие на ПЧП в България
2. Функционално и организационно усъвършенстване на ПЧП
3. Концептуална визия за усъвършенстване на ПЧП като метод за осигуряване на качествени публични услуги

## **Заклучение**

## **Библиография**

## **Приложения**

### **III. Кратко изложение на дисертационния труд**

#### **Увод**

В увода е обоснован изборът на темата, актуалността на изследвания проблем. Дефинирани са целта на дисертационния труд и конкретните изследователски задачи. Формулирани са изследователският проблем и основната теза на доктората. Определени са обектът и предметът на изследването. Посочени са ограниченията по изследваната проблематика, използваният изследователски инструментариум и публичното представяне на основните резултати от дисертационното изследване.

#### **Първа глава Теоретико-методически аспекти на публично-частното партньорство**

В първа точка се изяснява същността на публичните блага и услуги. Те са пряк резултат от социокултурния процес, който цели удовлетворяване на потребностите на населението от социален и духовен характер. Достатъчно е само да се спомене, че става въпрос за съобразяване с редица ценности, които са свързани с “човешката природа” на създавания и консумирания продукт, за да се преценят сложността и сериозността на въпросите за изграждането на надежден механизъм за функциониране на тази важна сфера на обществения живот. Всичко това налага определяща част от благата на социокултурното производство да приемат публична форма и да не преминават през “стомача” на пазара. Те се предоставят пряко на техните потребители. Организацията на този процес е свързана с преодоляването на множество трудности, в т.ч. и нерешени теоретични въпроси. В макроплан публичните блага се класифицират от гледна точка на характера на техния ефект, задоволяваната потребност и режима на издръжка, в няколко основни групи. Първата група – публичните (непазарните, обществените) блага са тези, при които порционирането на ефекта е нежелателно и невъзможно – презумпция за нецелесъобразност от пазарен начин на организация или проявяване на определена хуманност, която е задължителна ценност на съвременната цивилизация. Става въпрос за блага, чийто ефект е неделим и не е възможна или не е изгодна друга форма на организация на тяхното финансиране и предоставяне за използване освен обществено-колективната. Възможно е непазарното благо, за да “запази чистотата” на своята субстанция, да бъде произведено от частни фирми и разпределяно като публично благо. Тези блага се наричат държавно доставяни блага. Непазарните блага се характеризират още с наличие на непазарни елементи на конкуренция. В зависимост от степента на социално-икономическото развитие на дадена страна, наложените традиции в равнището и динамиката на социокултурните потребности, приоритетите в политиката на управляващото мнозинство на всеки етап непазарните блага определят минимално необходимото социокултурно пространство на страната. Извън него обхватът на социокултурния процес е въпрос вече на наситеността с пазарни и смесени блага.

*Втората група* са смесените блага. Те могат да бъдат класифицирани по режима на тяхното заплащане като абсолютни и относителни. Абсолютните смесени блага са свързани с организацията от държавата на производството на определени

социокултурни продукти и тяхното предоставяне за потребление чрез заплащане на част от разходите под формата на съответни такси. По този начин финансовата тежест се разпределя между потребителя и държавата. Относително смесените блага се потребяват от контингенти, част от които ползват услугата безплатно, а друга част заплащат цялостната издръжка по възпроизводството на съответния индивидуално консумиран продукт. И при двете разновидности е налице ниска степен на несъперничество и неизключимост, а в същото време държавата отчита чрез редица ограничения елементите на неотложност, хуманност и социална детерминираност на определени процеси.

**Третата разновидност са пазарните социокултурни блага.** Частно създаваните социокултурни блага в България са още в началото на своето съществуване. Инициативи в това отношение не липсват, но отсъстват някои безспорни предпоставки, от което губят както държавата, така и потребителите. Сегашната практика е на противоборство между държавата и частния сектор за подялба на пазара на социокултурни блага.

Във втора точка се обръща внимание на Публично-частното партньорство – неговото създаване, както се правят опити за терминологично изясняване

Публичната инфраструктура и услуги имат огромна роля във всяко модерно общество. Ние използваме пътищата всеки ден, децата посещават училища или университети, както и разчитаме на болници и поликлиники, всички финансирани от държавния бюджет. Ние дори зависим от комуникацията по интернет, който е резултат на публично финансирано научно изследване. Но обществената инфраструктура и услуги са свързани с един парадокс. От една страна, те и двете са необходими за ежедневието ни живот и са от основно значение за дългосрочното развитие на нашето общество. Но от друга страна, въпросите относно финансирането и ежедневието работа на публичните услуги не вълнуват обществото и е рядкост да се види реален интерес по тези въпроси. Това означава, че частните фондове могат да се използват за бъдещата обществена инфраструктура, образование и болнична помощ, като част от нарастващата световна широка политическа подкрепа за приватизацията на държавни услуги посредством използването на "публично-частно партньорство" (ПЧП). **Публично-частното партньорство (ПЧП) – накратко дефинирано като кооперативна институционална договореност между публичния и частния сектор** има голяма популярност по целия свят. От векове правителствата са сключвали договори с частния сектор. От началото на цивилизацията не е имало разлика между това, което е публично и частно, и затова често е имало напрежение между двете. Тъй като държавата постепенно увеличава ролята си в подкрепа на благосъстоянието на гражданите, осигуряването на по-висок стандарт на живот е било придружено от растежа на големи публични предприятия, често за сметка на частния пазар. Историческият преглед ни показва, че винаги е имало взаимодействие между държавния и частния сектор посредством участието на частен агент в публичната сфера, например още в Библията, чрез образа на Матей, който събира данъците; почистването на улични лампи през 18-ти век в Англия от частен изпълнител и частните железници през 19-ти век. Ползите от предоставянето на услуги от частния сектор или държавния, както и намесата в икономиката, е тема, която продължава да бъде обсъждана и до днес. Съществува определена доза на "неологизъм" към използването и обсъждане на ПЧП, все пак. **ПЧП са приветствани като основна алтернатива на договарянето и приватизацията и по този начин могат да се разглеждат като качествен напредък в усилията да се съчетаят силните страни**

**както на публичния, така и на частния сектор.** Изследването на ПЧП е предмет на изследване в множество статии и книги, защото то обещава нов начин на ръководене и управление на организации, които предоставят услуги на гражданите. Но историята на частното осигуряване в обществената сфера показва, че в много аспекти, винаги е имало известна степен на сътрудничество между публичния и частния сектор.

По отношение на дефинирането на ПЧП съществува разделение в мненията. Най-голямото разделение изглежда да бъде между тези изследователи, които мислят на ПЧП като инструмент на управлението, и тези, които смятат, че е "игра на думи". За много хора ПЧП е свързано с инфраструктурни проекти и публично-частното партньорство е институционално споразумение за сътрудничество, посредством създаването на нови организационни единици (смесени дружества). В света на инфраструктурните проекти ПЧП се разглежда и като финансов модел, който позволява на публичния сектор да използва частния финансов капитал по начин, който повишава възможностите на местното управление и частното дружество, което участва. Повечето дефиниции подчертават, че публично-частното партньорство е установено, тъй като може да се възползва както от публичния сектор, така и от частния сектор. В този ред на мисли изглежда, че и двете страни имат специфични качества и ако тези качества са комбинирани, крайният резултат ще бъде благоприятен за всички. Други автори подчертават как **сътрудничеството може да се осъществи във взаимно изградени организации като съвместно предприятие или създадена специално за целта организация.**

Въпроси, на които това изследване обръща внимание, се концентрират около историческите перспективи на ПЧП, финансовите въпроси и прехвърлянето на риска, правните аспекти на договора за партньорство, политически въпроси, появата на публично-частното партньорство в политическата програма по целия свят, управленски въпроси, свързани с управлението как да протича ПЧП и отчетността му. Тези перспективи ще се прилагат в редица различни дефиниции за партньорство. Международната практика показва, че публично-частното партньорство (ПЧП) е един от успешните финансови инструменти за осигуряване на инвестиции в публичната инфраструктура, когато държавният и общинските бюджети не разполагат с необходимия финансов ресурс и искат да осигурят по-добра стойност на вложените публични средства. развитието на ПЧП в Европа може да проследим през последните две десетилетия. Чрез прилагането на този подход се постига по-добра стойност на вложените публични средства чрез използване на ефективността и ефикасността на частния сектор при представяне на публични услуги. Постепенно предишната представа, че частният сектор спокойно може да замени обществените организации в предлагането на публични услуги, избледнява. В последно време се установява и от двете страни, че трябва да се намери баланс между капацитета и способностите на частния сектор, от една страна, и на публичния, от друга. Всяка една от страните поема риска, който може да управлява, като по този начин се гарантира успеха на партньорството и неговите резултати да достигнат до крайния потребител.

В трета точка се разглежда европейското законодателство по отношение на прилагането на публично-частното партньорство в страните членки на ЕС, както и дефиниране на термина ПЧП. **Терминът ПЧП не е дефиниран в европейското законодателство**, макар че е обсъждан твърде обстойно в рамките на последните 20 години. Важна инициатива за развитието на този процес е Зелената книга за ПЧП и правото на общността относно публичните договори и концесиите (Green Paper on Public- Private Partnerships and Community Law on Public Contracts and Concessions),



публикувана през април 2004). В документа се дава обобщена дефиниция на ПЧП (която не е със законодателна сила) и се разглеждат неговите основни характеристики. ПЧП се дефинира като “форми на сътрудничество между публичните власти и частни партньори, които имат за цел осигуряването на капитала/финансирането, строителството, ремонта/възстановяването, управлението и поддръжката на инфраструктурата или доставянето на услуги”.

