

**ВАРНЕНСКИ СВОБОДЕН УНИВЕРСИТЕТ
“ЧЕРНОРИЗЕЦ ХРАБЪР”
ФАКУЛТЕТ „МЕЖДУНАРОДНА ИКОНОМИКА И
АДМИНИСТРАЦИЯ”
КАТЕДРА „АДМИНИСТРАЦИЯ И УПРАВЛЕНИЕ”**

ИВАН МЛАДЕНОВ СОКОЛОВ

**„УПРАВЛЕНИЕ И ФИНАНСИРАНЕ НА ПУБЛИЧНО-ЧАСТНИ
ПАРТНЬОРСТВА НА МЕСТНО РАВНИЩЕ”**

А В Т О Р Е Ф Е Р А Т

на дисертационен труд за присъждане на образователна и научна степен „доктор” по научна специалност „Организация и управление извън сферата на материалното производство”
(Публично-частни партньорства)

Научен ръководител:

проф. д.ик.н. Анна Недялкова

Рецензенти:

проф. д-р Цветан Колев

доц. д-р Мария Великова

Варна

2012

Дисертационният труд е обсъден и насочен за защита пред научно жури от катедра „Администрация и управление” при факултет “Международна икономика и администрация” на ВСУ „Черноризец Храбър” – гр. Варна.

Дисертационният труд, с обем от 222 страници, се състои от увод, изложение в три глави, заключение, списък с използвана литература и едно приложение. Съдържанието на всяка от главите е разпределено в отделни параграфи, като в края на всяка глава са направени конкретни изводи. Основният текст съдържа 14 таблици и 15 фигури. Списъкът на използваните литературни източници се състои от 149 заглавия на български, руски и английски език.

Авторът на дисертационния труд е асистент в „Европейски колеж по икономика и управление“ гр. Пловдив, и докторант на самостоятелна подготовка в катедра „Администрация и управление ” към факултет „Международна икономика и администрация” на ВСУ „Черноризец Храбър” – гр. Варна.

Защитата на дисертационния труд пред Научно жури ще се състои на2012 г. отч., в Заседателната зала на ВСУ „Черноризец Храбър” на заседание на Научното жури. Материалите по защитата са на разположение на интересуващите се в канцеларията на катедра “Администрация и управление” към факултет „Международна икономика и администрация” на ВСУ “Черноризец Храбър”, стая Г-8, при Иванка Банкова – секретар на катедрата.

I. ОБЩА ХАРАКТЕРИСТИКА НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

1. Въведение

Пазарният подход е в основата на съвременната икономическа теория и практика и това статукво едва ли подлежи на промяна в обозримо бъдеще. Но самият пазарен подход преминава през своите метаморфози в търсене на най-удачната формула за неговото прилагане. Световната икономическа и финансова криза, разтърсила в последните години целия свят, насочва вниманието на теоретици и експерти към *провалите на свободния пазар*. Все по-настойчиво се дискутират проблемите за необходимостта от нов баланс между регулацията и компрометирани се правила на либералния пазар. Дефинират се *нови очаквания* към националните държави и *сложните механизми на взаимодействието* им с *частния капитал*. В духа на това търсене *дисертационният труд* е насочен към обосноваване необходимостта от подобряване на пазарната среда и от създаването на подходящи икономически условия за стимулиране на бизнеса, както и за привличането на чуждестранни и местни инвестиции. Инструментите, прилагани в пазарната икономика са много, но в обсега на дисертационния труд попада един, а именно утвърдилото се в през втората половина на изминалото столетие *публично-частно партньорство (ПЧП)*.

Публично-частните партньорства с право се смятат за *подходящо допълнение* в арсенала на *решенията на социално-икономическите проблеми* в съвременната икономика, тъй като за предоставянето и изпълнението на публични услуги се използва финансовият и експертен капацитет, както на държавата, така и на частния сектор. Анализът на *постиженията на ПЧП* в развитите европейски държави показва, че благодарение на този инструмент на взаимодействие между публичния и частния сектор са *постигнати качествено нови равнища на ефективност и ефикасност* в изпълнението на публични проекти, както и по-добро качество на предоставените публични услуги. *Изучаването и прилагането* на подобен *опит* би спомогнал за *облекчаване на трудностите* съпътстващи развиващите се икономики, каквато е българската.

За България *необходимостта* от *по-доброто познаване на ПЧП* и механизмите на тяхното управление и финансиране е *назряла повече отвсякога*. На съвременния етап на икономическо развитие е налице значителна промяна във функциите и задачите на държавата в икономиката. Нарастващите потребности и изисквания на населението по отношение на публичните блага, както и стремежът към по-ефективно разходване средствата на данъкоплатците налагат търсенето на нови

решения за предоставяне на публични услуги. При тези условия *ПЧП се явява онзи инструмент, който разкрива възможности от една страна за привличане на частни ресурси за производството и предоставянето на блага за обществото, а от друга – за избягване на типични дефекти на публичния сектор.*

2. Актуалност и значимост на темата

Темата за *ПЧП става все по-актуална* за развиващите се икономики, като българската, по редица причини: остаряла и нуждаеща се от реформа и модернизация системата за предоставяне на публични услуги; наличие на сериозни несъответствия между цена и качество на предлаганите публични услуги; подценяване, и дори елиминиране на реалната конкуренция в процеса на предлагане и ползване на обществено значими услуги; отсъствие на алтернативи на съществуващите форми и инструменти за предлагане на качествени и адекватни на съвременните потребности публични услуги; липса на визия и дългосрочни решения за стабилност в отношенията между публичната власт и бизнеса по повод създаването и потребяването на публични блага; недостатъчно развит независим обществен и граждански контрол на разходите за публични услуги, за строителство и експлоатация на публични обекти; необходимост от преодоляване на недостига на бюджетни средства чрез привличане на частен капитал.

По отношение на *българските общини*, прилагането на ПЧП е от особено значение, тъй като тяхното икономическо развитие е силно инерционно, а недостигът на обществени ресурси, породени от кризисните процеси, все повече ограничава традиционното финансиране на публичните услуги.

3. Обект и предмет на изследването

Обект на изследване са управлението и финансирането на ПЧП и приложението им на местно равнище, като инструмент за разрешаване на ключови социално-икономически и устройствени проблеми на общините.

Предмет на изследване са процесите на интеграционно взаимодействие на субектите в сложните икономически системи във връзка с доказване на необходимостта от по-широко използване на ПЧП. Акцентът е поставен върху проблемите, потенциалите и възможностите за усъвършенстване управлението и финансирането на ПЧП на местно равнище (вкл. чрез структуриране на модел за планиране и реализиране на общински ПЧП, разбиран като сложна съвкупност от процеси, правила и управленски процедури).

4. Изследователски проблем

Изследователският проблем е породен от факта, че досегашният опит при осъществяване на ПЧП показва известно разминаване между желаниа и цели, в посока по-широкото използване и прилагане на ПЧП, демонстрирани в стратегически и програмни документи и методики на европейско, национално и местно равнище и реално постигнатите резултати. Недостатъчното приложение на ПЧП на общинско равнище се обяснява с наличие на редица бариери и ограничения от икономически, нормативен, административно-управленски и организационен характер. Съществува значителен информационен дефицит сред общинската администрация, бизнеса и гражданите по отношение разбирането на същността на ПЧП, както и относно формите и инструментите, чрез които подобни инициативи могат да бъдат прилагани.

5. Авторова теза

Авторовата теза на дисертационния труд е, че в условията на криза, структурни реформи и ограниченост на ресурсите ПЧП са подходящ пазарен инструмент за предлагане на публични услуги и изграждане на публични активи не само на национално, но и на местно равнище. Това е възможно само при ясно регламентирани условия и отговорности на партньорите и при пълна предвидимост в дългосрочен план. Повишаването на ефективността на проектите за ПЧП е свързана преди всичко с наличието на адекватен към реалностите инструментариум за управление на процеса на тяхното планиране, реализация и контрол.

В процеса на *доказване на авторовата теза се аргументират нови възможности и форми* за решаване на важна научна, и с практическо значение за икономиката и управлението на националното стопанство задача, а именно: *усъвършенстване на инструментариума* за управление, финансиране и развитие на ПЧП в общините чрез *разработване на модел основан на ясно дефинирани процеси, правила и процедури*.

Възприетата *концептуална рамка* при структурирането на модела се основава на позицията на докторанта за необходимостта от *съчетаване на проектния и процесния подход* при управлението и финансирането на ПЧП в общините.

6. Цел и задачи на дисертационния труд

Целта поставена в дисертационния труд е да се разработи процесно ориентиран референтен модел за усъвършенстване управлението и финансирането на ПЧП на местно равнище (разработване на общински политики за ПЧП, локализиране на обекти за ПЧП, инициране и реализиране на общински ПЧП проекти), съобразен с директивите на ЕС и действащото българско законодателство.

За постигане на посочената цел са поставени за разрешаване следните изследователски **задачи**:

- Да се представят съвременните измерения на ПЧП в контекста на смесената икономика, обществените услуги и новото публично управление. На тази основа да се обоснове необходимостта и целесъобразността от приложението на ПЧП като инструмент за разрешаване на социално-икономически и устройствени проблеми не само на национално, а и на местно равнище.

- Да се анализират и оценят концептуалната, административно-правната и организационната рамка за осъществяване на ПЧП на местно равнище.

- Да се идентифицират и систематизират ключови проблеми, ограничители и предизвикателства пред общините при управлението и финансирането на ПЧП.

- Да се изследва потенциала, да се очертаят възможни решения и да се дадат насоки за по-широко приложение и усъвършенстване управлението и финансирането на ПЧП в общините.

- Да се приложи систематизиран подход при планирането и реализирането на общински проекти за ПЧП чрез идентифициране и йерархизиране на ключови, базови и спомагателни процеси, както и на ясно регламентирани процедури и конкретни практически стъпки с помощта на разработване на процесни карти.

