

Публично-частно партньорство – има ли формули за успех, или за стимулите и бариерите при проектите за публично-частно партньорство

проф. д.и.к.н. Бистра Боева
УНСС, катедра „МИО и бизнес“
тел: 0887917372

e-mail: bboeva@gmail.com

гоц. д-р Антоанета Василева
УНСС, катедра „МИО и бизнес“
тел: 0888582015

e-mail: antoaneta_vassileva@yahoo.com

Резюме: Публично-частното партньорство (ПЧП) е безспорен елемент в структурата на съвременните национални и международни стопански процеси. Става дума за определен подход на обединяване на усилията на държавата и бизнеса за решаване на стратегически проблеми с различна значимост. Натрупаният практически опит и скромният теоретичен задел стимулират и изследователски проект на екип от преподаватели от катедра „МИО и бизнес“ и „Статистика“. Проучването интегрира обобщение на съвременни теоретични възгледи и мащабно изследване сред представителите на българската администрация (държавна и местна власт) и на частния сектор. Приоритет са двигателите на проектите на публично-частното партньорство.

Статията предлага резултати от проучването и тяхната теоретична сравнимост с най-нови изследвания на автори от ЕС. Особено място е отделено на участието на държавата като партньор, а не само като овластен разпоредител и координатор на проекти за публични блага. Както емпиричният материал, така и търсеният отговор от страна на съвременната наука разкриват нова роля на държавата и механизмите за нейното превръщане в ефективен партньор на частния бизнес.

Ключови думи: публично-частно партньорство, фактори за успех, държавно регулиране.

JEL: F23.

Икономическите и социално-политическите условия в национален и международен аспект са двигатели на различни форми на вътрешно и интернационално стопанско взаимодействие. Теорията и практиката в областта на международния бизнес години наред изследват и аргументирано доказват иновационната функция на практиката на отделната фирма или дър-

жава. Това определено може да се твърди и по отношение на разнообразните проекти на публично-частното партньорство (ПЧП). Факт е, че двадесети век е съпътстван с утвърждаването на това партньорство в страните с пазарна и появяваща се икономика. Подобна е ситуацията и при страните, трансформирали се от планови в пазарни икономики. Внимателното изследване на разглежданото явление разкрива преобладаващ практико-приложен интерес и определено скромнен задел на научните изследвания по проблема. Значимостта на ПЧП определя и вниманието на международната общност и на редица международни организации¹. В това многообразие от индивиди и институции, подлагащи на изследване и анализ различни проблеми на ПЧП, е трудно да се изведе едно-единствено определение и схващане за него. В контекста на задачите, поставени в изследователския проект за ПЧП², бе прието, че ПЧП в тесния смисъл на понятието е взаимодействие между държавата и частния сектор (с представители на националния и международния бизнес) при осъществяването на инициативи, чрез които се решават социално-икономически проблеми, създават се публични блага и се съдейства за устойчивото развитие на отделни държави като икономики и граждански общества³. Настоящи-

ят материал предлага част от резултатите от този проект и по-конкретно представя изследването – теоретично и емпирично, относно двигателите на ПЧП⁴. Конкретно те са проучвани като стимули и бариери за реализацията на проекти на ПЧП.

Съвременната теория и практика не дават еднозначен отговор за тези двигатели. Безспорно утвърждаването на ПЧП отразява съществени промени в ролята на съвременната държава, в динамиката и измененията в създаването и реализацията на публичните услуги и не на последно място в нарастващите възможности на бизнеса и поведението на гражданите и на неправителствените организации. Икономическият растеж, съпътстван от изисквания за демократично и устойчиво развитие, променя конфигурацията на стопанските агенти и на групите на натиск.

Развитието на ПЧП отразява и обновяването на публичния сектор, приемайки и една нова култура на управление, която отрежда на гражданина или клиента централно място и предполага отговорност за резултатите, изследване на голямо разнообразие от алтернативни механизми за предоставяне на услуги и конкуренция между публични и частни предприятия при предлагането на услуги

¹ Като примери могат да се посочат дългогодишните усилия и проекти на Световната банка и на Международната финансова корпорация в областта на ПЧП вкл. и сравнително новата инициатива за ПЧП в ЮИЕ (Private Enterprise Partnership for Southeast Europe Infrastructure International Finance Corporation); политиката на ЕС и практиката, установявани от ЕК, вкл. Евростат за проектите на ПЧП и тяхното въздействие на финансовата стабилност на страните (Eurostat) и UNITAR.