Основните характеристики на публично-частното партньорство съгласно Зелената книга са: относително дълъг период на правоотношенията; специфика в метода на финансиране – от части на частноправния субект. Ролята на публичноправния субект се съсредоточава основно върху дефинирането на предмета на партньорство (съобразно публичния интерес), качеството на осъществяваните услуги и ценовата политика, цялостен мониторинг върху заложените в проекта цели. Рискът се разпределя между публичния и частния партньор, без това непременно да означава, че частноправният партньор поема основната (или по-голяма) част от риска. Точното разпределяне на риска се определя съобразно конкретния случай. Освен Зелената книга за ПЧП, последващите документи – „McCreevy report”, издаден от DG Internal Market и Communication on Public- Private Partnerships and Community Law on Public Contracts and Concessions през ноември 2005 г. също обхващат тази област, като се опитват да внесат яснота в взаимоотношенията между частните и публичните субекти на ниво ЕС.

В тази част е разгледана законодателната рамка в различни страни от ЕС – Австрия, Великобритания, Германия, Гърция, Италия, Ирландия, Полша, Франция и Чехия. От посочените примери за ПЧП в различни страни на ЕС се вижда ясно, че по-голямо внимание се обръща на частните партньори, но също така има изисквания и за публичния участник. В зависимост от вида и етапа на процедурата частният партньор може да има качеството на кандидат (преди да са посочени изискванията по съдържанието на договора) или предложител (оферент). За да отговорят на изискванията, често от частната страна участват консорциуми (Австрия, Германия), като не е изключено в ПЧП да участват и няколко публични органи. Правото на обществените поръчки изисква в ЕС кандидатите от всички страни да бъдат третирани еднакво.

Основните изисквания са финансовите: стабилен финансов поток и доказан финансов капацитет (Холандия, Финландия и др.). Лица, обявени в ликвидация или несъстоятелност, имащи достатъчни задължения или обект на наказателни производства, не могат да бъдат партньори (Франция и др.) По принцип е допустимо, а в някои случаи може да бъде въведено изискване за превъзлагане на част от дейностите на подизпълнители. Конкретните изисквания за частноправните кандидати се определят от съответното министерство или община.

Европейската комисия разграничава обикновено (договорно) ПЧП и институционализирано, при което се създава дружество. ПЧП се разграничава и според фазите: проектиране, строителство, поддръжка, експлоатация, прехвърляне на собственост, като всяко партньорство може да включва различни комбинации.

ПЧП се развива основно за строителство и други скъпи и изискващи дългосрочно планиране дейности като:

- ✓ пътна и железопътна инфраструктура, обществен транспорт, пристанища, морски съоръжения и летища;

- ✓ инфраструктура, свързана със здравеопазването – строителство на болници, поликлиники, здравни лаборатории и др.;
- ✓ инфраструктура, свързана с образованието - строителство на училища, детски градини и ясли, студентски общежития;
- ✓ общински жилища и домове за стари хора;
- ✓ проекти за градско и туристическо устрояване;
- ✓ развитие на селските райони;
- ✓ екология и пречиствателни системи;
- ✓ култура и спортни съоръжения;
- ✓ високотехнологични проекти и телекомуникационни мрежи;
- ✓ охранителни услуги и отбрана - изграждане и поддържане на полицейски управления и затвори;
- ✓ стоки и услуги в обществен интерес.

Липсата на адекватна законодателна основа в България, която да стимулира използването и реализирането на публично-частно партньорство довежда до първите опити за приемане на закон за ПЧП. С влизането си в сила от 01.01.2013 г., законът постави нормативна рамка на целия процес, включващ ясна дефиниция, обектите и субектите на партньорството, както и процедура за определяне на частния партньор и определи договорните взаимоотношения, в които могат да влезнат публичните и частните партньори. В чл. 3, ал. 1 е дадено определение на публично-частното партньорство: *Публично-частно партньорство е дългосрочно договорно сътрудничество между един или повече публични партньори, от една страна, и един или повече частни партньори, от друга страна, за извършването на дейност от обществен интерес при постигане на по-добра стойност на вложените публични средства и при разпределение на рисковете между партньорите, което се осъществява при условията и по реда на този закон.*

Основните характеристики на така определеното публично-частно партньорство са:

- ✓ финансирането на проекта се осигурява изцяло или частично от частния партньор;
- ✓ дълъг срок на взаимоотношенията между публичния и частния партньор - до 35 г.;
- ✓ разпределение на рисковете и съответстващите им отговорност.

При реализирането на публично-частно партньорство съществуват няколко основни модела. Тук определящо е решението на публичната страна по отношение на :

- ✓ Строителство – Експлоатация – Прехвърляне (СЕП) (ВОТ)
- ✓ Строителство – Прехвърляне – Експлоатация (СПЕ) (ВТО)

- ✓ Строителство – Притежание – Експлоатация (СПЕ) (ВОО)
- ✓ Строителство – Притежаване – Експлоатация - Прехвърляне (СПЕП) (ВООТ)
- ✓ Проектиране – Строителство – Експлоатация – Прехвърляне (ПСЕП) (ВВОТ)
- ✓ Концесия

### **Изводи от първа глава**

За да разберем същността на публично-частното партньорство, първо трябва да вникнем в характера на публичните услуги като процес, който включва всички етапи на тяхното „производство“, предлагане, както и ролята на тези, които ги предоставят. Затова в първа глава се обръща специално внимание на публичните блага, тяхната специфика, същност и факторите, определящи характера им, като се разделят на публични (чисти) или смесени блага.

Тъй като тяхното предлагане не е под влиянието на свободния пазар, често се получава недоволство от страна на потребителите. Това е провокирано от факта, че качеството на публичната услуга/продукт не съответства на заплатеното под формата на данъци. От изложеното по-горе може да заключим, че в зависимост от условията, при които са предоставяни публичните блага, може да бъде определен операторът, който да ги осигурява – публичен или частен. Това става посредством идентифицирането на крайния заплащащ за услугата, както и определяне степента на поемане на финансовия риск между публичната и частната страна. По този начин лесно може да заключим дали частен оператор би имал интерес в предоставянето на подобни услуги.

Специално място в тази глава се отделя на социокултурния процес, който задоволява потребности от физиологичен, социален и духовен характер. Той е адресиран преди всичко към възпроизводството на човека като социално същество, поради което от функционирането на този процес произтичат не само икономически, но и дълбоки обществени последици. При разглеждането на темата за ПЧП при предоставянето на публичните блага (услуги и продукти) не трябва да изключваме същността на социокултурния процес. Той е определящ и следва да бъде водещ при формиране на крайните цели на ПЧП моделите. Защото, ако оставим процеса за предоставяне на публичните блага изцяло на частен оператор, или той да вземе превес, като поеме по-малки рискове, но по-големи печалби за сметка на публичната страна, то социалният елемент не е наличен.

При подобен сценарий говорим за блага, чийто ефект е делим и е възможна друга форма на организация на тяхното финансиране и предоставяне за използване освен обществено-колективната. Това вече не гарантира достъпност (неконкурентност) на всички едновременно до тези блага и равенство в потреблението им в рамките на реалните възможности. Разходите за тези дейности са за сметка на потребителите, а не на бюджета на държавата, респективно на общините. При този вид потребление не е спазена Парето ефективността и не са налице Парето подобрения.

От друга страна, възниква сложен проблем – разкъсва се връзката между потреблението и неговото заплащане. Потребява нуждаещият се, а заплаща обществото чрез функциониращия фискален механизъм. Това неминуемо поражда нееквивалентност между изплатени данъци и получени блага. Подобно състояние не е изключение, а съществен принцип на социалната политика, на социеталния ангажимент

на обществото. Той е основоположен елемент на обществения избор, свързващо звено между политическия и икономическия (класически) пазар.

Самостоятелно място заема и въпросът за таксата, респективно цената, която трябва да заплащат потребителите на съответните блага. Налага се сериозна преценка на характера на благото. Ако то е свързано с решаване на особено важни за страната въпроси: здравни, образователни в рамките на задължителното обучение, повишаване на раждаемостта и други, се заплаща такса. Ако обаче става въпрос за потребление на луксозно благо, се заплаща цена. Един момент в определянето на равнището на цената е очевиден: тя не може да бъде по-ниска от държавната издръжка за обучение на един студент или за лечението на един пациент от определено заболяване и т.н.