7. Методология на изследването

За теоретична и методологическа база на дисертацията са използвани трудовете на български и чуждестранни учени по теория на системите, по проблемите на развитието на пазарната икономика, държавното управление и регулиране на икономиката, проекти и разработки в тези и други области.

Дисертационният труд се основава на системния, комплексния, проектния и процесния подход. В процеса на работата се приложени следните методи за научно изследване: наблюдение, диагностика, анализ (сравнителен, проблемен, приложен, критичен, експертен, ситуационен), синтез, моделиране и др.

В труда са използвани материали от законодателен, нормативен и методически характер в областта на държавното регулиране на финансовите отношения на икономическите субекти. Систематизиран и анализиран е богат емпиричен материал, касаещ „добри” и „лоши” ПЧП практики в европейски и български общини. Като емпирична база се използват статистически данни публикувани в изданията на Националния статистически институт, Министерството на финансите, Българската

народна банка, социологически изследвания, аналитични студии и статии, касаещи ПЧП и др.

8. Ограничения на проблемния обхват на дисертационния труд

Поради изключително широкия обхват на темата и невъзможност за всеобхватност и обективност на анализа по всички въпроси касаещи ПЧП, очертаните проблемните зони на ПЧП в дисертационния труд, се възприемат като ограничения в търсенето и предлагането на решения за нарастването на ролята на частния сектор при предоставянето на публични услуги.

Извън обсега на настоящия труд остават публични услуги и проекти, в които финансирането е поето изцяло от ЕС и/или държавния/общински бюджет.

Разглеждането на публичните блага, стоки, услуги и проекти, като икономически категории, и на процедурите за тяхното създаване и оценка също са извън обсега на изследването, тъй като тези въпроси са достатъчно изследвани в теоретичен и практически план и имат съответна правна регламентация.

Липсата на изчерпателни финансови и статистически данни не позволява извършването на детайлен преглед и оценка на управленските и финансови аспекти на ПЧП по общини. Поради тази причина анализът се фокусира върху тенденциите, които очертават общините с най-богата практика в областта.

II. ОБЕМ И СТРУКТУРА НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

Дисертационният труд, с обем от 222 страници, се състои от увод, изложение в три глави, заключение, списък с използвана литература и едно приложение. Съдържанието на всяка от главите е разпределено в отделни параграфи, като в края на всяка глава са направени конкретни изводи. Основният текст съдържа 14 таблици и 15 фигури. Списъкът на използваните литературни източници се състои от 149 заглавия на български, руски и английски език.

СЪДЪРЖАНИЕ

УВОД

ПЪРВА ГЛАВА. Съвременни измерения на концепцията за публично-частно партньорство

1.1. Публично-частните партньорства в контекста на смесената икономика, обществените услуги и новото публично управление

1.2. Концептуални проблеми, ограничителни и предизвикателства пред управлението и финансирането на публично-частните партньорства

1.3. Публично-частните партньорства – инструмент за разрешаване на социално-икономически и устройствени проблеми в развитието на общините

ВТОРА ГЛАВА. Ключови проблеми и потенциали на общините при управлението и финансирането на публично-частните партньорства

2.1. Управление и финансиране на публично-частните партньорства на местно равнище – европейски опит и български практики

2.2. Проблемен анализ на управлението и финансирането на публично-частните партньорства на местно равнище

2.3. Потенциали и насоки за развитие на публично-частните партньорства на местно равнище

ТРЕТА ГЛАВА. Процесно ориентиран референтен модел за управление и финансиране на общински проекти за публично-частно партньорство

3.1. Структуриране на модела – концептуална рамка, подходи, структурни елементи

3.2. Процесна карта: Инициране, планиране, подготовка за реализация на проект за публично-частно партньорство

3.3. Процесна карта: Избор на партньор и сключване на договор

3.4. Процесна карта: Управление на реализацията на проект за публично-частно партньорство

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Библиография

Приложение

III. КРАТКО ИЗЛОЖЕНИЕ НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

В Увода на дисертационния труд е обоснован изборът на темата в контекста на нейната актуалност и практическа приложимост. Формулирани са изследователският проблем и авторовата теза. Дефинирана е целта на изследването и са посочени поставените за решаване изследователски задачи. Определени са обектът и предметът на дисертационното изследване. Посочени са използваният изследователски инструментариум, както и ограниченията по изследваната проблематика.

В първа глава „Съвременни измерения на концепцията за публично-частно партньорство” са изследвани и оценени теоретико-методологическите и концептуалните измерения на ПЧП. Акцентът е поставен върху предпоставките, ограничителите и предизвикателствата

пред управлението и финансирането на ПЧП в контекста на смесената икономика, обществените услуги и новото публично управление. Коментирани са понятийните разновидности на ПЧП, техните принципи, характеристики и модели, така както са представени в европейски и български официални документи.

Идентифицирани са основните участници в ПЧП, като са определени и непреките, т.е. заинтересованите от реализацията на ПЧП групи, като крайните потребители, гражданските сдружения и др.

В условията на смесената икономика е потърсен генезиса на ПЧП и причините те често да се явяват подходящи инструмент за предоставяне на публични услуги. Посочва се защо чрез реализацията на ПЧП, ако те се осъществяват по максимално прозрачен начин, могат да бъдат постигнати по-добри равнища на ефективност, качество и икономии на разходи при предоставянето на обществени блага. Разгледани са различните модели и начини за финансиране, от които могат да се възползват участниците в ПЧП.

В първи параграф „Публично-частните партньорства в контекста на смесената икономика, обществените услуги и новото публично управление” се идентифицира и дефинира контекстът, необходим за реализацията на ПЧП, а именно смесената икономика като съчетание на публични и частни форми на стопанисване и управление с публични и частни форми на собственост.

Анализът на връзката между смесената икономика и ПЧП налага *извода*, че икономическата система на развитите страни и установеният там съвременен модел на функциониране представлява смесена система на свободното предприемачество и икономическият контрол, която се основава както на обществени, така и на частните интереси. Партньорствата се създават и действат на границата между частния и публичния сектори на икономиката, като се изключват както национализираните, така и приватизираните активи и услуги. По този начин политически те представляват „трети път”, с помощта на който правителствата могат да предоставят *обществени услуги*. От тази гледна точка *предметът* на инициативите за ПЧП е обвързан с *предоставянето на услуги* и/или с изграждане на *инфраструктура за обществени цели и свързаните с нея услуги*. В съответствие с терминологията на ЕС публичните услуги се идентифицират с термините „услуги от общ/обществен интерес” и „услуги от общоикономически интерес”. Услугите от обществен интерес представляват част от ценностите, споделяни от всички общества в Европа. Ролята им е съществена за подобряване качеството на живот на гражданите и за преодоляване на социалната изолация.

Доказано е, че ПЧП, като форма на взаимодействие между публичния и частния сектор, се появява в момент, когато *предпоставките за трансформация на публичния сектор, адекватни на новите реалности са вече налице*. Представени са аргументи, че основен *двигател* на тази трансформация е концепцията за „новото публично управление” и желанието за промяна на философията за управление на публичните проекти. На тази основа са *систематизирани теоретични дискусии* и са направени *авторови интерпретации* свързани с практическото приложение на „новото публично управление”, като са отчетени небезоснователните критики към концепцията и прекомерната употреба от публичната власт на инструменти на частния сектор.

ПЧП е анализирано и оценено в неговата *двойствена характеристика*, а именно: като *система от отношения* между държавата/общината и бизнеса, касаеща икономическото и социално развитие в международен, национален, регионален, общински, градски аспект и мащаб; като *конкретни проекти* реализирани съвместно от публичните власти и бизнеса в обектите публична собственост. За общините ПЧП е възможност за финансиране на публични проекти, която осигурява икономическа ефективност, ползва се иновационната, технологичната и управленската експертиза на частния сектор.

В съответствие с формулираната изследователска теза, предмета и обекта на дисертационния труд е предложено следното авторово *определение* за ПЧП: „ПЧП е форма на взаимодействие между държавата/общината и частния сектор по отношение на обектите държавна и общинска собственост и услугите, предоставяни от публичната власт и бюджетните учреждения с цел реализация на обществено значими и ефективни проекти”. Чрез ПЧП се постига най-доброто съотношение между устойчив резултат и вложени средства в доставянето на публични услуги. Най-важната характеристика на споразумението за ПЧП е, че партньорството трябва да служи за предоставяне на услуги на обществото като цяло, а самата услуга да се предоставя от частния сектор.

В *контекста на териториалните аспекти* на ПЧП са приети за *базисни* следните *характеристики* на ПЧП: обект на ПЧП са държавната и общинска собственост и услугите, предоставяни от държавната и от местните власти, както и бюджетни организации; партньорството между публичната власт и частния бизнес е правно регламентирано чрез нарочно подписани договори; осигурено е съфинансиране на проекти за ПЧП в определени съотношения, или частният партньор осигурява цялото финансиране; отговорностите, рисковете и печалбите между участниците в проекта са споделени.

Във втори параграф „Концептуални проблеми, ограничители и предизвикателства пред управлението и финансирането на публично-

частни партньорства“ е обоснована *необходимостта* от подобряване на пазарната среда и от създаване на подходящи икономически условия за стимулиране на бизнеса, както и за привличането на чуждестранни и местни инвеститори. Анализирани са и са оценени концептуалната, административно-правната и организационната рамка за осъществяване на ПЧП, като е открояна тяхната териториална специфика. Оценено е *влианието* на глобалната криза като фактор, който оказва въздействие и до голяма степен модифицира и затруднява, и едновременно с това стимулира реализирането на проекти посредством ПЧП.