² Статията е част от резултатите и разработката по спечелен проект в конкурс от изследователската програма на УНСС 2006-2007 „Публично-частното партньорство в условията на интегриране на РБ в ЕС“. В хода на работа по проекта бяха ползвани и резултати от реализиран изследователски проект на екип от катедра „МИО и бизнес“ на тема „Взаимодействието университет – бизнес в условията на присъединяване на България към Европейския съюз“.

³ Боева, Б., Международен мениджмънт, УИ „Стопанство“, С., 2004, с. 205.

⁴ 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 държавата и бизнеса вследствие на прехвърляне на отделни функции от държавата върху бизнеса в условията на разширяване на приложението на демократичните начала в управлението на държава. Взети са под внимание и наръчници и публикации на международни организации и консултантски компании. Отчетени са и виждания и разработки на авторите по въпроси на ПЧП и други техни проекти. Теоретичните възгледи са подкрепени и с резултати от анкетни проучвания и фокус група (Бургас) 2007. Статистическата обработка е извършена с SPSS от екип, ръководен от доц. д-р Павлова (УНСС).

с възстановяване на разходите и постигане на най-добро качество за цената.

Партньорствата са част от общата промяна в начините на действие на правителството и търсенето на нови форми на управление. При това пренасочване представата за правителството като пряк доставчик на услуги се трансформира в представа, при която правителството е в ролята на орган, даващ право и координиращ дейностите на други изпълнители. Ударението пада върху „задачата, а не участника“, „резултатите, а не вложенията“. Правителството се ангажира „повече с насочване и координиране на дейностите, отколкото с участие в дейностите“. В редица държави, следващи управленското обновление на равнище държавна администрация, е приета и философията, и принципите на маркетинга на услугите. Съществен момент, както това ще бъде отбелязано в края на статията, е, че правителствата осъществяват координация с неправителствените организации, асоциациите на потребителите и гражданското общество, които следят за прилагането на принципите на прозрачност и устойчивост и осъществяват контрол върху конкретните проекти.

Именно в тези нови реалности се търси и отговорът на въпроса за факторите за успех на проектите на ПЧП. Изследването е насочено към очертаване на характерните особености на партньорството между държавата, бизнеса и неправителствените организации, а впоследствие и към най-често сочените двигатели на това партньорство. Тематиката е конкретизирана на примера на България. Представени са, както бе посочено в предшестващите редове, резултатите

от проучване на практиката в страната. В заключение са предложени обобщения на съвременни теоретични възгледи в светлината на търсения отговор, кое стимулира и кое затруднява публично-частното партньорство в национален и международен план.

1. Фактори за успех и неуспех на ПЧП⁵

1.1. Явлението ПЧП – факти и предизвикателства

Развитието на проектите на ПЧП, натрупаният опит и ограниченият теоретичен задел не предлагат единно виждане за тяхната природа и характеристики. Съвременните изследвания търсят и обобщения на вижданията в съгласуваните становища в материалите на международни организации. Редно е да се посочи, че в документите на ЕС липсва еднозначна интерпретация на термина ПЧП. Общоприета е дефиницията, че ПЧП е сътрудничество между публичния и частния сектор с цел осъществяване на инвестиционен проект или услуга, традиционно предоставяна от публичния сектор⁶. В Зелената книга за ПЧП⁷ се уточнява, че терминът се отнася до такива форми на сътрудничество между държавните институции и света на бизнеса, които са насочени към финансиране, построяване, реновиране, управление и поддръжка на инфраструктура или доставка на услуга. В методическите указания за ПЧП на Министерство на финансите⁸ на Република България се възприема същото определение, като се добавя, че целта на ПЧП е постигане на по-добро ниво на качеството на услугите. ПЧП структурира отношенията така, че всеки от партньорите осъществява функци-

⁵ Тази част е разработена от доц д-р Антоанета Василева.