Остатъчният въпрос е, колко да бъде по-висока цената за потребление? **В това отношение трябва да се оценят, първо, търсенето и предлагането на тези блага, второ, възможностите на потребителите да заплатят съответната цена, трето, политиката на държавата относно развитието на съответните дейности, четвърто, тяхната конкурентоспособност, очакваните изгоди, пето, възприетата стратегия за развитието на отделното социокултурно звено и др.**

**За да разберем характера на публичните услуги и блага и как те трябва да бъдат усъвършенствани с цел подобряването им, следва да проследим тяхното развитие и промяна в историята ни и като ги съотнесем към свободния пазар. По този начин може да проверим възможността за предоставянето им от частен оператор, като по този начин се подобри значително качеството им. От друга страна, трябва да имаме предвид, че същността на тези услуги има социална страна. Затова и прилагането на принципите на свободно формиране себестойността на публичната услуга/продукт може значително да измени социалния характер.**

Ползите от предоставянето на услуги от частния сектор или държавния, както и намесата в икономиката, е тема, която продължава да бъде обсъждана и до днес. Съществува определена доза на "неологизъм" към използването и обсъждането на ПЧП. Все пак ПЧП са приветствани като основна алтернатива на договарянето и приватизацията и по този начин могат да се разглеждат като качествен напредък в усилията да се съчетаят силните страни както на публичния, така и на частния сектор.

Поглед към партньорствата от историческа гледна точка ни позволява да проучим как ПЧП са разработени, как са били изправени пред различни предизвикателства и как са приложени решенията на проблемите. Разгледаният пример в Дания за търговското дружество Falck ни показва възможността за активното участие на частния сектор в предоставянето на публични услуги, като поема ролята на партньор на държавата. Това партньорство е постижимо благодарение на дългогодишния опит и на двете страни.

Подходът към правното регламентиране на ПЧП е различен в различните страни. Това е продиктувано най-вече от нагласата на обществото към този метод, както и натрупаният опит във взаимоотношенията между държавата и частния сектор при предоставянето на публични услуги. От извършения анализ може да заключим, че правната рамка е от особено значение, защото тези взаимоотношения са договорни и за да очакваме стабилност на партньорството, както и постигане на крайния резултат, който представлява качествени публични блага, следва да има строги критерии за изпълнение, които двете страни (публична и частна) да спазват.

Законодателната рамка на ПЧП е разгледана в отделна точка в главата, като се обръща внимание на дългия процес на приемане на специален закон, регламентиращ публично-частното партньорство. До периода на приемането му много местни общини приеха или подготвиха за приемане местни наредби, които да запълнят законодателните празноти, свързани с изпълнението на такива договори. Това е продиктувано от желанието да се постигне максимален ефект от партньорството, като по този начин се установят и регламентират правила. Законът за ПЧП не бе магическата пръчка, с която трябваше да се получи бум на ПЧП в България. Година след приемането му се заговори за неговото премахване. Той все още е действащ, но много от нещата, заложили в него, за които трябваше да отговаря Министерство на финансите, не са изпълнени.

## **Втора глава Механизми за реализация на ПЧП модели в Европа – добри практики**

В първа точка от втора глава е разгледана практиката в ЕС при финансиране на инфраструктурни проекти, както и са посочени изпълнени модели на ПЧП в ЕС.

При анализиране на реализирани финансови схеми за осъществяване на публично-частното партньорство в страни членки, на Европейския съюз, се очертават следните разлики с традиционното финансиране на инфраструктурен проект:

- *Цялостен подход при проектиране, строителство и експлоатация*

При финансиране на инфраструктурен проект чрез ПЧП е от значение стойността на вложените средства през целия проектен цикъл. Именно затова, при оценка на възможностите за осъществяване на ПЧП, държавата сравнява не стойността на строителството на инфраструктура, а общите разходи за предоставяне на желаната от нея услуга.

- *Извършване на плащания от държавата при получаване на желаната услуга*

При ПЧП проект се извършват плащания от страна на държавата или крайния потребител, единствено при получаване на желаната услуга в искания обем и качество, т.е. няма финансови задължения по време на фазата на строителство на инфраструктурата.

- *Споделяне на риска между партньорите*

Публично-частното партньорство предоставя възможност за разпределение на рисковете между партньорите. От гледна точка на финансирането на проекта това означава, че държавата може да прехвърли към частния партньор всички рискове, свързани с финансирането, строителството, поддръжката и експлоатацията на инфраструктурния обект, като сподели или запази единствено риска за търсене на предоставената услуга.

- *Използване на частни ресурси и опит.*

Публично-частното партньорство предоставя възможност за използване на частни ресурси и ноу-хау при реализиране на инфраструктурен проект. Това като резултат води в повечето случаи до спазване на предварително заложените бюджет и времеви граници за изграждане на проекта. От изключителна важност за финансовата

устойчивост и развитие на проекта са уменията и опита на частния партньор, които държавата може да използва при реализация на инфраструктурен проект.

Разгледани са изпълнени проекти на публично-частно партньорство в Европа:

- „Нотингам експрес транзит“ – сектор транспорт, Великобритания;
- „Улично осветление Норфолк“ – сектор транспорт (улично осветление), Великобритания;
- „Пътят Галуей – Балинаслоу“ – сектор транспорт, Ирландия;
- „Западногермански протонен терапевтичен център“ – сектор здравеопазване (болница) Германия;
- ПЧП проект Алзира: Болница Де Ла Рибера, Валенсия, Испания;
- Международно летище в Атина – сектор транспорт (летище), Гърция;
- АТИКИ ОДОС – сектор транспорт (пътища), Гърция;
- Арланда експрес – сектор транспорт, Швеция;

Частната финансова инициатива (ЧФИ) е начин за създаване на Публично-частно партньорство посредством финансиране с частен капитал на публични инфраструктурни проекти. Инициативата е разработена първоначално от правителствата на Австралия и Великобритания, в които бързо намира широко приложение. Испания също така бързо усвоява този метод и го прилага успешно, както и намира приложение в други страни. Днес ЧФИ и нейните варианти са възприети в редица страни като част от по-мощна програма за приватизация и финансиализация, породена от нарастващата необходимост за отчетност и ефикасност на публичните разходи. ЧФИ представлява и много добро решение за правителствата, като чрез нея се отписват големи суми от бюджетния дефицит.

Инициативата за частно финансиране е метод за възлагане на поръчки, който използва капацитета на частния сектор и публичните ресурси, за да предостави публична услуга/инфраструктура съгласно спецификата, определена от публичния сектор. Това е подгрупа от по-широк подход обществени поръчки, наречен публично-частно партньорство, с основната определяща характеристика – използването на проектно финансиране (с помощта на дълга на частния сектор и капитал, гарантирано от обществото), за да осигури обществени/публични услуги. Договорите за ЧФИ обикновено са със срок 25-30 години (в зависимост от вида на проекта). Съществуват договори за по-малко от 20 години или над 40 години, но те са значително по-рядко. По време на периода на договора консорциумът ще предостави определени услуги, които преди това са били предоставяни от публичния сектор. Защитата на обществен интерес в конкретен договор за ЧФИ е силно зависима от това колко добре или зле е написан договорът, както и капацитетът, и възможността на възлагащия орган да го приложат.

Много стъпки са били предприети през годините, за да се стандартизира формата на договори за ЧФИ, за да се гарантира, че обществените интереси са добре защитени. Преди финансовата криза от 2007-2010 г. големи ЧФИ проекти са финансирани чрез продажбата на облигации и/или първостепенен дълг. От началото на

кризата, финансирането чрез първостепенен дълг зачестява. По-малките ЧФИ проекти - по-голямата част на брой - са обикновено финансирани пряко от банките под формата на първостепенни дългове. Първостепенният дълг обикновено е малко по-скъп, отколкото облигациите, което банките биха оспорили, че се дължи на тяхното по-точно разбиране на кредитоспособността на ЧФИ сделките - те могат да считат, че доставчиците подценяват риска, особено по време на етапа на строителство, и по този начин може да предложи по-добра цена, отколкото банките са склонни.

Направеният анализ на опита на страните-членки при осъществяване на публично-частното партньорство доказва необходимост от стриктно спазване на следните фактори за успешно изпълнение на ПЧП проекти в България:

- наличие на политическа воля за осъществяване на ПЧП проекти:

*За да бъде реализирано едно партньорство между публичния и частния сектор е необходимо да се поеме инициативата от някоя от страните. Когато говорим за публични услуги, то неминуемо стигаме същността на ролята на държавата в този процес, а именно тяхното осигуряване на населението. Често държавата е тази, която има нужда от частен партньор, за да осигури качествени публични услуги. Ето защо е необходимо да има политическа воля, която ясно да подкрепя реализирането на публично-частно партньорство. Посредством излъчването на силна позиция от страна на държавата, частният партньор би имал по-голям интерес и сигурност за изграждането на ПЧП.*

- наличие на законодателна рамка, подходяща за прилагане на ПЧП:

*В самата си същност ПЧП е договорно взаимоотношение между публична и частна страна. Това довежда до необходимост от силна законодателна рамка, която следва ясно да определи правата и отговорностите на всяка една страна в подобно партньорство. Тази рамка осигурява необходимото количество увереност в партньорите, че другата страна ще спазва своите задължения по договора, тъй като следва да действа съгласно в заложеното в договора и законодателството. Също така нормативно установените правила спомагат за бързото реализиране на подобни проекти от голям мащаб, защото при ясното им разписване няма да има различни тълкувания и същевременно неправилно изпълнение на предвидените дейности за предоставяне на услуги от обществен интерес;*