Постигането на *баланс в разпределението на рисковете* между публичния и частния партньор е изведено като основно *предизвикателство и ключов фактор* за успешното прилагане на ПЧП. Акцентирано е върху факта, че прехвърлянето на рискове към частния партньор е следва да се извършва само тогава, когато ползата за публичния сектор е по-голяма от разходите по прехвърлянето на риска.

Обосновано е, че *концепцията за ПЧП* се създава паралелно със зародилата се *необходимост* от политико-икономическа система, която да обезпечава реализацията на партньорски отношения между публичния сектор, бизнеса и структурите на гражданското общество. Целта е тези три страни в ПЧП процеса да си взаимодействат ефективно като участници в интеграционна схема за създаване и предлагане на крайни продукти и услуги и във верига за създаване на добавена стойност. Такава интеграция на сили и средства позволява да се минимизират рисковете за всички участници в ПЧП и да се осигури синергетичен ефект от партньорството.

Направен е извода, че постигането на *максимален ефект от партньорството* изисква точно отчитане и съгласуване на интересите и мотивацията на отделните страни, всяка от които има собствени цели и конкретни задачи. *Публичният сектор* е заинтересован от повишаване на обема и качеството на предлаганите услуги в инфраструктурните и социални дейности чрез привличане на частен капитал. *Частният сектор*, на свой ред, има интерес от стабилни перспективи, доходи и печалби.

Обобщено е, че важността на подхода на ПЧП е изразена преди всичко в следното: *за обществото* – допълнително финансиране, обмен на управленски умения, намаляване на експлоатационните разходи, по-добро обслужване, разпределяне на риска между партньорите; *за бизнеса* – нови възможности за реализация; дългосрочно планиране живота на фирмата; пълноценно оползотворяване на капацитета; положителен имидж в обществото; разпределяне на риска между партньорите.

Погрешно е обаче да се твърди, че ПЧП ще бъде винаги ефективно или търсено. Макар, че много от целите на публичното управление и на

частния бизнес се застъпват, техните същински цели са различни – например, повишаване на социалното, в противовес на дружественото благосъстояние. Техните същински роли също са различни. Докато публичните власти се насочват от това да бъдат доставчик към това да разрешават и регулират услугите, частните интереси разширяват ролята си като доставчици на основни услуги, но само където има възможност за печалба.

В трети параграф “Публично-частните партньорства – инструмент за разрешаване на социално-икономически и устройствени проблеми в развитието на общините” се акцентира върху необходимостта от усъвършенстване на взаимоотношенията между публичния и частния сектор, детерминирани от търсенето на държавата и общините, но работещи по правилата на пазарната конкуренция, което става възможно чрез използването на ПЧП.

Доказано е, че в условията на криза и структурни реформи местната власт изпитва силни затруднения да поддържа добро качество на публичната инфраструктура и на публичните услуги, както и да удовлетворява нарасналото търсене. Прилагането на ПЧП може да подпомогне местната власт в България и новоприсъединените към ЕС държави от Централна и Източна Европа да изпълнят в определени срокове необходимите им проекти за развитие, без да се изчакват цикличните правителствени бюджетни процедури. Реализирането на успешни ПЧП дава възможност на местните власти да привлекат частния капитал, а на местния бизнес – да се ангажира с дългосрочни проекти.

Потърсен е отговор на въпроса: *кога и под каква форма* местните власти следва да *обмислят иницизиране и осъществяване на ПЧП*? Обобщено е, че в съответствие с европейските критерии схемите за ПЧП могат да бъдат *подходящ инструмент*, когато местната власт търси: иновативни подходи за ефективно и ефикасно насърчаване на местното икономическо и социално развитие, основано на трансфер на знания, ноу-хау и опит; нови възможности за бизнес и заетост, разширяване 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.

Изведените *критерии са конкретизирани и адаптирани към българските условия*. В съответствие с това *се препоръчва* местните власти да *осъществяват ПЧП* в случаите, 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; би позволило изпълнение на обекта или предоставяне на услугата в по-съкратени срокове, отколкото ако местната власт е единствен участник.

- Съществува възможност за конкуренция между евентуалните частни партньори. Потребителите на услугата подкрепят участието на частен партньор.

- Услугата може да се измери и остойности, а разходите по услугата или проекта могат да бъдат покрити с таксите, заплащани от потребителите.

- Проектът или услугата дават възможност за иновации.

Показано е, че във всяко ПЧП *финансовите аспекти и потенциалните бюджетни въздействия са важен елемент*. Представени са възможностите за приложение на 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. Аргументирано е, че ключов критерий за 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.

ИЗВОДИ ОТ ПЪРВА ГЛАВА

- Разнообразието и взаимодействието между различните форми на собственост и управление формират социално-икономическата основа на смесения тип икономика. Възможен инструмент за осъществяване на това взаимодействие е ПЧП с неговите многообразни форми и съществени потенциални възможности. То се формира и проявява във вид на система от отношения между икономическите субекти и определена институционална среда и обхваща широк спектър от икономически, политически, социални, юридически сфери и дейности. ПЧП не само се основава на теорията на смесената икономика, но я обогатява, допълва и развива. Поради тази причина ПЧП се разглежда като едно от направленията за установяване на публични системи от смесен тип.

- ПЧП е тясно свързано с регулаторните функции на държавата и общините. Става въпрос за средата на функциониране на ПЧП, т.е. за създаване на политически, икономически, правни и други условия за субектите на бизнеса при реализацията на ПЧП проекти.

- ПЧП, по икономическия си смисъл, е инструмент за непълна приватизация на определена дейност. Основания за съществуването му са два феномена: на пазарните провали и на неефективността на правителствата. 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 предоставянето на публични услуги.

- Изведените характеристики на ПЧП дават основание те да бъдат определени като инструмент за реализация на концепцията „Ново публично управление“. Те предоставят възможности за участие на представители на частния сектор в областите, където публичните организации желаят да въведат отговорност за изпълнението, желаят да превърнат публичните услуги в търговска дейност, но не могат да постигнат сами поставените цели.

- За общините ПЧП е възможност за финансиране на публични проекти, която осигурява икономическа ефективност, ползва се иновационната, технологичната и управленската експертиза на частния сектор. От гледна точка на администрацията обаче ПЧП винаги предизвиква икономически, политически и технически въпроси. Отговорът на въпросите зависи от размера на инвестицията, социалния консенсус, одобрението на гражданите от общината, управлението на договора, разпределението на риска и доходността на проекта.

- ПЧП не трябва да се разглеждат като единствено възможната алтернатива за разрешаване на проблемите. Те не са заместител на управлението и на решенията, вземани от публичната власт, а са само един от начините за изграждане на обществената инфраструктура и предоставяне на свързаните с нея услуги. Макар че изгодите от взаимодействие с частния сектор в ПЧП са ясни, тези взаимоотношения са сложни за моделиране и реализация. При всички случаи публичната власт продължава да носи отговорността за предоставянето на услугите и за реализацията на проектите по начин, който защитава и служи на обществения интерес. Като ключова следва да се разглежда публичната характеристика на тези услуги.

Във втора глава „Ключови проблеми и потенциали на общините при управлението и финансирането на публично-частните партньорства“ е представен *досегашният опит* в областта на ПЧП в Европа и България. Анализирани са някои *макроикономическите*

показатели отнасящи се до ПЧП, *конкретизирани са секторите*, в които те са намерили *практическа реализация*. Акцентът е поставен върху *приложените измерения и потенциала за разгръщане на ПЧП*. *Обобщени са резултати и заключения от собствено проучване*, което изследва нагласите към ПЧП и идентифицира бариерите, които пречат за ускореното разгръщане на ПЧП в българските общини. На тази основа са изследвани нормативните, икономическите и организационните предпоставки за динамизиране употребата на ПЧП и са предложени промени в подхода за качествено усъвършенстване на същите.

С оглед *доказване на авторската теза* са изведени аргументи за значителен информационен дефицит сред общинската администрация, бизнеса и гражданите по отношение разбиране същността на ПЧП, както и относно формите и инструментите, чрез които подобни инициативи могат да бъдат прилагани.

В първи параграф „Управление и финансиране на публично-частните партньорства на местно равнище – европейски опит и български практики” са *проучени, анализирани и систематизирани* редица доклади и аналитични изследвания отнасящи се до: *правната уредба* в страните от ЕС като условие за осъществяване на ПЧП; *основните области на приложение на ПЧП*; „добри” и „лоши” *практики*, осъществени в процеса на *реализация на ПЧП* на местно равнище в държави членки на ЕС и в България.

В развитието на *правната уредба* в страните от ЕС относно ПЧП се очертани две тенденции. В някои от държави има специални закони или наредби за ПЧП, докато в други, вкл. и в България, се прилагат законови и подзаконови нормативни актове, регулиращи правоотношенията, възникващи по повод правни институти като концесиите, обществените поръчки, държавната и общинска собственост. Отбелязано е, че Европейската комисия не е привърженик на специална регламентация и формализация на ПЧП, а с актовете си насочва към прилагане на правилата за обществените поръчки и концесиите.

Относно *степената на приложение на ПЧП* страните от ЕС са *класифицирани* в три групи: държави, които използват ПЧП от много време (напреднали): Великобритания, Франция, Германия, Италия и Ирландия; държави като Испания, Португалия, Гърция, Чехия и др., където ПЧП се прилагат успешно, но не във всички сектори; държави, в т.ч. и България, които ползват практиката на ПЧП сравнително от скоро.

В Европа, безспорният двигател за приложението на ПЧП е Великобритания. Внедрените модели на ПЧП по сектори и оформилите се успешно практики се превръщат в базисния „еталон”, който се „възпроизвежда масово” и в други държави, вкл. и в България, макар и с променлив успех и след съобразяване с местната специфика.