⁶ Guidelines for Successful PPPs, European Commission, Jan. 2003.

⁷ Green Paper on PPPs and Community Law on Public Contracts and Concession, EU, April 2004.

⁸ Методически указания за ПЧП, МФ, юли 2006.

ии, в които е най-добър, и поема рискове, в чието управление е най-специализиран.

Моделът на ПЧП е познат отдавна в международната практика, от дълги години насам той е бил основен инструмент за взаимодействие между общините, правителствата, бизнеса и гражданите за разширяване и подобряване на услугите по водоснабдяване, електроснабдяване, транспорт, битови отпадъци, телекомуникации, разработване на находища в минния, петролния, газовия отрасъл и др. Важно е да се отбележи, че авторите на това изследване не разглеждат ПЧП като напълно „нов модел“, а просто като „развиващ се“ подход към бизнес взаимоотношенията между правителството и частния сектор за обновяване и поддържане на съвременната инфраструктура, представляващ по-високо ниво на споделяне на разходи и риск. Едно от големите различия от традиционните методи на взаимодействие е, че публичният сектор играе значително по-голяма роля при осигуряването на ресурси, превръщайки се в „партньор“, а не само в „клиент“.

Не съществува обща „рецепта“ за всички проекти и гамата от приложения в различен контекст доказва гъвкавостта на концепцията. За това свидетелстват следните аргументи:

- ПЧП обхващат различни форми на сътрудничество между публичния и частния сектор, като лизинг, франчайзинг, концесии, управленски контракти, BOT (Build-Operate-Transfer/строителство-експлоатация-прехвърляне), BOOT (Build-Own-Operate-Transfer/строителство-собственост-експлоатация-прехвърляне), DBFO (Design, Build, Finance & Operate/проектиране-строителство-финансиране-експлоатация), DCMF (Design-

Construct-Manage-Finance/проектиране-строителство-управление-финансиране), съвместни предприятия и др.

- ПЧП се прилагат за различни категории инфраструктура: „материална икономическа“ (пътища, мостове, жп линии, телекомуникации и др.); „материална социална“ (болници, училища, водопроводи и канализация, затвори, и др.); „нематериална икономическа“ (научна и развойна дейност, технологичен трансфер); и „нематериална социална“ (комунално-битови услуги).

- Споразумения от партньорски тип работят в страни като Австралия, България, Чили, Франция, Малайзия, Холандия, Филипините, Полша, Португалия, Южна Африка, Великобритания и САЩ⁹. ПЧП съществуват в различни варианти, например от споразумения, при които приходите идват от потребителски такси, до такива, при които публичният сектор е клиент, който възлага и плаща за услугите. Графиците за плащания включват много стимули за качеството на услугите и ефективността.

- ПЧП, при условие че е добре структурирано, може да вземе под внимание търсенето на нови услуги и бъдещи изисквания за контрол и отчетност, които възникват по време на жизнения цикъл на проекта.

Организационно-управленски структури, които попадат в графата „публично-частни партньорства“ предлагат различни възможности за включване на частния сектор в инфраструктурата, като степента на „партньорство“ се различава. Успешното партньорство се базира на ангажираност, работа за общите цели, доверие, създаване на екип, споделяне на рискове и уреждане на споровете чрез открито и прозрачно решаване на проблемите. Независимо от различията, за целите на проучването могат да бъдат предложени някои общи характеристики, измежду които:

⁹ Виж European PPP report, DLA Piper, 2007.

- публичният възложител предлага интегриран публичен проект, включващ проектиране, строителство, поддръжка, финансиране и често експлоатация;
- публичният сектор се концентрира върху резултата, т.е. предоставят се услуги, а не основни активи;
- услугите са ясно дефинирани, но начинът на предоставянето им е оставен на операторите;
- преценяват се алтернативни методи, за да е сигурно, че е избрана най-добрата система за възлагане на даден проект;
- рисковете се поемат от страната, която е най-добре подготвена да ги управлява;
- прехвърлянето на риска се постига чрез избор на подходящ метод на финансиране в споразумението;
- графика за плащанията се базират на количеството и качеството на продукцията, а не на доставката на съоръженията.