- провеждане на открита и прозрачна тръжна процедура в съответствие със съществуващите най-добри практики:

*Спазването на правилата за прозрачност и равнопоставеност на кандидатите при провеждане на тръжна процедура изключва възможността от съмнения за корупция. Когато говорим за публични средства, предпоставките за създаване на корупция трябва да бъдат драстично намалени и при възможност елиминирани, защото обществената нагласа и доверието в публичната страна ще бъде минимално. Все пак ползвател на публичната услуга ще бъде населението, което не трябва да остава с убеждението за скрити корупционни механизми.*

- използване услугите на международен консултант с голям опит при структуриране на ПЧП схеми от публичния сектор:

*Този фактор е от изключителна важност за правилно разпределение на рисковете по проекта. Опитът на международен консултант ще помогне за идентифициране на рисковете и тяхното правилно разпределяне между страните в партньорството. Така ще се прехвърли риска към страната, която може да се справи най-добре с него.*

- изработване на механизъм за сравнение с публичните разходи за осъществяване на ПЧП проект:

*В конкретния случай е необходимо доказване на по-добра стойност на вложените публични средства. Това е от ключово значение за оценката, която ще се постави на бъдещия ПЧП проект относно неговата жизнестойност и определяне на необходимостта от него. При получаване на добри показатели относно стойността на вложените публични средства, резултатите от партньорството ще доведат до по-високи ползи за публичната страна и обществото като цяло.*

- наличие на механизми за плащане на предоставяната услуга, съобразени с обществените възможности и нагласи (преценка на обществена нагласа и възможности за плащане на такси, прецизно определяне на нивото на таксите):

*Обществената нагласа относно заплащането на такси за потреблението на публични услуги или блага е определящо за успеха на един ПЧП проект. Затова е задължително да се извърши предварително оценка на тази нагласа за възможностите на населението да заплаща въпросната услуга.*

- съществуване на достатъчен капацитет в публичните органи, отговарящи за осъществяване на инфраструктурни проекти:

*Липсата на квалифицирани експерти работещи в публичните органи, които отговарят за реализирането на ПЧП проекти целящи предоставянето на публични услуги представлява риск. Човешкият фактор е ключов, защото спецификата и обема на дейностите, които се изпълняват преди физическото изпълнение на ПЧП е от първостепенно значение за неговия успех.*

- наличие на достатъчно капацитет от страна на частния сектор за участие в ПЧП проекти

*Обичайно при ПЧП частната страна е тази, която поема повечето рискове. Ето защо тя трябва да притежава достатъчно експерти с опит и компетенция, за да се справят с поетите рискове и целите на партньорството да бъдат постигнати без затруднения.*

След приемането на Р. България в Европейския съюз се предоставя възможността на страната да използва средства от фондовете на съюза. Източници на финансиране на ПЧП проекти са:



- Средства от Структурните фондове и Кохезионния фонд на ЕС – Оперативните програми, които са основен програмен документ за управление на средствата от Структурните фондове и Кохезионния фонд, са в краен етап на подготвяне.
- Средства от националния бюджет – понастоящем се разработват текущите планове за национални инвестиции в съответствие с изискванията за ефективност и ефикасност и съобразяване със стратегическите документи на национално ниво.
- Средства от международни финансови институции – одобряват се проекти за финансиране с Държавни инвестиционни заеми, като приоритизирането на предложенията се извършва в съответствие с стратегиите във всички останали области.
- Средства от Публично-частно партньорство
- Частни инвестиции – финансови инвестиции от банковата сфера или частни инвестиционни институции.

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

- вида на инфраструктурата/услугите: магистрали, мостове и тунели, логистични платформи, канализационни системи, водоснабдителни системи, управление на отпадъците, инсинератори (за отпадъци, за топлинна енергия, производство на електричество, снабдяване с енергия); тематични паркове (например бизнес паркове, паркове за отдих), паркинги, музеи, театри, галерии и др.
- специфични характеристики на територията, където ще бъде установена инфраструктурата: градска среда, селски райони: райони със слаба/силна урбанизация.
- ниво на поносимост на тарифата/цена на услугата (този аспект може да се променя през срока на концесията към по-високо или по-ниско ниво): среден доход на крайните потребители, наличие на бюджетни ограничения.
- склонност за плащане на новата услуга или новото предоставяне на стара услуга: предишни поведения (на администрации/потребители); добавена стойност на услугата; нови количествени и качествени параметри.
- консенсус за инициативата.

Всички от гореизброените елементи за успешно реализиране на проекти посредством ПЧП трябва да бъдат взети предвид от публичния сектор. Затова и на национално и местно ниво се изготвят стратегии и планове за развитие. Специфичното е, че всеки един от тези елементи е различен за отделните райони. Често допускана грешка при планирането е групирането на конкретни райони, без да се вземе под внимание, че социалната и икономическата действителност е различна. Този проблем се превъзмогва чрез задаването на основните приоритети на национално ниво и предоставянето чрез процеса на децентрализация на местно ниво да бъдат определени конкретни подцели, мерки и инструменти.

За развитието на инфраструктурата Министерски съвет приема през юни 2006 г. „Национална стратегия за интегрирано развитие на инфраструктурата на Република България и оперативен план за изпълнение за периода 2006 - 2015 г.“. Още тогава се отделя специално внимание на ПЧП, като Министерството на транспорта изрично

посочва, че използването на концесията като форма на публично-частно партньорство е ефективен метод за доизграждане, модернизация и поддържането на транспортната инфраструктура с цел повишаване качеството на предоставяните услуги, надеждността и сигурността от използване на инфраструктурата, повишаване на конкурентоспособност. За постигане поставените цели и подцелите, заложи в стратегията, е необходимо изработването на специализирани дългосрочни програми за развитие на пристанищата и летищата за обществено ползване.

Основните цели на тези програми са очертаване на политиката и насоките за ускорено развитие на тези стратегически за икономическото развитие на страната обекти, като неразделна част от програмите ще бъде и политиката за публично-частно партньорство. Основен аргумент в подкрепа на политиката за насърчаване на публично-частното партньорство е фактът, че това е алтернативен способ за осигуряване на необходимите финансови ресурси за дългосрочно развитие, реконструкция, модернизация и поддържане на транспортната инфраструктура, която търпи хроничен недостиг от финансови средства.

### **Изводи от втора глава**

При извършения анализ на осъществени публично-частни партньорства в страни, членки на Европейския съюз, се очертават следните разлики с традиционното финансиране на инфраструктурен проект:

- При предварителната оценка публичната страна не сравнява само стойността на строителството на инфраструктурата, но включва всички разходи за предоставяната от нея услуга. По този начин се използва цялостен подход, при който се добива ясна представа за стойността на вложените средства през целия проектен цикъл.
- Публичната страна или крайният потребител на публичната услуга не се ангажира с плащания към изпълнителя по време на фазата на строителство. Плащанията се извършват единствено при получаване на желаната услуга.
- Публично-частното партньорство предоставя възможност за разпределение на рисковете между партньорите, като публичната страна може да прехвърли всички рискове, свързани с финансирането, строителството и поддръжката и експлоатацията на инфраструктурния обект.
- При ПЧП всяка една от страните поема повече отговорност в дейностите, с случай, че има повече опит и възможност за изпълнение. По този начин се предоставя възможност за използване на частни ресурси и ноу-хау, което в повечето случаи води до спазване на предварително заложените срокове и бюджетни ограничения при реализирането на ПЧП проекти.

От разгледаните в тази глава проекти, изпълнени в страни от ЕС, може да изведем следните необходими условия с цел успешното реализиране на ПЧП проекти:

- Екип – от съществено значение е наличието на високо квалифициран екип, включващ експерти с опит;
- Включването на правителствен или местен специализиран ПЧП екип от публичния сектор може да помогне в разработването на проекта чрез опита в

други ПЧП проекти и осигуряването на по-широк форум за споделяне на опит, особено когато публичният сектор има малък опит с ПЧП.