Сравнителният анализ на приложението на ПЧП в страните на ЕС показва, че новоприсъединилите се държави имат повече проблеми при използването на ПЧП, тъй като техният ПЧП пазар не е достатъчно развит, липсва опит и административен капацитет. Основен проблем в страните от ЦИЕ, е надценяването на търсенето на дадена публична услуга, при което правителствата/общините поемат голям риск.

Като основни *мотиви* за използване на ПЧП са изведени преди всичко бюджетни и финансови причини, напр.: възможност за частно финансиране извън ограничените бюджетни ресурси на общината; възможност дадена инвестиция да бъде направена по-рано, отколкото е предварително планирано; финансова сигурност, гарантирана от предварително определените цени; необходимост да се балансират местните бюджети според пакта за стабилност, който цели да изпълни макроикономическите параметри на ЕС. Други мотиви се отнасят до: използване на опит и ноу-хау, предоставени от частния партньор; икономия на време при реализацията; цели, свързани с качеството и ползите; преразпределение на ограничени ресурси; справяне с финансови трудности; гъвкавост на действията и обстоятелствата; добавена стойност и ефикасност; разпределение на риска; взаимно допълване на публичния и частния партньор; нови подходи към предоставянето на услуги/нововъведения и бързи решения.

Като примери за „добри практики” в ЕС и области, в които успешно се използват ПЧП на местно равнище, и които са подходящи за българските общини, са открити: здравни услуги – изграждане и поддържане на болници, мобилни клиники, диагностични услуги; образователни услуги – изграждане и ремонт на обща инфраструктура и обществени сгради (училища, спортни съоръжения – спортни зали, плувни басейни и др.); услуги в сферата на културата – културни проекти (театри, концертни зали, конгресни центрове); социални жилища и инфраструктура (домове за пенсионери и възрастни хора); транспортна инфраструктура; комунални услуги (електроснабдяване и водоснабдяване, отпадни води, събиране и управление на отпадъците) и др.

Примерите за „лоши практики”, най-често се свързват с предсрочното прекратяване на проекти, както и с повторен преглед на вече сключени договори. Най-голям е броят на прекратени проекти за платени пътища, както и на такива във водоснабдяването и канализацията. Практиката показва, че именно тези отрасли се оказват най-уязвими към грешки и трудности по пътя към реализацията на ПЧП. Основен фактор за прекратяването на ПЧП проектите са грешките в планирането, прогнозирането и проектирането. Често *не добре изградената институционалната рамка* на всеки конкретен ПЧП проект е сред причините за създаването на „лоши практики”.

Направен е извода, че значителен брой ПЧП проекти в ЕС и особено в страните от ЦИЕ не успяват да привлекат достатъчно количество потребители, за да се постигне рентабилност на проекта. Предварително получените във фазата на техникоикономическата обосновка оптимистични прогнози често се оказват несъстоятелни. Причината за това се крие в икономическия профил на потребителя. ПЧП проекти, напр., свързани с висока степен на риск и разходи поради ниската покупателна способност на населението, водят до нежелание за плащане на преки такси. Склонността на правителствата и на местните власти да манипулират равнището на таксите, за да ги направят политически приемливи възпира частните оператори от участие в тези проекти.

В развитите държави такива отрицателни явления, като прекратяването на ПЧП проекти, или съществена промяна в условията на сключените договори, не са толкова мащабни колкото в развиващите се държави. Прекратяването на проектите или тяхното преразглеждане обаче се отразява в по-голяма степен на отрицателното отношение на обществото към ПЧП, както и на перспективите за неговото развитие, тъй като стандартът на оказваните инфраструктурни услуги и степента на развитие на гражданското общество в развитите държави е значително по-високо от това в развиващите се страни.

Практиките за осъществяване на ПЧП в България, както на национално, така и на местно равнище, с малки изключения, са с *ограничен обхват*. ПЧП се реализират предимно под формата на *концесия*. Склонността да се използва тази форма на ПЧП е проява както на желанието на публичния сектор да се придържа към опростени, добре познати механизми, така и на установената законодателна и регулаторна рамка в тази сфера, което частните партньори отчитат като фактор, благоприятстващ дългосрочната защита на техните корпоративни интереси.

Във втори параграф „Проблемен анализ на управлението и финансирането на публично-частните партньорства на местно равнище” са систематизирани редица проблеми и бариери пред по-широкото прилагане на ПЧП в България от *правен* (липса на необходима нормативна база за функционирането на ПЧП), *икономически* (недоразвити пазарни отношения), *финансови* (липса на достатъчно средства), *управленски* (липса на капацитет, липса на достатъчна зрялост, липса на достатъчно контрол) и организационен (липса на достатъчно комуникативни средства и култура на отношенията между обществото и публичния сектор) характер.

Основен проблем, който възниква на *равнище община* е не докрай правилното разбиране на термина „публично-частно партньорство” На *първо място* общините разчитат на ПЧП главно като възможност да се

придобие нова инфраструктура. На *второ място* съществува тенденция повечето делови отношения между общините и частния сектор да се идентифицират като ПЧП. Типичен пример за това е категоризирането на повечето акционерни дружества, в които общината има участие като ПЧП въпреки, че в много случаи общественят интерес е последното, което се взема предвид при управлението на тези компании. Следователно не е изненадващо, че общественото мнение за търговските дейности на общините е подчертано отрицателно.

Необходимостта от намиране на верни практически решения провокира докторанта да проведе *изследване* относно взаимоотношенията между местните власти, бизнеса и неправителствените организации (НПО), в контекста на ПЧП, на територията на общини от област с административен център Пловдив. В *тематично отношение* изследването е структурирано така, че да се регистрират емпирични данни по въпроси, *доказващи* или *отхвърлящи тезата* за *необходимостта от структуриране на процесноориентиран референтен модел на ПЧП, заложен в дисертационния труд.*

От тези позиции изследването си постави следните *конкретни* задачи:

- Потвърждаване или отхвърляне на идентифицираните в документалния анализ проблеми, бариери и предпоставки за успешното приложение на ПЧП на местно равнище.
- Установяване на достъпа на бизнеса, администрацията и НПО до информационно-консултантски услуги и възможностите за ползването на различните финансови ресурси с цел по-ефективно приложение на ПЧП.
- Регистриране на нагласите и готовността на ключовите контрагенти (бизнес, администрация и НПО) за разширяване на досегашната им дейност в посока използване на ПЧП.
- Проучване на идеите и вижданията на основните икономически агенти относно потенциалите и възможностите за бъдещото развитие на ПЧП.

Интерпретацията на резултатите от изследването дават основание на докторанта да направи следните по-важни *изводи*:

- Налице е положително отношение към цялостната идея за ПЧП. Преобладава мнението, че ПЧП са успешен инструмент за развитие на общините, който е доказан и в други европейски държави.

- ПЧП е една от добрите възможности проектите, предоставящи публични услуги на населението, да бъдат реализирани своевременно и качествено. Тази презумпция обаче може да функционира само тогава, когато публичният и частният сектор подхождат отговорно и благоразумно към дефинирането и изпълнението на взаимното партньорство независимо в коя област е ПЧП проектът.

- ПЧП покрива широк спектър от различни видове форми и модели, но сред които е въвеждането на частния сектор в традиционно държавни бизнес дейности, чрез продажба или на мажоритарния, или на миноритарния пакет от акции. Сред целите на ПЧП са разгръщането на пълния потенциал на активите на публичния сектор, в т. ч. на традиционни за публичния сектор бизнес дейности, като по този начин се цели нарастване на възвръщаемостта на средствата на данъкоплатците и повече ползи за икономиката.

- Липсата на адекватна законова рамка и регулирани процедури са сред основните причини бизнес средите и общините да се въздържат от ПЧП. Липсата на установени правила неминуемо води до объркване и неяснота по отношение на: условията за кандидатстване в такива партньорства; отговорностите, които се поемат от двете страни; риска, който крие този проект, както за общината, така и за бизнеса.

- Липсата на достатъчна мотивация от страна на бизнеса за участие в ПЧП е генерирано и от липсата на доверие в институциите, в частност и в общините. Прозрачността на сделките би могла да възстанови доверието и да докаже, че наистина всеки бизнес субект, отговарящ на условията би могъл да кандидатства и да спечели ПЧП.

Изследването потвърди идентифицираните в документалния анализ *проблеми, бариери и предпоставки* за успешното приложение на ПЧП на местно равнище.

Преобладаващо е мнението, че наличието на *установени процедури* за различните етапи от подготовката и реализацията на ПЧП проекти би внесло необходимите яснота, последователност и сигурност за страните по договора. Предложенията на експерти, представители на бизнеса и на частния сектор единодушно се отнасят до: осигуряване на подходяща нормативна среда и институционална инфраструктура за управление и финансиране на ПЧП на национално и местно равнище; създаване на единна методика за идентифициране, привличане и избор на частен партньор; създаване на единна методика за подготовка на ПЧП проекти; създаване на конкретен алгоритъм за ПЧП; по-ясно регламентиране на поемането на риска между страните в един ПЧП проект; създаване на механизъм за гарантиране на приемственост при изпълнение на взети решения от предходни мандати на местната власт по отношение на ПЧП проекти; създаване на общински бази данни за подходящи обекти за ПЧП, както и за потенциални партньори – коректни фирми/организации за изпълняване на проекти за ПЧП и др.

Обобщеният извод е, че липсва адекватен към реалностите инструментариум за управление на процеса на инициране, планиране, реализация и контрол на ПЧП, който потвърждава авторовата теза за

необходимостта от структуриране на процесноориентиран референтен модел за управление и финансиране на ПЧП.