Една от причините за разнообразието от форми на партньорство е, че „моделът“ на ПЧП не е един. Често това, което се нарича ПЧП, е нещо повече от наемане на външен изпълнител. Страни като Франция или Испания имат голям исторически опит със сътрудничеството между държавния и частния сектор, когато правителството е собственик на активите, а частните компании ги управляват чрез механизма на концесиите. Това може да не е ПЧП, познато във Великобритания и Австралия, но въпреки това работи. Справедливо е да се отбележи, че концесията е един модел на ПЧП, който е издържал проверката на времето. Чрез концесионните споразумения се привличат управленските умения на частния сектор в инфраструктурата и тези характеристики могат да бъдат пренесени и на други места.

Всъщност ние твърдим, че вместо да бъдат приравнявани към модел, ПЧП трябва да бъдат разглеждани като процес, като систематичен способ, който се занимава с определяне на потребностите от услуги, дефиниране на очакваните резултати и механизма на плащане, оценяване и количествено определяне на финансовите влияния и присъщите рискове, установяване на най-подходящия модел за възлагане, разработване на взаимозгодни търговски принципи, проверка на съотношението „качество – цена“, наблюдаване на процеса на проектиране и строителство, управление на договора до връщането и контролиране предоставянето на услугата. Ако този процес се прилага строго към всеки договор, тогава той неизменно ще доведе до използването на различен подход за всеки проект¹⁰.

Друг фактор, който създава разнообразие на ПЧП пазара, е, че партньорското споразумение няма общ генезис, а концепцията се е формирала от редица фактори, които са действали в различна степен в различни юрисдикции, а именно:

- „новото публично управление“, което включва външни изпълнители, приватизация и комерсиализация на много публични услуги;
- промени в пазара на инфраструктурни услуги, тъй като много услуги, считани за естествени монополи, са отворени за пазарни влияния чрез вертикално и хоризонтално „разделяне“;
- недоволство от традиционните методи на възлагане на обществени поръчки, които са белязани от голямо превишение на разходите и недостатъчно приходи.

Същевременно възникват редица обстоятелства, които благоприятстват еволюцията

¹⁰ Тезата за процесния подход, възприета в изследването и статията, се подкрепя и от предложените в заключението разумни решения за повишаване на ефективността от проектите ПЧП.

на партньорството. Особено голямо значение придобиват две тенденции, а именно:

- концепцията за партниране, култивирана в строителния отрасъл, за преодоляване на противоречията и неблагоприятното решаване на споровете;
- усъвършенстването на методите за проектно финансиране за подходите от типа DB (Design-Build/проектиране – строителство), BOT (Build-Operate-Transfer/строителство – експлоатация – прехвърляне), BOOT (Build-Own-Operate-Transfer/строителство – собственост – експлоатация – прехвърляне), DBFO (Design, Build, Finance & Operate/проектиране – строителство – финансиране – експлоатация), DCMF (Design-Construct-Manage-Finance/проектиране – строителство – управление – финансиране), използвани при изграждането на магистрали и подобни инфраструктурни инвестиции на частния сектор.

ПЧП се възползват от тези тенденции, като правят възможно пълното интегриране на проектирането, изграждането, финансирането и управлението, което осигурява желаните стимули. Може да се отбележи решителен прелом в мисленето, когато ПЧП започват да се разглеждат като средство за разделяне на материалните активи от услугите, които те произвеждат. Стратегията на възлагане първоначално е провокирана от необходимостта да се придобие актив, но всъщност правителството само осигурява материални активи, за да получи от тях услуги. Днес политическото мислене поставя ударението върху услугите, предоставяни на обществото, а не върху материалните активи. Наличието на потенциален частен доставчик на капиталови активи дава на публичните органи възможност да купуват

услуги, без да са необходими предварителни капиталови инвестиции.