- Необходимо е привличането на външни консултанти, които да подпомагат и двете страни;
- Идентифициране на ключови срокове и тяхното спазване при изпълнението на проекта;
- Включването на частния партньор от началото на проекта е предимство, защото извършените бизнес анализи и проверки, често показват, че може да бъде структурирано проектно предложение с реални възможности за изпълнение и финансиране;
- При мащабни и сложни проекти е препоръчително финансиращата страна да има по-голямо участие на по-ранна фаза;
- Прякото ангажиране на всички страни на ранен етап увеличава възможността за идентифициране на рискове и изготвяне на план за избягването им. Ефективната идентификация и разбиране на рисковете във фазата на планиране е ключово особено тогава, когато проектът се характеризира с високо рискови фактори като нови технологии например;
- Бъдещите нужди и потенциални промени в изискванията трябва да се анализират внимателно, колкото е възможно по-рано във фазата на планирането и да се обсъдят с участниците в търга, докато все още са в състезателния процес. Това ще позволи ефективни предложения от страна на частния сектор за отразяване на тези промени, давайки на администрацията увереност, че и в този случай може да се постигне добра стойност на вложените средства;
- Публичният сектор трябва да бъде отворен към възможности за приходи от трети страни и да насърчава частния партньор да идентифицира такива възможности. При осигуряването на такива приходи се постига по-ниска такса. От друга страна, администрацията трябва да е наясно, че ако частният партньор разчита твърде много на приходи от трети страни (което може да се оцени като по-рисково от плащанията от публичния партньор), тогава е възможно да възникнат проблеми при осигуряване на необходимото банково финансиране;
- Необходимо е осигуряването на възможност за гъвкавост в изискванията за договаряне;
- За постигане на по-добра стойност на вложените средства за ползващите публичната услуга, публичният сектор следва да насърчава използването на нови технологии. Това може да стане чрез определяне на изискванията на база на “изходни параметри” вместо на “входни параметри” и чрез осигуряване на процедура на оценка, поддържаща оптимален баланс между качество/техническа спецификация и разходи;
- Стандартите за предоставянето на услугата следва да имат праг на приемливост, над който се извършва 100% плащане за услугата. Тъй като на практика не е възможно да се постигнат 100% от показателите, в повечето случаи прагът за приемливост се определя между 95% и 98%. Най-добрият начин за дефиниране

на критериите за услугата е да се определи как те ще се наблюдават и контролират, за да се гарантира определено качество. Методите и процесите за мониторинг и контрол следва да са прости и проверяеми, в идеалния случай – автоматични. Когато стандартите не са добре дефинирани, може да се стигне до скъпи и проблемни за разрешаване конфликти.

- Най-добра стойност на привлечените средства може да се постигне там, където е възможно прехвърляне на рискове. Като общо правило, рискът трябва да се прехвърли на тази страна от ПЧП, която е най-добре позиционирана да го управлява. В този случай партньорът от частния сектор има възможност да поеме технологичния риск, тъй като го разбира и може уверено да го контролира. Прехвърлянето на риска за търсенето на услугата на частния партньор не би довело до по-добра стойност на вложените средства (ако изобщо проектът можеше да се реализира в този случай), защото партньорът от частния сектор няма контрол върху търсенето на услугата. Тъй като последният може да контролира наличността на услугата, като осигури ефективна поддръжка на оборудването и сградите, прехвърлянето на този риск към него е осъществимо.
- Дизайнът на проекти от този тип трябва да е ясен при започване на изграждането. Препоръчително е да се избягват фиксирани срокове, когато те са свързани с изпълнение на други проекти. Когато проектът е в подготовка години наред или дори десетилетия, важно е да се осигури преразглеждане на планирането и обхвата на проекта както преди започването му, така и преди завършване на фазата на договаряне.
- Процедурата по издаване на разрешителни трябва да бъде унифицирана и добре утвърдена. Всички разрешителни за проектиране, изграждане, финансиране, работа, експлоатация и поддръжка на дейността или осигуряване на услугите по договора следва да се издават на името на и за сметка на дружеството със специална цел.
- Основен проблем при структурирането на договори за ПЧП проекти се оказва липсата на предпоставки за намаляване на оперативните разходи и разходите за поддръжка. Всъщност, поради включена клауза за предварително прекратяване в случаи на прекалено висока възвращаемост, операторът няма стимул да намалява разходите.

### **Трета глава. Приложимост на ПЧП за осигуряване на качествени публични услуги**

В първата точка от трета глава се акцентира на икономическите и политически промени и законодателни реформи, които поставят благоприятна почва за развитие на частния сектор. Отпадането на плановата и стимулирането на пазарна икономика довежда до отстъпването на държавата в определени сектори. Там, където рискът за частния сектор е висок, държавата предлага възможност за партньорство. Така постепенно се заражда идеята за развитие на публично-частното партньорство в България като държавата вижда в него възможност за изграждане на големи инфраструктурни проекти. В последните години интересът от страна на държавата и в частност общините към приложимостта на ПЧП за предоставянето на публични услуги е много голям. Доказателство за това е броят на общините, които предприемат действия по приемането на местни наредби за прилагането на ПЧП. Освен необходимостта от правно регламентиране на задълженията на страните в това

партньорство се идентифицира и липсата на опит в изграждането на ПЧП. Затова и през юли 2006 г. Министерство на финансите издава Методически указания за публично-частно партньорство<sup>1</sup>, а от 01.01.2014 г. влиза в сила Закон за ПЧП.

Първият мащабен за България пилотен проект по ПЧП – Автомагистрала „Тракия“ на стойност 800 млн. евро. Макар и проектът да не намира практическо приложение, той е пример за българската действителност по отношение на прилагането на ПЧП, като се извеждат причините довели до неговия. Това е отправна точка за извеждането на кон

На 16 декември 2004 г. е обявено, че правителството е взело решение за отдаването на концесия на магистрала „Тракия“ на българо-португалския консорциум „Магистрала Тракия“ АД за срок от 35 години (максималният позволен от закона за концесиите срок). Съгласно взетото решение концесионерът трябва да доизгради, експлоатира и поддържа магистралата, като за сметка на това той може да събира пътни (Тол) такси за използване на пътното съоръжение от придвижващите се МПС, което е в съответствие със Закона за пътищата. На този етап от магистралата са изградени две отсечки, финансирани със средства от републиканския бюджет и с пари от Европейската инвестиционна банка (ЕИБ). Два месеца преди сключването на договора в парламента е образувана специална комисия, която трябва да провери сделката, но проектодоговорът не ѝ е предоставен от правителството. Договорът е сключен на 29 март 2005 г. за доизграждане и отдаване на концесия на автомагистрала „Тракия“ за срок от 35 години. „Магистрала Тракия“ АД е консорциум, създаден през 2004 г., за участие в концесии на български автомагистрала. 51% в него държат три португалски фирми, а останалите 49% — две български държавни фирми, които са подчинени на МРРБ. В съобщението на МРРБ се посочват няколко положителни ефекта от сключването на въпросния договор, които според тях ще бъдат от полза за България. Преки икономически ползи са:

- ✓ над 3 млрд. евро концесионно възнаграждение;
- ✓ над 700 млн. евро данък печалба;
- ✓ над 3 млрд. евро от внесен ДДС;
- ✓ разкриване на над 1000 нови работни места с постоянна заетост и обща печалба над 950 млн. евро за двете публични дружества, които участват в консорциума-концесионер.

Договорът е подписан на 29 март 2005 г. от тогавашния министър в Министерството на регионалното развитие и благоустройството Валентин Церовски и изпълнителните директори на „Магистрала Тракия“ АД Коща Ферейра и Емил Коцев.

Сключването на договора поражда един от най-големите политически скандали в периода 2005-2006 г. в България. Основните причини за това са непрозрачността и липсата на търг или конкурс при определяне на концесионера, както и твърденията, че договорът е изключително неизгоден за държавата.

Въпреки че по закон всички договори за концесии трябва да се включват в обществен регистър, договорът за магистрала „Тракия“ е засекретен. Посочените

---

<sup>1</sup>Методически указания за публично-частно партньорство, 2006, Министерство на финансите, <http://www.minfin.bg/bg/page/523>

доводи от страна на правителството, че определената цена е приемлива, са противоречиви. При направени от мен изчисления на база средна работна заплата (за първото тримесечие за 2010 г., тя е 619 лв. според НСИ) за двупосочно използване на автомагистралата един потребител следва да заплати между 38-40 лв., което представлява близо 6% от месечния доход. Още по-сериозен проблем представлява съпоставянето с минималната работна заплата за същия период, която е в размер на 240 лв., като за използването на автомагистралата потребителят би заделил 17% от своя месечен доход. Тук несъмнено възниква въпросът за социалния елемент, който би трябвало да бъде една от основните характеристики на публичната услуга. Дори при предоставянето ѝ от частен изпълнител, въпросната услуга не би следвало да поставя членовете на обществото в положение да бъдат възпрепятствани в използването ѝ.

Към момента преобладаващата форма на ПЧП в българската действителност е отдаването на концесия. На концесия вече са отдадени аерогарите във Варна и Бургас от ноември 2006 г. за срок от 35 години. Двете летища имат стратегическо значение за туристическия сектор, тъй като обслужват основно туристическия поток през активния летен сезон. Предстои на концесия ще бъдат отдадени летищата в Русе, Горна Оряховица, Търговище и Пловдив.

Друг основен приоритет в изграждането и развитието на инфраструктурата е третирането на отпадъците. През 2006-2007 г. в процес на изграждане и етапно въвеждане в експлоатация бяха регионалните депа за отпадъци в Созопол, Силистра, Севлиево, Перник, Добрич, Ловеч, Разград, Ямбол и Златица, претоварна станция Китен, както и построяването на допълнителни клетки в изградените вече регионални депа в Карлово, Харманли и Мадан.

До 2012 г. продължи поэтапното изграждане на системата от съоръжения за обезвреждане на битовите отпадъци, нейното разширение чрез строителство на допълнителни клетки към вече изградените и експлоатиращите се регионални депа, както и поэтапната рекултивация на клетки в депа след изчерпване на капацитета им.