В трети параграф „Потенциали и насоки за развитие на публично-частните партньорства на местно равнище” са идентифицирани неизползвани *потенциали* (потенциали за ПЧП в образователния сектор; потенциални за изграждане на индустриални паркове; потенциални за изграждане на клъстери) и са очертани *възможности и насоки* за развитие и по-широко приложение на ПЧП на местно равнище като добра основа за структурирането на модел за управление и финансиране на конкретен ПЧП проект. Предложени са варианти за решения отнасящи се до: усъвършенстване на законодателната рамка; усъвършенстване на институционалната инфраструктура; създаване на регионални ПЧП центрове; създаване на банки за развитие; финансиране на ПЧП със средства от фондовете на ЕС; осигуряване на публичност и обществено участие в процеса на осъществяване на ПЧП.

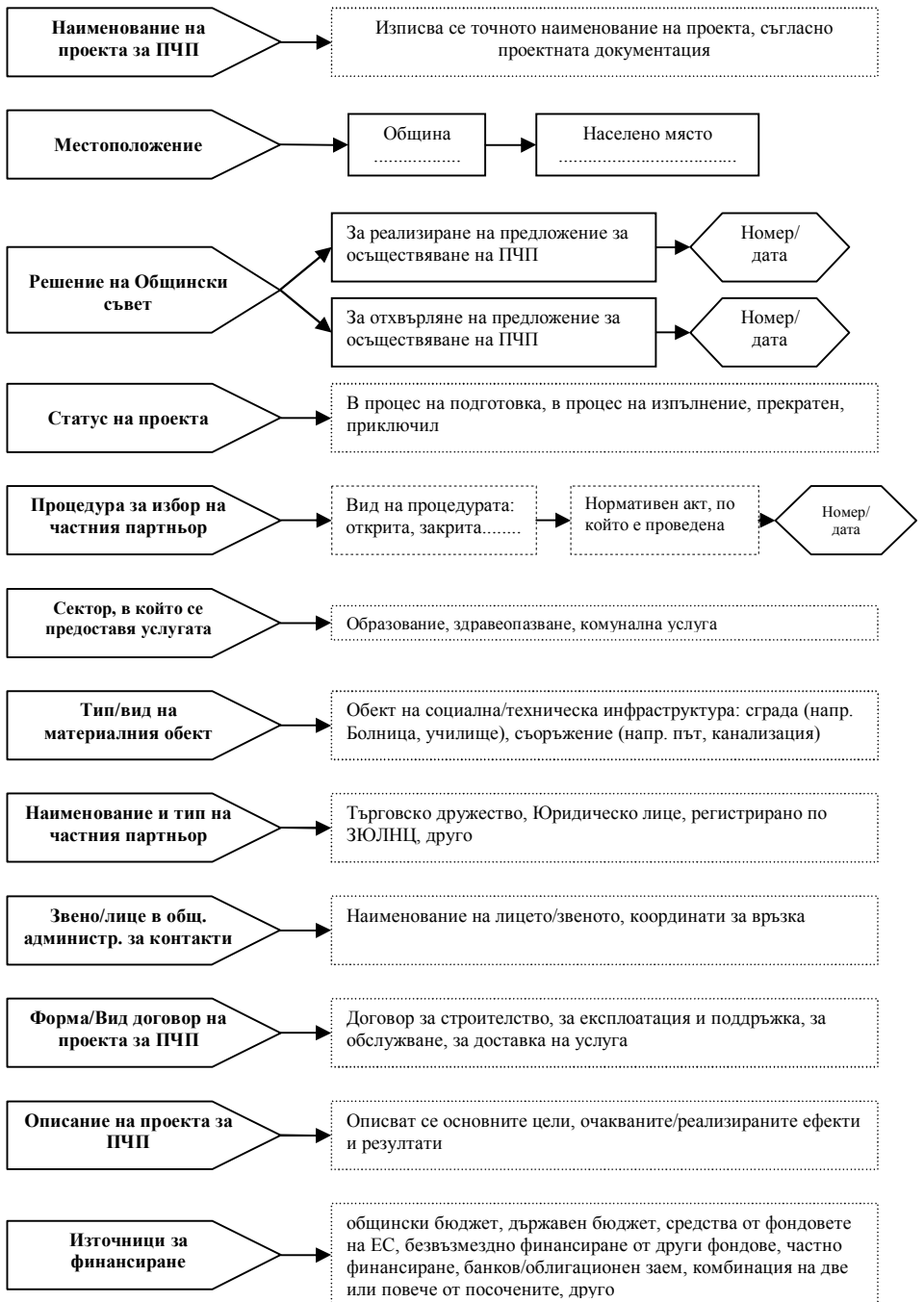
За целите на повишаване на публичността на процесите по планиране и осъществяване на инициативи за ПЧП е обоснована необходимостта от създаване на *публичен регистър на публично-частните партньорства*, осъществявани в общината. Открити са някои негови основни елементи и опорни точки (вж. фиг. 1).

Предложена е *Рамка от индикатори за оценка на потенциала на публичните услуги за прилагане на ПЧП*, която следва да определи предоставяните от общината услуги отговарящи на предварителните условия за осъществяване на ПЧП. Изведени са примерни *критерии* за приоритизиране на конкретни проекти за предоставяне на публични услуги чрез ПЧП, а именно:

- *Степен на спешна необходимост* – незадоволително качество на предоставяната услуга, засягащо значителен брой от населението на общината, или създаващо значителни пречки пред осъществяването на икономическата дейност на фирмите, работещи на територията на общината.

- *Възможност за разширяване обхвата и разновидността* на предоставяната услуга.

- *Политическа и законодателна рамка*: наличие на *политическо желание и обществена подкрепа* за предоставяне на дадена услуга чрез ПЧП.



Фиг. 1

- *Законова допустимост* на предоставяне на дадена услуга чрез ПЧП – разграничаване и запазване самостоятелността на основни функции на местната власт от допълващи такива, за които има възможност за прехвърляне към частния сектор (напр. предоставя ли се услугата от общинско предприятие).

- *Липса на съществени административни пречки:* (напр. необходимост от продължително реструктуриране).

- *Наличие на възможности за реализация, представляващи търговски интерес за частния сектор:*

- *пазарна привлекателност и структура:* наличие на достатъчен интерес от страна на частния сектор за предоставяне на услуга чрез ПЧП; наличие на достатъчен капацитет сред частните фирми за предоставяне на услуга чрез ПЧП;

- *обем на проекта:* достатъчност на генерираните приходи и спестявания за частния партньор за компенсиране на необходимите инвестиции;

- *продължителност на експлоатационния период:* продължителността на експлоатационния/договорния период позволява възстановяване на разходите и акумулиране на разумна печалба от страна на частния партньор;

- *механизъм на плащане:* прилага се механизъм за плащане, основан на измерване на предоставяната услуга и осигуряващ възможност за генериране на печалба от частния партньор през целия период на проекта;

- *Възможност за ефективно разпределение и прехвърляне на рискове към частния партньор,* както и приемане на това разпределение от частния партньор.

- *Възможност за гарантиране качеството на предоставяната услуга:* наличие на капацитет от страна на частната партньор за гарантиране качеството на предоставяната услуга; възможност за алтернативни варианти в случай на фалит на частния партньор.

- *Приоритизиране* на проект за предоставяне на публичната услуга в съответствие с дългосрочен документ за развитие на общината, създаване на възможност за бързо осъществяване на проекта, чрез осигурена финансова подкрепа в рамките на общинския бюджет.

- *Възможност за осигуряване на финансов контрол и прозрачност* при изпълнението.

- *Възможност за осигуряване на обществен достъп, равнопоставеност на групи в неравностойно положение, съответствие със стандартите за здраве и сигурност на населението.*

Чрез прилагането на рамката от индикатори се изготвя „карта“ на публичните услуги, предоставяни на общинско равнище, отговарящи на

предварителната оценка на съответствие за прилагане на ПЧП.

ИЗВОДИ ОТ ВТОРА ГЛАВА

- В страните от ЦИЕ, вкл. и в България, ПЧП са все още с ограничено приложение. Полезно за тях е да се ползва опитът на напредналите в това отношение страни, като се изучават както „добрите”, така и „лошите” ПЧП практики и се прецени кои решения, използвани в други държави, могат да бъдат адаптирани за местните условия.

- През годините се наблюдава изменение в структурата на европейския ПЧП пазар, а именно: преход от големи централизирани проекти с участието на държавата към проекти, реализирани на регионално и общинско равнище.

- В повечето европейски страни, вкл. и в България, ПЧП покрива широк спектър от различни структури, при които частният сектор доставя публичен продукт или услуга. Отношението към различните форми на ПЧП не е еднозначно през годините. Ясно е обаче, че изразената политическа воля в дългосрочен план, реалната подкрепа на прилагането на принципите на ПЧП, адекватната законодателна рамка, привличането на кандидати, които отговарят на високи критерии за опит, възможности и капацитет, търсенето и спечелването на общественото одобрение са сред основните предпоставки за реализация на успешни ПЧП проекти.

- При осъществяване на ПЧП-проекти на местно равнище в някои европейски държави, в т.ч. и в България, са налице редица нерешени проблеми и ограничения, които могат да се синтезират както следва: *неустойчивост и непълнота* на нормативната база; *конфликт* на интереси, които могат да бъдат многопосочни и сложни; *времеемкост* на процедурите за създаване на ПЧП, което често е в противоречие с кратките срокове за реализация на проекта/програмата; *ограниченост* на ресурсите – финансови, технически, професионални, информационни; *ограничен* административен капацитет – за провеждане на търг и водене на преговори за включване на частния сектор, както и за регулиране на частния сектор. Посочените и други проблеми и ограничители предизвикват редица дебати по отношение целесъобразността на ПЧП.

- ПЧП проектите не са унифицирани и местната власт е изправена пред избора за „прагматично” решение, т.е. икономически най-изгодният метод за ефективно изпълнение на проекта и социална поносимост на цената на публичната услуга.

- Обществените услуги са продукт, който се ползва от населението и качеството е от съществено значение, тъй като чрез местните данъци и такси гражданите индиректно финансират публичния сектор. Икономическата ефективност, социалната обосновааност и качеството са

аргументи за ПЧП като добър подход за предоставяне на публични услуги.