Публично-частното партньорство предлага формула, преодоляваща проблеми за всеки един от партньорите. Известно е, че участието на частния сектор в инфраструктурата (изграждане, експлоатация или само експлоатация) е белязано от големи колебания. Нещо повече, инициативите на частния сектор отстъпват на предоставянето на услуги от публичния сектор. Познати са ситуации, при които спонсорите¹¹ се затрудняват да формират финансов пакет и това забавя успешния старт на начинанието. Поради дългия срок за завършване на проектите инфраструктурната инвестиция е уязвима за технологичните и нормативни промени. Чисто частният подход към инфраструктурата също излага на опасност изграждането на мрежи, особено в транспорта (дублиране на маршрути, „Войните за ширината на жп линиите“ и различните ширини на каналите). Споменатите проблеми са само част от затрудненията за частния сектор, преодолявани често пъти от формиращото се публично-частно партньорство.

В хода на извеждане на „преодолимите проблеми“ е редно да се посочи, че чисто публичните подходи към инфраструктурата са съпътствани от проблеми като: проекти, доведени до загънена улица от бюрократията, политическа намеса, недостиг на средства и често лошо управление и поддръжка на съоръженията.

В хода на преодоляване на тези проблеми формулата на ПЧП обединява най-доброто от двете системи, използвайки иновациите и деловата находчивост на частния сектор, като оставя планирането, координацията и

¹¹ С термина „спонсори“ във финансиране на проекти се обозначават финансиращите партньори, обикновено финансови институции или техни партньорски образувания.

регулирането на инфраструктурните мрежи в ръцете на публичния сектор.

Развитието на проектите на ПЧП, представляващи сложни споразумения по отношение на документацията, финансирането, данъчното облагане, договорите с подизпълнители и техническите елементи, е съпътствано също така от подходи и спогове. И теорията, и практиката търсят адекватни възможности за постигане на по-добри резултати. Едно от теоретичните направления, предлагащо отговори, е свързано с теорията за разходите по сделките. Подходящите стимули са разумно предложени. В света на „непълните“ договори, когато е трудно да се предвидят и договорят несигурни бъдещи събития, много е важно структурата на стимулите да бъде правилно разбрана. Работеща система от стимули е тази, при която доставчикът понася по-голяма част от риска, така че тези, които рискуват парите си, да имат мотивация да вземат най-добрите решения. Прехвърлянето на рисковете и отговорностите към частния сектор, съгласно ПЧП, и извършването на плащането само след доставяне на съответните услуги, предполага ясно послание, че няма да бъдат толерирани закъсненията, преразходите и отклоненията в качеството на услугите и че те излагат на риск системата на плащане.

Всеки един от елементите на ПЧП договора потвърждава това послание. Прехвърлянето на задълженията за проектиране на съоръжението и на системата за доставка върху частния предприемач го насърчава да избере проект, който ще работи, и да проучи иновациите, които могат да подобрят качеството и да намалят оперативните разходи и разходите за поддръжка. Предоставянето на задължението за изграждането и управле-

нието на проекта на частното предприятие го стимулира да продължи дейността си по проекта и да избягва закъсненията и преразходите. Финансирането на проекта от частния сектор означава, че финансиращите институции се грижат за сигурността и навременността на потока от приходи, осъществяват контрол върху операторите, което редуцира риска от неизпълнение на проекта. Изискването частната организация да управлява и поддържа съоръжението, както и да го проектира и построи, намалява стремежа да се икономисва от качеството на използваните материали, като същевременно насърчава решенията, които поддържат услугите на желаното ниво и водят до съкращаване на разходите.

Както вече се спомена, обединяването на предварителния инженеринг на проекта и финансирането с низходящото управление на изграждането и доставката на услуги е характерна черта на ПЧП от гледна точка на стимулите. Около 75 % от големите инфраструктурни проекти във Великобритания са просрочени и надвишават определен бюджет преди влизането в действие на ПЧП. При ПЧП/ЧФИ споразуменията 75 % от проектите се изпълняват в срок и в рамките на предвидения бюджет¹².