До края на 2009 г. са изградени 10 депа за битови отпадъци в Костинброд, Кърджали, Кочериново, София, Бургас, Добрич, Провадия, Плевен, Видин и Пазарджик, както и 12 претоварни станции в Черноочене, Джебел, Момчилград, Крумовград, Ивайловград, Ардино, Кирково, Благоевград, Дупница, Горна Гращица, Сунгурларе, Добрич. Всички дейности по изграждането и развитие на инфраструктурата по третиране на отпадъци се оценява на сумата от 416 млн. евро.

Налага се изводът, че ПЧП е инструментът, чрез който могат да се постигнат най-добри резултати при реализиране на горе споменатите проекти.

Основен приоритет в инфраструктурата, свързана с опазването на околната среда, е изграждането и развитието на инфраструктура за събиране, пречистване и отвеждане на отпадъчни води; за третиране на отпадъци; доизграждане и рехабилитиране на инфраструктура за питейна вода.

### **Прилагане на ПЧП на местно ниво. Примерът на Община Бургас.**

В последните 5 години община Бургас разработва и осъществява широко мащабни проекти, насочени към изграждането на иновативна икономическа, социална и техническа инфраструктура. През 2008 г. община Бургас разработва Програма за прилагане на механизма на ПЧП за реализация на малки благоустройствени проекти,

както и изготвя карта с обекти и услуги за ПЧП на територията на общината. Оттогава досега по програмата на община Бургас са одобрени и изпълнени общо 51 проекта на обща стойност 350 000,00 лв., предоставени от община Бургас. За 2013 г. в бюджета на общината има заложили 50 000,00 лв., а подадените за одобрение проекти са 35. Приоритетните области, които идентифицира общинската администрация на гр. Бургас за публично-частни партньорства, са в сферата на:

- образование, наука, култура;
- социалните дейности;
- здравеопазване;
- спорт и туризъм;
- екология;
- транспорт;
- инфраструктура.

По-мощните успешно реализирани ПЧП на община Бургас са:

- концесия на спирките на градския транспорт;
- изграждане на спортна зала “Никола Станчев” в ж.к. “Меден рудник”;
- строителство на МБАЛ с медицински център в ж.к. “Меден рудник”;
- изграждане в момента на нов спортен и плувен комплекс в парк “Изгрев” в ж.к. “Славейков”.

### **Приложение на ПЧП в Здравеопазването**

В последните 10 години се появили нови болници и поликлиники, които бяха изцяло изградени с частни инвестиции и започнаха да изземват функциите на публичните здравни организации. В условията на пазарна икономика, при наличието на търсене на качествена медицинска услуга, частният сектор реагира и направи опити за предоставянето на такава. Вече сме свидетели на добре изградени, екипирани с високо-технологично оборудване и предоставящи качествени медицински услуги частни болници и поликлиники. Към първото тримесечие на 2013 г. на територията на България функционират 329 болници, от които 105 са изцяло частна собственост. (НСИ, 2013)

С настъпването на икономическата и финансова криза, инвестициите в изграждането на големи проекти, включително и на здравни заведения както по света, така и у нас, се превръща в предизвикателство. Липсата на достатъчно финансиране се превръща в основна пречка. Свитият държавен бюджет, скъпите банкови заеми и нарастващият риск по отношение гарантиране на потреблението на услугата довеждат до търсене на алтернативни методи за реализирането на проекти, целящи построяването или модернизиранието на здравни заведения в България. Един от тези методи е публично-частното партньорство.

Публично-частното партньорство (ПЧП) в здравеопазването става все по-предпочитано решение с нарастване нуждата от мощни инвестиции в този сектор.

Поради ограниченията в бюджета обаче местната и централната администрация не винаги имат възможността да отделят достатъчно средства за строителство или модернизирването на здравните заведения. Партньорството с частен инвеститор е метод за осигуряване на необходимото финансиране за изграждане на устойчива здравна система.

Тук трябва да поставим една граница по отношение на приложимостта на ПЧП в сферата на здравеопазването, а именно – **предоставянето на медицински услуги не е предмет на публично-частно партньорство, докато всички останали услуги, свързани с функционирането на болнично заведение, могат да бъдат под формата на ПЧП.** Дейностите, които могат да бъдат приложими, имат отношение към предлаганите медицински услуги, но са свързани слабо с предлаганата медицинска услуга или излизат изцяло извън нейните специфични рамки.

Основната дейност при реализирането на ПЧП в здравеопазването има насоченост по отношение на: подобряване на материалната база; доставка на ново оборудване; ефективно управление на сградния фонд и поддръжка на оборудването.

За да бъде успешен един ПЧП проект, той трябва да има ясни дефинирани цели. От добрите практики на някои страни-членки на ЕС, в сферата на здравеопазването може да заключим, че включването на правителствен или местен специализиран ПЧП екип от публичния сектор може да помогне в разработването на проекта чрез опита в други ПЧП проекти и осигуряването на по-широк форум за споделяне на опит, особено когато публичният сектор има малък опит в реализирането на ПЧП проекти.

Това заключение се откроява в примера с откритата през септември 2012 година МБАЛ „Черноморска – Бургас“. Проектът е реализиран в тясно сътрудничество между община Бургас и инвеститора, МБАЛ „Д-р Пенкови“ ООД. Основната цел на проекта е посредством ПЧП модела да се изгради модерно здравно заведение в най-големия жилищен комплекс в гр. Бургас – комплекс „Меден рудник“. Местната администрация успява по този начин да предостави възможност на населението в комплекса до медицински услуги, без да се налага да пътуват до центъра на града, където е основната МБАЛ. Но това е скорошен пример, който към момента е трудно да разгледаме по отношение на неговата финансова ефикасност и качество на предоставяната медицинска услуга поради все още краткия „живот“ на проекта.

### **ПЧП при предоставянето на грижи за възрастното население**

Проблемът с бързото застаряване на населението в България е тема, която често присъства в медийното пространство, както и в редица научни публикации на автори, които го изследват. Нашата страна, както и останалите новоприети страни-членки в Европейския съюз, са изправени пред това предизвикателство, което от своя страна стои като дългогодишен проблем пред западните държави. Тенденцията на застаряване на населението води до нуждата от предоставянето на услуги за хората, излизащи в пенсионна възраст. Тъй като тези услуги са част от социалната сфера и по подразбиране осигурявани от държавата, намесата и/или участието на частния сектор е минимално или дори отсъстващо.

В същото време сме свидетели на „абдикирането“ на публичния сектор в опита си да предостави услуги за дългосрочни грижи за възрастното население. Това само по себе си е предизвикателство, което има две страни. От едната страна операторите на такива социални услуги са малко, а от друга, се явява недостатъчното финансиране,



което се обуславя от намаляване на трудоспособното население. Последното е потърпевшо по отношение на поемането на по-висока данъчна тежест с цел осигуряване на средства за по-високите обществени разходи за услугите, предоставяни на възрастното население.

Процесът на децентрализация на тези услуги прехвърля към общинските администрации отговорността за изграждането и функционирането на услугите за възрастното население. Повечето такива институции се намират на територията на малки общини, което от своя страна представлява и допълнителна тежест за техния бюджет. Финансовият проблем не е само за общинските бюджети, но също така и за държавния, като добавим и изложените по-горе прогнози и тенденции за застаряването на населението, което ще доведе до по-малко работещи и съответно слаби данъчни постъпления, за сметка на увеличаващото се възрастно население, изискващо здравни и социални грижи. ПЧП предоставя възможност на публичния сектор да прехвърли финансовата отговорност към частния партньор, което дава глътка въздух на държавния/общинския бюджет. Изхождайки от опита на страните в ЕС, които имат опит с прилагането на ПЧП, може да се твърди, че това е решение на финансовата страна при осигуряването на услуги за дългосрочни грижи.

Може да посочим и **няколко основни направления**, в които прилагането на ПЧП би било успешно:

- ✓ При изграждането на специализирани институции: домове за възрастни хора с умствена изостаналост, домове за възрастни хора с психични разстройства, домове за възрастни хора с физически увреждания, домове за възрастни хора със сетивни нарушения, домове за възрастни хора с деменция, домове за стари хора.
- ✓ При предоставяне на социални услуги в общността: центрове за социална рехабилитация и интеграция, дневни центрове за възрастни хора с увреждания, дневни центрове за стари хора, социални учебно-професионални центрове.
- ✓ При предоставяне на социални услуги от резидентен тип: Център за настаняване от семеен тип за пълнолетни лица, Наблюдавано жилище, Приюти, Защитено жилище, Преходно жилище, Кризисен център за лица, Център за временно настаняване.

Трябва да отбележим, че от съществено значение за успешно ПЧП е осигуряването на възможност всяка страна да съсредоточи силите си върху дейностите, които са най-подходящи за съответните и умения и възможности.

Публично-частното партньорство предоставя възможност да се избере най-добрата форма на сътрудничество между частния и публичния сектор, което в случая на предоставянето по-добро качество на услуги за дългосрочни грижи, е от съществено значение.

Като заплаха за успешното прилагане на ПЧП в тази сфера, може да се посочи, че традиционно тези услуги са предоставяни от публичния сектор. Възрастното население, което има все още добър спомен за качеството на здравните и социалните услуги отпреди 1989 г., е вероятно да гледа с недоверие на частния партньор. Затова е необходимо да се проведе задължително информационна кампания относно възможността за осигуряване на грижи за възрастното население с по-добро качество и с по-добра стойност на вложените пари. Трябва да се отбележи, че държавата е винаги

отговорна пред гражданите за изпълнението на такива дейности. При неизпълнение или нискокачествено изпълнение от страна на частния оператор, гражданите си задават въпроса, защо държавата не се е справила, а не какво или защо частният изпълнител не е свършил.