- За утвърждаването и по-широкото приложение на ПЧП на местно равнище в България са налице значителни потенциали и възможности за развитие, които обаче все още не са достатъчно добре изследвани и разработени.

- Анализиранияте „добри“ и „лоши“ практики, идентифицираните проблеми, бариери, потенциали, възможности и насоки за развитие на ПЧП на местно равнище свидетелстват за това, че ПЧП е сложно явление и без задълбочени изследвания относно причините за успеха и неуспеха ще се окаже невъзможно по-широкото прилагане на ПЧП в България.

- Документалният анализ и направеното анкетно проучване потвърждават позицията на докторанта, че възможността за повишаване на ефективността на ПЧП е свързана преди всичко с наличие на адекватен към реалностите инструментариум за управление на процеса на тяхното инициране, планиране, реализация и контрол. Това обуславя и необходимостта от структуриране на процесноориентиран референтен модел на ПЧП, заложен в дисертационния труд.

В трета глава „Процесно ориентиран референтен модел за управление и финасиране на общински проекти за публично-частно партньорство“ акцентът е поставен върху ключов компонент от практико-приложните аспекти на ПЧП, а именно структуриране на процесно ориентиран референтен модел за управление и финансиране на конкретен ПЧП проект в общините. Приложен е *систематизиран подход* към осъществяването на проект за ПЧП чрез *идентифициране и йерархизиране на ключови, базови и спомагателни процеси*, както и на ясно регламентирани *процедури* и конкретни *практически стъпки* с помощта на *разработване на процесни карти*¹. Защитена е позицията, че ясният регламент не само ще улесни местната власт, иницираща ПЧП, но и ще повиши прозрачността и предвидимостта на свързаните с ПЧП процедури².

В първи параграф „Структуриране на модела – концептуална рамка, подходи, структурни елементи“ е обоснована *концептуалната рамка на модела*, която се основава на авторовата позиция за необходимостта от *съчетаване на проектния и процесния подход* при

¹ Процесната карта представлява единен и последователен инструмент, който описва и конкретизира точно каква работа трябва да бъде свършена, в каква последователност и от кого.

² Резултатите от направените във втора глава изследвания доказват, че именно тези фактори са сред основните бариери, които ограничават бизнеса от по-тесни връзки с местната власт.

управлението и финансирането на публично-частните партньорства в общините.

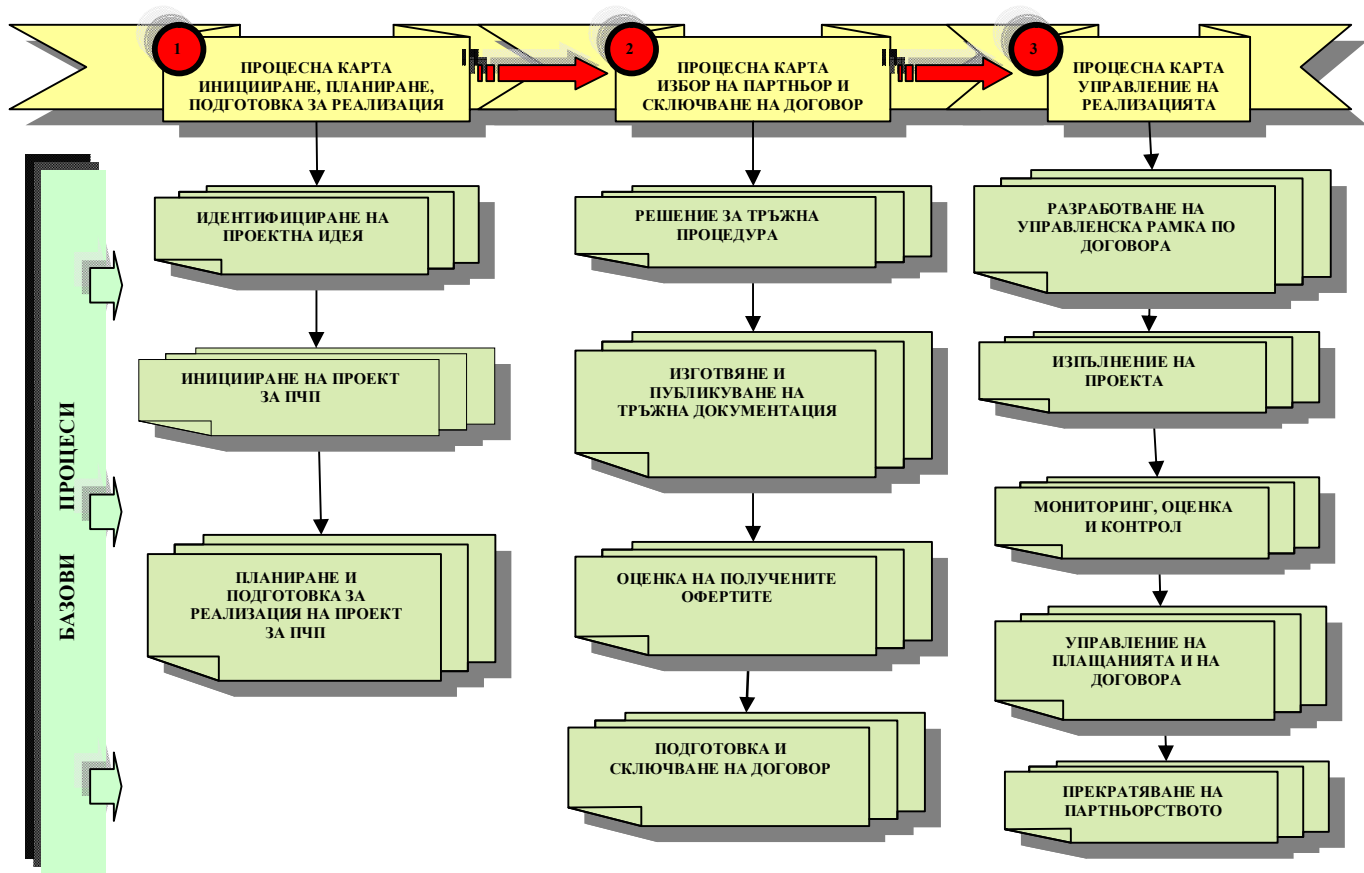
В основата на *структурирането на модела* стои разбирането на докторанта, че *проектният подход* е насочен към използване на проектите като инструменти, целево ориентирани към постигане на желани резултати. Подходът позволява да се определи какво трябва да се направи, кой трябва да го направи, какви ресурси са необходими, за какъв срок и на каква цена могат да бъдат постигнати желаните резултати. От своя страна, с помощта на *процесния подход* управлението на проекта се осъществява през призмата на непрекъснатата серия от взаимосвързани действия или функции, представени като процеси. Стига се до извода, че за да бъде постигната конкретна цел е необходимо да се извършат поредица от дейности, които трябва да се управляват, като се отчита тяхната йерархия, последователност и причинно-следствена връзка.

С помощта на процесния подход са представени последователността и йерархията на процесите и дейностите.

Аргументирано е, че структурирането на модел, основан на ясно дефинирани процеси, правила и процедури е предпоставка за въвличането на бизнеса в активен диалог с местната власт с цел изготвянето на проекти, отговарящи на очакванията и бизнес целите на частния сектор. Това от своя страна гарантира по-добро запознаване на бизнеса с възможностите предлагани от общините, както и по-голяма вероятност за разширяване обхвата на ПЧП. Предназначението на модела е да ориентира и подпомогне общинското ръководство и местната администрация в предоставянето на публични услуги чрез ПЧП.

Към *целесъобразността* и *необходимостта* от разработването на модела е добавен и *аргумента*, че в публичното пространство вече са налице значителен обем от международни и национални изследвания, доклади и секторни анализи относно теорията и практиката на ПЧП. В тях са описани детайлно процесите и механизмите за ПЧП, акцентирано е върху специфични технически параметри при създаването, управлението и контрола на партньорствата. В известна степен тази обемна информация затруднява както публичните, така и частните партньори в осмислянето на основните цели, етапи, роли и отговорности на участниците в проект за ПЧП. Предложеният модел *реферира към цитираните в дисертационния труд документи*, но в същото време *предлага нов, процесноориентиран подход към проектното управление* на ПЧП в общините. Препоръчано е внедряването и реализирането на модела да се използва успоредно с Ръководството за ПЧП на Министерството на финансите.

Като основни елементи на модела са идентифицирани *три ключови процеси*, които са представени под формата на три процесни карти, всяка от които се състои от три до пет базови процеси (вж. Фиг.2).



Фиг. 2

Като необходими условия и предпоставки за структурирането и реализацията на модела, са определени: да е разработена общинска политика, на която се основават решенията, свързани с ПЧП; да са установени процедури, които позволяват ефективната оценка и предоставянето на услуги чрез ПЧП; да има изградена подходяща институционална инфраструктура (дирекции, отдели, лица в общинската администрация, които отговарят за ПЧП).

Във втори параграф „Процесна карта: Инициране, планиране, подготовка за реализация на проект за публично-частно партньорство” е обособена значимостта на процеса, която произтича, както от изискването общинската администрация да вземе компетентно решение и да е сигурна в приложимостта на ПЧП, така и от конкретизиране на допусканията, какъв е интересът към проекта на частния сектор и местната общност. Чрез системен анализ общината следва да прецени дали има готовност да идентифицира съществуващите услуги или предложените инициативи за услуги, които да се предоставят чрез ПЧП. Ако резултатите от анализа покажат, че са налице проекти за услуги, които могат да бъдат възложени чрез ПЧП, местната власт следва обективно да оцени своите възможности и да изведе приоритети, въз основа на способността си да управлява инициативи и да отговорят на обществените изисквания за успех.