Въпреки всичко съществуват опасения, че макар и частично, частното финансиране и експлоатацията на инфраструктурата представляват скрита форма на приватизация. На практика това съвсем не е така. При приватизацията собствеността, управлението, финансирането, експлоатацията се прехвърлят на частния сектор за вечни времена. При ПЧП собствеността или правото на ползване на собствеността накрая се връща в публичния сектор, поне в по-голяма част от случаите. Освен това,

¹² Buz Partnering in Practice, New Approaches to PPP delivery, Price Waterhouse Coopers, 2004.

публичният сектор си запазва значителна роля в проектите или като главен купувач на услуги, или като основен инструмент за реализация, или като партньор в проекта. Тъй като публичният сектор не притежава активи, каквито са например построените съгласно ПЧП болница или училище, той плаща на предприемача определени суми, произтичащи от поети ангажименти за използването на съоръженията за срока на договора. След изтичане на договора собствеността на актива или остава в частния предприемач (при ВОО споразумения), или се връща в публичния сектор (при почти всички останали разновидности). Публичният сектор наблюдава проекта, за да гарантира, че специфицираните услуги се предоставят съгласно съответния стандарт и че съоръжението, което ще бъде върнато като собственост на публичния сектор, е добре управлявано и поддържано.

Изказват се опасения и за това участието на частния сектор в инфраструктурата да не разводни отчетността и напълно обществен интерес. Обратно, ПЧП предлагат възможност да се повиши нивото на защита на обществен интерес. Традиционната система на отчитане на публичния сектор разчита на политическата отговорност посредством система от взаимоотношения, чрез които властта се осъществява от гражданите към членовете на парламента, от членовете на парламента към министрите, от министрите към държавните служители и от държавните служители към доставчиците на услуги. Твърде често на практика тази линия се размива, административната координация се пропуква, а решенията се вземат тайно и не се разгласяват. Рамката на ПЧП в замяна се осланя на прозрачен и открит процес на консултации със заинтересованите страни, при който се изясняват и решават много въпроси от обществен интерес.

Партньорствата не са и вероятно никога няма да бъдат доминиращ метод за придобиване на инфраструктура. Те са твърде сложни и скъпи за много малки проекти. В някои случаи те са над възможностите на координиращия държавен орган за осъществяване и управление. За други проекти твърдите изисквания за резултатите могат да затруднят възлагането за дълъг период от време. Независимо от това, повечето изследователи на ПЧП са убедени, че те ще продължат да бъдат важен елемент от инфраструктурната политика на страните с икономики в преход.

1.2. Предпоставки, стимули и бариери по пътя на успешното развитие на ПЧП

Очертаните характерни черти на проектите на ПЧП и предложените, макар и синтезирано, виждания за техните силни и слаби страни почиват на натрупания опит от тяхното прилагане в определени сектори – инфраструктурни проекти, и в страни с развита пазарна икономика. Наблюдават се тенденции, при това напълно реалистични, за използване на опита в други направления и страни. Не съществуват непреодолими пречки техниките на ПЧП да не могат да бъдат адаптирани за други сектори, включително проекти за услуги, например управление на болници и затвори от частни оператори. Напълно естествено е, и това все повече се наблюдава, проекти на ПЧП на нововъзникващите пазари да възпроизведат опита на развитите страни, където пазарът започва с „материални икономически“ проекти и с натрупаните познания преминава към приложение в нематериалната инфраструктура.

Простото отваряне на области, запазени преди само за оператори от публичния сектор, за да се позволи участие на частния сектор, само по себе си обаче не е доста-

тъчно. Редица фактори трябва да бъдат налице, за да се развият и прилагат успешно ПЧП. Някои от препятствията са присъщи на самата концепция. ПЧП не е панацея, лесна за прилагане. Тя е сложен механизъм от гледна точка на взаимодействията с всички участващи страни и на въздействието върху евентуална държавна агенция, която координира дейността. Подготвителната работа и процесът на възлагане отнемат много време, а е необходима и политическа подкрепа. Други пречки произтичат от търговската и законова среда и трябва да бъдат преодолявани чрез законодателни и политически промени. По-долу са изброени някои от основните фактори:

- *Законова рамка.* В много страни не съществува законова рамка за ПЧП. В идеалния случай е необходимо да се създаде строга система от нормативни документи. Интересите на частния сектор трябва да бъдат защитени с действащи закони. Правителствените органи следва да улесняват участието на частния сектор в инфраструктурни проекти или публични комунални услуги. Ограниченията в сферата на възлагане на обществени поръчки могат да повлияят негативно върху прилагането на ПЧП. Например в Полша сключването на договор за възлагане на обществена поръчка за срок по-голям от три години изисква предварителното съгласие на председателя на Службата за възлагане на обществени поръчки (Public Procurement Office). Освен това ПЧП проектите обикновено изискват много разрешения, одобрения и административни решения. Партньори на публичното дружество често са чуждестранни компании, чиито дейности понякога срещат допълнителни ограничения в страната домакин.
- *Финансиране.* Независимо от съществуването на различни методи за намаляване на рисковете, усещането за висока несигурност на проектното финансиране в някои региони

е трудно да бъде преодоляно и това възпира частните търговски банки от кредитиране на този регион. Рискът има различни измерения (в това число политически, търговски, ценови и др.), някои от които могат да бъдат покрити от международни финансови институции и други чрез споразумения от типа „Вземи и плати“. Кредитният риск, свързан със страната, също е важен фактор. Частните търговски банки често не са склонни да участват поради общата законова и регулационна слабост, която характеризира някои нововъзникващи пазари. В рамките на страната ограниченията за международно финансиране, прилагани за размера на задлъжнялост на държавни, регионални или местни структури, може да им попречат да поемат дългосрочни ангажименти, характерни за ПЧП.

- *Данъчно облагане.* Необходимо е внимателна оценка на данъчните последици във всички делови отношения с частни дружества. Сложността на самите ПЧП създава много казуси, системата за данъчно облагане може да доведе до усложнения. Например облагаеми ли са преките субсидии от публичния сектор за заплащане на част от ПЧП активите? Облага ли се с данък връщането на активите на публичния сектор? Освободена ли е от данъци собствеността, използвана в ПЧП? Могат ли инфраструктурни активи да бъдат амортизирани за данъчни цели? Съществуващата данъчна система, както и правната система в много случаи се оказват непригодни за работа в рамките на ПЧП.

- *Счетоводно отчитане.* Определянето на подходящо счетоводно третиране на ПЧП поражда сложни и противоречиви проблеми. Основната трудност е в това да се даде правилен отговор на въпроса: в чии счетоводни регистри трябва да бъдат отчитани активите, предмет на дадено споразумение? Признаването на даден актив в балансовия отчет означава също признаване и на съответния пасив. Активите, които са предмет на дадено споразумение, трябва да бъдат

признати в счетоводните регистри на страната, която не само е изложена в най-голяма степен на икономическия риск, свързан с използването на тези активи, но която също така може да оползотвори най-добре и съответните икономически изгоди. Трябва да бъде извършен подробен анализ на всеки отделен случай, за да се установи това, като се обърне особено внимание на променливостта във времето на приходите и разходите, свързани с използването на даден актив в страните, изложени на най-голям риск. Развиващите се международни стандарти до голяма степен приемат тази позиция, но не всички национални системи го правят, създавайки двусмислие, що се отнася до условията, при които задълженията за плащане по ПЧП могат да бъдат третирани като задбалансови трансакции от публичния сектор.

- *Обществено одобрение.* Необходимо е широк обществен консенсус, що се отнася до участието на частния сектор в инфраструктурата, особено за прилагане на моделите за проектно финансиране на базата на потребителски такси. Например повечето опити да се финансира изграждането на нова източноевропейска транспортна инфраструктура с приходи от такси са оставени или отложени, въпреки двете изключения – магистралата М5 в Унгария и А4 (Катовице – Краков) в Полша. Наследството от безплатна инфраструктура при държавното планиране затруднява резкия преход към частно проектно финансиране на базата на потребителски такси, като комбинацията от ниски обеми на трафика, ниска платежоспособност и наличието на безплатни алтернативни маршрути означава, че моделите на частни концесии на базата на потребителски такси по всяка вероятност за известно време ще бъдат по-малко изгодни на нововъзникващите пазари, отколкото в Западна Европа и други развити икономики.
- *Публична администрация.* Капацитетът и уменията на публичната администрация