Всичко изложено дотук насочва към извода, че държавата може да си партнира с частния сектор, като използва неговите силни страни при изграждането и експлоатирането на публична/социална инфраструктура или аутсорсване за предоставянето на публични услуги. Затова е необходимо прилагането на пилотни проекти, както и използването на добри практики от страни, които имат натрупан опит с реализирането на успешни публично-частни партньорства.

### **Приложимост на ПЧП за насърчаване на иновациите в България**

Научноизследователската и развойна дейност се финансира от държавния бюджет, бизнеса, други национални източници и от чужбина. При така очертаната реалност, една от възможностите за ефективно увеличаване на научноизследователския потенциал, както и за насърчаване на иновациите в България, е използването на публично-частното партньорство като инструмент посредством създаването на Съвместно технологични инициативи (СТИ), каквито за съжаление до момента в нашата страна няма реализирани. Съвместните технологични инициативи (СТИ) са изцяло нов механизъм за осъществяване на изследвания на равнище ЕС. Те са дългосрочни публично-частни партньорства и са управлявани в рамките на структурите, основаващи се на член 187 от ДФЕС (предишен член 171 от ДЕО). СТИ подкрепят мащабни международни изследователски дейности в области от особен интерес за европейската индустриална конкурентоспособност и въпроси от голямо обществено значение. СТИ са насочени към пет ясно определени области – 1) Водород и горивни клетки, 2) Аеронавтика и въздушен транспорт, 3) Иновативни лекарства, 4) Вградени компютърни технологии и 5) Наноелектроника, където съществуващите програми и инструменти не могат да обхванат потребностите на бенефициентите в необходимия мащаб. Именно в тези области сътрудничеството между частните и публичните партньори на национално и европейско равнище може да постигне значителна добавена стойност посредством мултиплициране на средствата, които индустрията, отделните държави и Европейската комисия са готови да инвестират.

Законът за публично-частното партньорство в България е в сила вече близо две години. С неговото приемане бе поставена възможността да се постави нормативна рамка, която да стимулира на национално и местно ниво създаването на ПЧП. Към момента все още няма действащи ПЧП проекти.

Макар че терминът публично-частно партньорство се ползва в медийното пространство и се радва на известен медиен отзвук, а и нерядко да присъства в изказванията на политиците, трудно е да се определи доколко гражданите разбират същността на публично-частното партньорство в България поради липса на задълбочени изследвания в тази насока. Тъй като те са потенциалните основни ползватели на публичните услуги, които могат да бъдат предоставени чрез този модел, поради оскъдната информация за същността и възприемането му в България, се налага провеждането на **самостоятелно емпирично изследване**.

За целта като най-подходящ в случая изследователски метод за провеждането на самостоятелното емпирично изследване на публично-частното партньорство бе избрана **анкетата**.

**Основната цел на анкетата е да се придобие представа за степента на запознатост на гражданите за предоставянето на публични услуги от частен оператор, какви са техните нагласи, доколко те го възприемат като възможен вариант за предоставяне на определени публични услуги, както и степента им на съгласие с прилагането на метода на практика.**

**По този начин могат да бъдат проследени някои аспекти, които да изведат евентуални пречки и/или ползи, които да спомогнат за усъвършенстване методът за ПЧП в публичната сфера, основно при предоставянето на публични услуги/блага на национално или местно ниво.**

Изготвената анкета се състои от 29 въпроса, които са структурирани в няколко тематични направления, които целят да извлекат информация от респондентите относно:

- степен на информираност относно понятието “публично-частно партньорство”
- изясняване на подходящи сфери/области на приложимост на публично-частното партньорство
- степента на възприемане по отношение на делегирането на публични услуги да се предоставят от частни оператори.

Въпреки че **анкетата е анонимна**, в края на анкетната карта са включени няколко стандартни въпроса от демографски тип, свързани с изясняване на пол, възраст, образователен ценз, професионално направление, нива на доходи на респондентите.

Анкетата е проведена в периода май – октомври 2014 година и е била попълнена от общо 101 респондента, т.е. **изследването е ограничено по количествена представителност**. За провеждане на проучването е използвана онлайн платформа за проучване на общественото мнение survey.bg.

**В обобщен вариант резултатите и изводите от проведената анкета може да бъдат структурирани както следва:**

- 1) Държавата/общините не се справят с поставените задължения и се налага някой друг да ги поеме.
- 2) Респондентите смятат, че в момента държавата/общините не се справят добре, а частният оператор е доста по-гъвкав и мотивиран.
- 3) Интересен е немалкият процент от респондентите, посочили като алтернатива НПО-тата;
- 4) Също така определят, че корупцията няма да намалее с подобряване на качеството на публичните услуги.
- 5) Запитаните изпитват затруднения при посочване кои сектори не осигуряват качествени публични услуги и могат да се възложат на частен оператор.

- 6) Болшинството от анкетираните (88%) смятат, че е вероятно качеството да се подобри.
- 7) Мнозинството от анкетираните (68%) смятат, че публичната власт може да упражнява частичен или пълен контрол върху частния оператор. Близко 1/5 от анкетираните смятат, че корупцията ще остане сериозен проблем.
- 8) По отношение на упражняване на адекватен контрол върху частен оператор, предоставящ публични услуги, анкетираните са разделени, като 38% считат, че основен фактор е силната централна/местна власт. 31% посочват гражданското общество, като фактора, който може да упражни контрол. Интерес представлява и посоченият отговор, че големите изисквания за допустимост на кандидатите могат да бъдат контролиращ фактор. Това са посочили 27% от допитаните.

В заключение могат да се направят следните изводи:

- Разширяват се възможностите за реализиране на успешно публично-частно партньорство за осигуряването на *качествени публични услуги*;
- При спазването на определени условия изясняването на факторите, които са обуславящи за успешното реализиране на ПЧП, *ключови са ниските нива на корупция и прозрачност* в работата на държавните институции, както и наличието на ясна концепция за развитието на публичните услуги;
- Създаване на ефективен механизъм за упражняване на *адекватен контрол*. Контролът трябва да бъде осъществяван върху публичния сектор, като се има предвид, че той е отговорен за предоставянето на публичните услуги/блага, независимо, че дейността е аутсорсната към частен изпълнител. Контролът върху частния изпълнител следва да бъде строго съблюдаван от страна на държавата/общините, като се има предвид, че изпълнението рефлектира върху качеството на публичните услуги, предоставяни на гражданите. Контрол може да бъде *осъществяван и от гражданския сектор, от гражданското общество* който е реалният потребител на услугите и той следва да бъде коректор, както на възлагащия (държавата), така и на изпълнителя (частния партньор);
- *Индикиране на нов партньор в ПЧП – неправителствените организации*, които да предоставят публични услуги в определени сектори, непривлекателни за дружества с икономическа дейност.

## Заклучение

Конкретният извод от проучването е, че въпреки модерния облик на този метод създаван от страна на политиците, *той не трябва да се възприема като панацея* на проблема, касаещ набавянето на необходимите финансови ресурси за осигуряването на качествени публични услуги. Причината за наличие на съмнения в резултатите от този подход се крият в *неговия двойствен характер*. Самото партньорство е носител на публичните и частните интереси. При осъществяването на своята дейност на пазара *двете страни имат различни роли и мотиви* за своето поведение. Именно поради този *дуалистичен характер* се поставят въпроси относно устойчивостта на ПЧП, подложено на теста на времето, икономическите и политическите промени,

въздействащи пряко или косвено върху него. **Използваните качествени и количествени методи се допълват взаимно**, като разкриват дълбочинността на мотивацията на публичните и частните агенти на пазара в желанието си за създаване на партньорство, от което и двете страни да имат полза. Дори трябва да бъдат водещи в изследването на добрите практики на реализирани ПЧП проекти, тъй като само те могат да разкрият в пълнота контекстуалността и специфичната констелация от фактори, детерминиращи успешното прилагане на модела в предлагането на качествени публични услуги.

Публично-частното партньорство е един успешен метод, при който се осъществява осигуряването на необходимото финансиране и прехвърляне на риска върху частния партньор при предоставянето на качествени публични услуги. Въпреки това той **носи рискове най-вече за обществото, което макар и представлявано чрез публичната страна в партньорството, остава без право на мнение и избор**. Процедурите за избор на частен партньор не винаги дават нужната прозрачност и остават данъкоплатците със съмнения. Прогнозните стойности за ПЧП проектите често излизат нереалистични по отношение на направените разходи. Липсата на политическа воля и прозрачност при вземането на решения за големи инфраструктурни и социални проекти довежда до скъпа услуга, която гражданите отказват да ползват. **Ето защо при използването на ПЧП трябва да се подходи внимателно и систематично по отношение на успешното изпълнение и осигуряването на качествени публични услуги**. От съществено значение остава обществената нагласа, защото обществото като цяло е ползвателят, който заплаща двойно за тази услуга. Първо чрез данъците, които постъпват в държавния бюджет и второ, при заплащането на конкретна услуга/продукт, която бива предоставяна от частния оператор.