Ролята на местната общност, в качеството ѝ на потребител на услугите/обектите, които са предмет на ПЧП, е съществено важна, тъй като поведението на потребителя (като част от нея), е водещ фактор в прогнозирането, и в действителната събираемост на приходите по ПЧП проекта. В този контекст трябва да се акцентира върху посредническата функция на общинската администрация в намирането на законосъобразни методи за разрешаване на потенциалния за ПЧП конфликт между финансова печалба и публична полза от проекта. Във връзка с това въвличането на местната общност в мониторинга и контрола на целия процес на планирането и реализирането на ПЧП проекта е твърде важно както за местната власт, така и за частния партньор и за финансиращата институция.

Като основни елементи на процесната карта се приемат следните базови и спомагателни процеси:

Базов процес 1 Идентифициране на проектна идея: Определяне на потребностите от осъществяване на проект за ПЧП; Оценка на възможните алтернативни варианти за осъществимост на проектната идея.

Базов процес 2 Инициране на проект за ПЧП: Заявление за интерес за ПЧП от частен партньор; Заявен интерес за ПЧП от общинската администрация; Процедура за разглеждане на заявен интерес чрез ПЧП; Предвиждане и стартиране на процедурата за разработване и реализиране на проект за ПЧП.

Базов процес 3 *Планиране и подготовка за реализация на проект за ПЧП*: Определяне на обхвата на проекта за ПЧП; Определяне на проектен екип, ръководител на проекта, комитет за наблюдение, при необходимост, привличане на външни експерти; Идентифициране на заинтересованите страни; Изготвяне на работен план и времеви график; Техническа подготовка реализацията на проекта; Аналитични изследвания (Количествен анализ; Анализ разходи-ползи: финансов анализ, икономически анализ, анализ на рискове, качествен анализ); Оценка на въздействието върху околната среда; Изготвяне на стратегия за управление бюджета на проекта; Преговори с финансиращи институции (ако е необходимо); Информирание на обществеността.

В трети параграф „Процесна карта: Избор на партньор и сключване на договор“ са идентифицирани и анализирани някои ограничители на процеса произтичащи от законодателството на ЕС, както и от вътрешните нормативни изисквания. Наличието на ограничения са свързани основно с преустановяване на възможностите за корупционни и други порочни практики, както и за гарантиране на избора на най-подходящ партньор. Посочено е, че сред основните аргументи за реализацията на ПЧП е фактът, че конкурентният пазар може да донесе експлоатационна ефективност, иновации и икономии на проекта. Отбелязано е, че целта на общината при избора на партньор е следва да бъде обвързана с получаването на иновативни и икономични предложения. Аргументирано е, че предложенията, които залагат единствено на фиксирани параметри задушават частния сектор и неговата изобретателност и могат да свият размера на евентуалните икономии. От друга страна предложенията, които залагат на повече свобода може да доведат до иновации и икономии на разходи, но може да не удовлетворят конкретните изисквания на общината. Ето защо при разработването на процесната карта е потърсен баланс между задължителните изисквания и свободата на местните власти и частните партньори да добавят собствени параметри.

Като основни елементи на процесната карта се приемат следните базови и спомагателни процеси:

Базов процес 1 *Решение за тръжна процедура*: Изготвяне на график; Изготвяне на стратегия за консултации и комуникации.

Базов процес 2 *Изготвяне и публикуване на тръжна документация*: закрыта процедура/двуетапен процес, открита процедура/едноетапен процес; Отправяне на покана за обвързващи оферти.

Базов процес 3 *Оценка на получените оферти*: Създаване на оценителна комисия; Първоначален преглед на получените предложения (проверка за наличност на всички задължителни условия; проверка за съответствие с критериите на офертата); оценка на допуснатите оферти; Сравняване на офертите; Определяне на предпочитаните кандидати;

Водене на преговори с предпочитаните кандидате; Окончателен избор на предпочитан партньор.

Базов процес 4 *Подготовка и сключване на договор*: Преговори по договора; Постигане на консенсус; Подписван на договор.

В четвърти параграф „Процесна карта: Управление на реализацията на проект за публично-частно партньорство” е застъпена позицията, че при проектите за ПЧП много от отговорностите свързани с тяхната реализация са прехвърлени на частния сектор. Независимо от това местната власт продължава да има основна и ключова роля за довеждане на проекта до успешен край. ПЧП договорът обикновено включва процедури за самонаблюдение, при което партньорът от частния сектор следи и отчита дейността си, като идентифицира и коригира значителна част от възникналите проблеми. Въпреки това администрацията трябва да поддържа самостоятелна функция на мониторинг и контрол с внезапни проверки и преглед на отчитането, за да подsigури правилното идентифициране, докладване и коригиране на проблемите, както и изпълнението на услугите в съответствие с изходната спецификация и договорните споразумения.

Платежният механизъм следва да мотивира частния партньор да поддържа необходимото равнище на услугата чрез неустойки при нарушения. Тази система за мотивация може да изгуби ефективността си, ако проблемите не се идентифицират бързо и не се третират по подходящ начин. Следователно управлението на договора за ПЧП, како и мониторингът и контролът в хода на неговата реализация не трябва да се подценяват от местната власт през етапа на изпълнение на проект за ПЧП. Въпреки различната роля на публичния сектор при реализирането на проектите за ПЧП местната администрация трябва да има активно участие по време на изпълнението на проекта. Това предполага да се акцентира вниманието върху изготвянето и дефинирането на рамкиращи условия за управлението на процесите спрямо договора.

При инфраструктурен проект за ПЧП, в рамките на етапа на експлоатация, съществен дял от управлението на договора е качествено наблюдение и оценка на изпълнението по предоставянето на услуги. Те се осъществяват от гледна точка на стандартите и параметрите, заложен в изходната спецификация на проекта и залегнали като клаузи в договора. При наблюдението и оценката публичният субект зависи от частния партньор при осигуряването на необходимата информация за контрол и управление на качеството на изпълнение. Ето защо общинската администрация трябва да се направи така, че системите за набиране на информация и за измерване на изпълнението в ПЧП да са на разположение и да работят точно и надеждно. Необходимо е да се осигури независимо потвърждаване на информацията, предоставена от частния

партньор, което е от значение за общината с оглед предоставянето на услуги в количество и качество според предварително договорените стандарти и разпределение на рисковете.

От тези позиции, като основни елементи на процесната карта се приемат следните базови и спомагателни процеси:

Базов процес 1 *Разработване на управленска рамка по договора:* Определяне на задачите и отговорностите по управлението на договора; Разработване на план за управление на договора; Разработване и внедряване на процеси, механизми и критерии, вкл. за мониторинг и оценка на изпълнението.

Базов процес 2 *Изпълнение на проекта:* Стартиране на проекта; Стартиране и изпълнение на строителство; Въвеждане на обекта в експлоатация; Стартиране и предоставяне на услуги; Поддържане на контакт с изпълнителя.

Базов процес 3 *Мониторинг, оценка и контрол на изпълнението на проекта:* Определяне на условия, критерии и стандарти за мониторинг и оценка на изпълнението; Наблюдение, контрол, събиране, обработка и анализ на данни; Социални очаквания, разрешаване на проблеми.

Базов процес 4 *Управление на плащанията и на договора:*

- При удовлетворително изпълнение: ритмични плащания по договора; преди изтичане на договора провеждане на съвместни инспекции за приключване на договора; Прекратяване на договора; Предаване на съоръженията от частния на публичния партньор, влизане във владееене.
- При неудовлетворително изпълнение – отлагане или намаляване на плащанията, при продължаване на лошото изпълнение – разследване и издаване на предупреждения, стартиране на процедури за разрешаване на спорове, преждевременно прекратяване на договора.

Базов процес 5 *Прекратяване на партньорството*

ИЗВОДИ ОТ ТРЕТА ГЛАВА

• За резултатното практическо осъществяване на ПЧП на местно равнище е целесъобразно разработване на референтен модел за финансиране и управление на ПЧП чрез съчетаване на проектния и процесния подход при неговото структуриране.

• Паралелното приложение на проектния и процесния подход позволява да се приложи систематизиран модел за управление и финансиране на проект за ПЧП на местно равнище чрез идентифициране и йерархизиране на ключови, базови и спомагателни процеси, както и на ясно регламентирани процедури и конкретни практически стъпки с помощта на разработване на процесни карти.

- Независимо, че при проектите за ПЧП много от отговорностите свързани с тяхната реализация са прехвърлени на частния сектор, местната власт и местната администрация продължават да имат ключова роля за довеждане на проекта до успешен край. Това предполага да се акцентира вниманието върху изготвянето и дефинирането на рамкиращи условия за управлението на процесите спрямо договора за ПЧП, както и върху изграждането на конструктивно партньорство с частния партньор, основано на специфични механизми и критерии за оценка на изпълнението.

- С оглед успешното приключване на проект за ПЧП е необходимо да се направи финален анализ и оценка на резултатите от гледна точка на полезността и ефективността на проекта в края на експлоатационния период и след приключване на договора. Резултатите от редовния мониторинг на проекта и тези от финалния анализ са ценен източник на информация за планиране и прилагане на бъдещи проекти в общината, които биха поставили основата на изграждането на национална база данни за ПЧП в страната. Значителна част от съдържанието на тази база данни следва да се формира не само от практиките за ПЧП, но и от основните характеристики на националната административно-правна рамка за ПЧП, което все още е предизвикателство за политическото управление на страната.

- Тъй като последващата собственост и използване на активите след края на партньорството са от ключово значение за общината, тези опции трябва да бъдат обсъдени и да се вземе решение по тях още на ранен етап от жизнения цикъл на проекта. В случай, че местната власт търси продължително използване на активите след края на текущия договорен срок, е необходимо да се обезпечи приемливо състояние на активите и тяхната годност за предоставяне на услуги според изискванията за разумен период от време.