За да разберем същността на публично-частното партньорство, първо трябва да вникнем в **характера на публичните услуги като процес**, който включва всички етапи на тяхното „производство“, предлагане, както и ролята на тези, които ги предоставят. Затова в първа глава се обръща специално внимание на публичните блага, тяхната специфика, същност и на факторите, определящи характера им, като се разделят на публични (чисти) или смесени блага.

Тъй като тяхното **предлагане не е под влиянието на свободния пазар**, често се получава недоволство от страна на потребителите. Това е провокирано от факта, че качеството на публичната услуга/продукт не съответства на заплатеното от нас под формата на данъци. От изложеното по-горе може да заключим, че в зависимост от условията, при които са предоставяни публичните блага, може да бъде определен операторът, който да ги осигурява – публичен или частен. Това става посредством идентифицирането на крайния заплащащ за услугата, както и определяне степента на поемане на финансовия риск между публичната и частната страна. По този начин лесно може да заключим дали частен оператор би имал интерес в предоставянето на подобни услуги.

При разглеждането на темата за ПЧП при предоставянето на публичните блага (услуги и продукти) **не трябва да се изключва същността на социокултурния процес. Той е определящ и следва да бъде водещ при формиране на крайните цели на партньорството**. Защото, ако оставим процеса за предоставяне на публичните блага изцяло на частен оператор, или той да вземе превес, като поеме по-малки рискове, но по-големи печалби за сметка на публичната страна, то социалният елемент не е налице.

При подобен сценарий говорим за блага, чийто ефект е делим и е възможна друга форма на организация на тяхното финансиране и предоставяне за използване освен общественно-колективната. Това вече не гарантира достъпност (неконкурентност) на всички едновременно до тези блага и равенство в потреблението им в рамките на реалните възможности. Разходите за тези дейности са за сметка на потребителите, а не на бюджета на държавата, респективно на общините.

От друга страна, възниква сложен проблем – разкъсва се връзката между потреблението и неговото заплащане. Потребява нуждаещият се, а заплаща обществото чрез функциониращия фискален механизъм. Това неминуемо поражда нееквивалентност между изплатени данъци и получени блага. Подобно състояние не е изключение, а съществен принцип на социалната политика, на социеталния ангажимент на обществото.

*За да разберем характера на публичните услуги и блага и как те трябва да бъдат усъвършенствани с цел подобряването им, следва да проследим тяхното развитие и промяна в историята ни и да ги съотнесем към свободния пазар. По този начин може да проверим възможността за предоставянето им на частен оператор, като по този начин се подобри значително качеството им. От друга страна, трябва да имаме предвид, че същността на тези услуги има социална страна. Затова и прилагането на принципите на свободно формиране себестойността на публичната услуга/продукт може значително да измени социалния характер.*

В това отношение трябва да се оценят, първо, търсенето и предлагането на тези блага, второ, възможностите на потребителите да заплатят съответната цена, трето, политиката на държавата относно развитието на съответните дейности, четвърто, тяхната конкурентоспособност, очакваните изгоди, пето, възприетата стратегия за развитието на отделното социокултурно звено и др.

Ползите от предоставянето на услуги от частния сектор или държавния, както и намесата в икономиката, е тема, която продължава да бъде обсъждана и до днес. Съществува определена доза на "неологизъм" към използването и обсъждането на ПЧП. Все пак *ПЧП са приветствани като основна алтернатива на договарянето и приватизацията и по този начин могат да се разглеждат като качествен напредък в усилията да се съчетаят силните страни както на публичния, така и на частния сектор.*

Поглед към партньорствата от хронологична гледна точка ни позволява да проучим как ПЧП са разработени, как са били изправени пред различни предизвикателства и как са приложени решенията на проблемите.

От разгледаните в този труд проекти, осъществени в страни от ЕС, може да се изведат следните необходими условия за успешното реализиране на ПЧП проекти:

- ✓ От съществено значение е **наличието на високо квалифициран екип, включващ експерти с опит**; Необходимо е привличането на външни консултанти, които да подпомагат и двете страни; Включването на правителствен или местен специализиран ПЧП екип от публичния сектор може да помогне в разработването на проекта чрез опита в други ПЧП проекти и осигуряването на по-широк форум за споделяне на опит, особено когато публичният сектор има малък опит с ПЧП.

- ✓ **Идентифициране на ключови срокове** и тяхното спазване при изпълнението на проекта
- ✓ **Включването на частния партньор от началото на проекта е предимство**, защото може да бъде структурирано проектно предложение с реални възможности за изпълнение и финансиране. Прякото ангажиране на всички страни на ранен етап увеличава възможността за идентифициране на рискове и изготвяне на план за избягването им.
- ✓ За постигане на по-добра стойност на вложените средства за ползващите публичната услуга, **публичният сектор следва да насърчава използването на нови технологии**. Това може да стане чрез определяне на изискванията на база на “изходни параметри” вместо на “входни параметри” и чрез осигуряване на процедура на оценка, поддържаща оптимален баланс между качество/техническа спецификация и разходи;
- ✓ **Бъдещите нужди и потенциални промени в изискванията трябва да се анализират внимателно**, колкото е възможно по-рано във фазата на планирането и да се обсъдят с участниците в търга, докато все още са в състезателния процес.
- ✓ **Публичният сектор трябва да бъде отворен към възможности за приходи от трети страни** и да насърчава частния партньор да идентифицира такива възможности.
- ✓ **Най-добра стойност на привлечените средства може да се постигне там, където е възможно прехвърляне на рискове**. Като общо правило, рискът трябва да се прехвърли на тази страна от ПЧП, която е най-добре позиционирана да го управлява.
- ✓ **Процедурата по издаване на разрешителни трябва да бъде унифицирана и добре утвърдена**. Всички разрешителни за проектиране, изграждане, финансиране, работа, експлоатация и поддръжка на дейността или осигуряване на услугите по договора следва да се издават на името на и за сметка на дружеството със специална цел.

Направеният анализ на опита на страните-членки на ЕС при осъществяване на публично-частното партньорство доказва необходимост от *стриктно спазване на следните условия за успешно изпълнение на ПЧП проекти в България:*

- ✓ наличие на политическа воля за осъществяване на ПЧП проекти;
- ✓ наличие на адекватна законодателна рамка, подходяща за прилагане на ПЧП модели;
- ✓ провеждане на открита и прозрачна тръжна процедура в съответствие със съществуващите най-добри практики;
- ✓ наличие на механизми за плащане на предоставяната услуга, съобразени с обществените възможности и нагласи (преценка на обществена нагласа и възможности за плащане на такси, прецизно определяне на нивото на таксите);

#### **IV. Приноси в дисертационния труд**

На база изложените в дисертационния труд източници, проведеното проучване и изследвания, чуждестранен опит в приложимостта на ПЧП, подкрепящи тезата на труда, може да се изведат следните *научни приноси*:

- 1) *Изясняване характера на публичните услуги като процес*, който включва всички етапи на тяхното „производство“, предлагане, както и ролята на тези, които ги предоставят. Специално внимание е отделено на публичните блага, тяхната специфика, същност и на факторите, определящи характера им. *Извеждане на социокултурния процес като определящ* и следва да бъде водещ при формиране на крайните цели на партньорството.
- 2) В настоящия труд е направен опит да се изяснят ролята, смисъла и принципа на прилагане на *ПЧП като метод за качествени публични услуги* на базата на съпоставителен анализ на вече прилагани и/или реализирани модели в страни-членки на ЕС. Ключово е изясняване на законовата основа на ПЧП, икономическите параметри на ПЧП в научен аспект.
- 3) В труда са изследвани/разгледани различни теоретични модели и практики на страните членки на ЕС, попадащи в различни категории на социално и икономическо развитие, като са *открити възможностите за прилагане на добрите практики* от други страни в България, както и избягване на потвърдени грешки.
- 4) В резултат от изследването, сравнителните анализи и изводи са *индикирани няколко основни направления за бъдещо прилагане на ПЧП и неговото успешно реализиране*. Също така е разгледана и възможността как да се направят ПЧП и други подобни практики и инициативи, привлекателни и приоритетни за прилагане в България в случаи, когато това е обосновано, резултатно и перспективно.
- 5) Като резултат от направеното проучване и анализ е *конкретизиран нов партньор в ПЧП – неправителствените организации*, които могат да предоставят публични услуги в определени сектори, които са непривлекателни за дружествата с икономическа дейност.

## **V. Публикации свързани с темата на дисертационния труд**

1. Бойков, А., Публично-частното партньорство – панацея в здравеопазването? Юбилейна международна научна конференция 50 години катедра „Икономика и стопанско управление, 03 юни 2013 г. ХТМУ-София, София, България
2. Бойков, А., ПЧП като инструмент за насърчаване на иновациите в България, сп. Икономика и управление, ЮЗУ Неофит Рилски, под печат.
3. Бойков, А., ПЧП при предоставянето на грижи за възрастното население, сп. Икономика и управление, ЮЗУ Неофит Рилски, под печат.