Заклучение

Синергетичният ефект между публичния и частния сектор, според който двата основни участника в смесената икономика не само взаимно се допълват, но и генерират добавена стойност, е признат за една от т нар. „шест тенденции” в глобалния делови свят. Движещите сили зад тази тенденция са, от една страна, неудовлетворението от публичните услуги, предлагани от държавата и общините, и, от друга страна, недостигът на бюджетни средства. Това стимулира държавната и местните власти да използват концепцията на ПЧП за осигуряване на по-голяма ефективност на инвестициите в публични активи и за отслабване на натиска върху публичните финанси. Разграничаването на контролната (на публичния сектор) от експлоатационната (на частния сектор) функция подобрява

управленските и експлоатационни резултати, като дава възможност на двата сектора да оперират в собствената зона на „комфорт” и силни страни. С други думи, когато динамичността и ефективността на частния сектор се комбинира със стабилността и социалната насоченост на публичния сектор са налице по-добри резултати отколкото чисто индивидуализираната дейност на тези два сектора.

ПЧП е пряка еманация на този синергетичен ефект а *резултатите от дисертационното изследване подкрепят авторската теза* че, ПЧП носят реални ползи, но само при ясно регламентирани условия и отговорности на партньорите и при пълна предвидимост в дългосрочен план. Повишаването на ефективността на проектите за ПЧП е свързана преди всичко с наличието на адекватен към реалностите инструментариум за управление на процеса на тяхното планиране, реализация и контрол. Основните *аргументите* и *изводи* в подкрепа на това твърдение могат да се систематизират както следва:

- Необходимостта от ПЧП се обуславя от няколко обективни фактори, които предопределят засилването на партньорските форми и инструменти за приложението им в условията на пазарния механизъм, а именно: *настоящият етап в развитието на глобализацията*, доминиран от процесите на либерализация на икономиката, приватизацията и промяната в парадигмата за управление на публичните активи; *икономическата и финансовата криза* едновременно ограничава и стимулира развитието на ПЧП; *недостигът на бюджетни средства* не позволява на органите на властта ефективно да поддържат, модернизират и управляват секторите на инфраструктурата и услугите; *доказаната на практика по-голяма гъвкавост* и иновативност на частния сектор способстват за повишаване на технологическото равнище на обектите на публичния сектор и предлагането на повече и по-качествени услуги.

- *Преходът* на общинските власти *от доставчик в регулатор* на публичните услуги, *при запазване на тяхната отговорност* за предоставянето на услугите, е едно най-големите *предизвикателства* пред местните власти в 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.

- В България няма специализирано законодателство за ПЧП. Отделните аспекти на ПЧП са регламентирани в някои общи (основни) закони и съответно в отделни разпоредби на частните закони. Българското законодателство не покрива ПЧП отношения извън класическите форми като концесии и обществени поръчки и по този начин, в известна степен, ограничава възможностите за взаимодействие между публичния и частния сектор в страната, вкл. в сфери нуждаещи се от големи инвестиции и

частна експертиза. Открит е въпросът за цялостно уреждане на ПЧП, както по отношение на терминологията, формите, финансирането и др., така и по отношение на тяхната институционална организация.

- На местно равнище общините разработват свои управленски и нормативни документи за осъществяване на ПЧП (стратегии, правилници, правила и др.). Към края на 2011 г. такива документи са разработени в не повече от 30% от българските общини. Обяснението е в липса на адекватно законодателство, сложност на материята, недостатъчен опит и др. Авторската позиция е, че липсата на местна нормативна уредба не ограничава осъществяване на ПЧП в общините. Достатъчно е ПЧП да не противоречат на националното законодателство.

- Нереалистично е да се смята, че *ПЧП носи само позитиви* и в интерес на обективността е тук да се *обобщят и дискутират* в дисертационния труд възможни *отрицателни последици от ПЧП*. Частният сектор е склонен да търси предимно икономическата изгода от участието си в ПЧП проекти, като това може да повлияе отрицателно на социалните, екологични и други аспекти на този тип проекти. Освен това една от характеристиките на ПЧП е тяхната *сложност*. *Дефинирането на договорната рамка*, основните положения, компетенциите и отговорностите на страните по договора отнема месеци, дори години.

- Публичният партньор може да понесе значителни финансови загуби, ако частният партньор се оттегли или се окаже неспособен да отговори на стандартите за изпълнение, или пък ако смесеното дружество фалира. От макроикономическа гледна точка значителен недостатък на ПЧП е ръстът на скритите задължения, ако има такива, които поради дългосрочността на договорните отношения може да добие значителни размери и да натовари бюджета на бъдещите правителства/местни власти.

- *Анализът на „добрите“ и „лошите“ практики показва*, че реално ПЧП е възможно само в случай на заинтересованост и на двата партньора и когато е сигурно, че взаимодействието ще реши конкретен проблем по възможно най-добрия начин. Не съществува законодателство, което понятийно и юридически да описва точно самият обект на ПЧП, както и организационно-финансовите условия на такова партньорство. Необходима е ясна позиция относно собствеността, структурата на данъчното облагане и регулирането на потенциалните конфликти на интереси.

- Сред основни *причини за ограниченото приложение на ПЧП* в общините могат да се открият: липса на финансиране; липса на информация; липса на адекватна законова база и ясна регламентация на процесите по инициране, планиране, избор на партньор, сключване на договор и др.; липса на опит и на подготвени кадри; липса на добра комуникация и координация между участниците в ПЧП; липса на

дългосрочно мислене за ПЧП, поради мандатност на местните власти; липса на мониторинг и независим контрол по време на реализирането на ПЧП; липса на компетентно изготвени проекти, което се обяснява с неяснота по отношение на критериите за идентифициране необходимостта от ПЧП; липса на единна информационна система за реализация на ПЧП на местно равнище; бюрократични пречки за управление на ПЧП проекти и трудности в преговорния процес за ПЧП, тъй като бизнесът очаква бърза печалба; предпочитане на модела за използване на бюджетно финансиране; подценяване ролята на НПО при разработването и реализацията на ПЧП проекти и др.

- За да се реализира „добра практика“ е необходима обща законодателна рамка, а не непременно подробно регулиране. Прекалено подробното нормативно регулиране е предпоставка за ограничаване, както за и отнемане на необходимата свобода при вземане на решения. От друга страна недостатъчното регулиране би довело до липса на необходимото унифициране на провежданите процедури и би затруднило участниците за правилното прилагане на принципите, произтичащи от договора за създаване на Европейската общност, а именно: публичност и прозрачност свободна и лоялна конкуренция; равнопоставеност и недопускане на дискриминация.

Може да се обобщи, че успехът на ПЧП е до голяма степен функция на цялостния процес на оценка и управление на редица фактори, като вида ПЧП, рискове, партньори, условия по договора, въздействия, цялостно управление, общинска политика и цели. Ето защо *структурирането на модел*, основан на *ясно дефинирани процеси, правила и процедури* е предпоставка за въвличането на бизнеса в активен диалог с местната власт с цел изготвянето на проекти, отговарящи на очакванията и бизнес целите на частния сектор. Това от своя страна гарантира по-добро запознаване на бизнеса с възможностите предлагани от общините, както и по-голяма вероятност за разширяване обхвата на ПЧП. *Предназначението на модела* е да *ориентира* и *подпомогне* общинското ръководство и местната администрация *в предоставянето на публични услуги чрез ПЧП. Моделът предлага решение*, с което, на основата на утвърдени процеси и процедури, през които преминава един ПЧП проект, се прецизират целта, обхвата и последователността на дейностите за всеки процес, идентифицират се конкретните участници, ангажирани в реализацията на проекта, регламентира се разпределението на отговорностите между тях и др.

IV. ПРИНОСИ В ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

1. Изяснена е спецификата, систематизирано е и е доразвито съществуващото знание за управлението и финансирането на ПЧП на местно равнище в контекста на смесената икономика, обществените услуги и новото публично управление.
2. Теоретично и концептуално са обосновани предпоставките за по-широко приложение на ПЧП като инструмент за разрешаване на социално-икономически и устройствени проблеми в общините.
3. Изведени са автори виждания и становища за потенциални възможности и ключови проблеми при практическата реализация на ПЧП в общините, които са емпирично потвърдени. Открити са потенциални направления, възможности и необходими условия за успешно приложение на ПЧП в българските общини.
4. Аргументирана е необходимостта от съчетаване на проектния и процесния подход при управление и финансиране на ПЧП в общините чрез идентифициране и йерархизиране на ключови, базови и спомагателни процеси, както и на ясно регламентирани процедури и конкретни практически стъпки с помощта на разработване на процесни карти.
5. Разработен и предложен за използване е процесно ориентиран референтен модел за управление и финансиране проекти за ПЧП в общините.

V. ПУБЛИКАЦИИ, СВЪРЗАНИ С ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

1. **Соколов, Ив.** Финансиране на публични инвестиционни проекти чрез публично-частно партньорство, Научни трудове, Годишник на ЕКИУ, ISSN 1312-739X, книга 5/2008 г.
2. **Соколов, Ив.** За нов подход към публичните услуги, Научни трудове, Годишник на ЕКИУ, ISSN 1312-739X, книга 8/2010 г.
3. **Соколов, Ив.** Публично-частно партньорство. Перспективи за развитие на икономиката, сп. Финанси, ISSN 1312-3416, бр.АБ 14, 2010 г.
4. **Sokolov, Iv.** Synergy between the Public and Private Sectors – a Guarantee for Successful Realization, Bulgaria Business, Business Edition, Sofia, 2012, Vol.12, No62
5. **Sokolov, Iv.** Potentials and Guidelines for Development of Public-Private Partnership at Local Level, Scientific Journal Facta Universitatis, Series Economics and Organization, ISSN 0354-4699, University of Nis, Serbia, 2012.