трябва да бъдат разширени, за да може успешно да управлява и договаря проекти. Трудностите при използването на частно финансиране за транспортна инфраструктура разкриват липса на административна компетентност при разработването и контрола на частното проектно финансиране, както и липса на информация за бъдещите транспортни потоци, готовността за плащане и други решаващи фактори, свързани с рисковия профил на проектите. Има потенциал за обединяване на информационната база. ООН предлага, с цел да бъдат насърчени и използвани ПЧП за възстановяване на Югоизточна Европа, заинтересованите правителствени органи и министерства да бъдат включени в регионална мрежа, за да се разшири капацитетът на правителството за подпомагане на проектите.

1.3. Движещи сили и условия за успешна реализация на ПЧП

Очевидно необходимо е наличието на няколко съществени елемента, които да дават възможност за развитие на ПЧП. Голяма част от проблемите трябва да бъдат решавани индивидуално за всяка страна – на национално ниво. Други изискват инициативи на международно ниво. Например европейските икономики в преход разчитат на финансовата помощ от Европейската инвестиционна банка (European Investment Bank – EIB) и от Европейската банка за възстановяване и развитие (European Bank for Reconstruction and Development – EBRD). Чисто частно инфраструктурно финансиране е невъзможно за много проекти на нововъзникващите пазари, но това не изключва разширяване участието на частния сектор. Част от финансирането може да дойде от частния сектор съгласно други споразумения, тъй като пазарът на ПЧП се развива от „проектно финансиране“ в посока „корпоративно финансиране“. D&P

твърдят, че инвеститор с портфейл от 20-30 инфраструктурни проекта има актив или приходен поток, срещу който могат да се заемат средства или който може да бъде секюритизиран. Облигациите по проекти са привлекателни за пенсионните фондове, обезпечени с ангажимент за застраховка „финансов риск“ от застрахователни компании. Те дори могат да бъдат продадени на индивидуални инвеститори.

Въпреки това създаването на заслужаваща доверие рамка не е достатъчно за привличане на средства от капиталовите пазари. Трябва да има стимули, които да насърчават ограничаването на разходите и повишаването на икономическата ефективност, тъй като потребителите на инфраструктурни услуги е необходимо да приемат валидността на публично-частните договорености, които привличат средствата за инфра-

структурните проекти, и да чувстват, че плащат справедливи цени за получаваните услуги. Три фактора – легитимност, правдоподобност и ефективност – са определени като необходими за подкрепа на публично-частното сътрудничество в инфраструктурата¹³. Подобни са оценките и на такива международни организации като ООН и Американската търговска палата. В контекста на проектите ПЧП в европейските икономики в преход тези организации акцентират върху следните предпоставки:

- трябва да бъде гласувана подходяща законова рамка;
- водеща роля да имат нуждите на правителството;
- трябва да бъде изградено обществено доверие;
- необходимо е обществено одобрение на местно ниво;

Таблица 1. Основни „движещи сили“ и „инструменти за реализация“ на ПЧП

Предпоставки	Условия за успешна реализация
<p>Финансова необходимост, т.е. бюджетен дефицит</p> <p>Остаряла или лоша инфраструктура</p> <p>Нарастащо търсене или очаквания към качеството на услугите на публичния сектор</p> <p>Търсене на по-висока ефективност и иновативност</p> <p>Желание за по-голяма конкуренция</p> <p>Недостиг на местен опит или умения</p> <p>Стремеж да се обучат национални предприемачи и запазване на конкурентоспособността</p> <p>Ефектът на „следване на най-добрите“</p>	<p>Политическа рамка: стабилност, изрична политическа воля или ангажираност, например специализирани звена, способност за довеждане докрай на програми, здравивно и благоразположено местно правителство.</p> <p>Правна рамка: никакви пречки, неусложнена прекомерно документация.</p> <p>Обществено одобрение: приемане на участие на частния сектор и специфични въздействия, например влияние на новите пътища върху околната среда.</p> <p>Квалифицирани специалисти, експерти в своята област, опитни спонсори и кредитори на проекта.</p> <p>Леснодостъпно финансиране: в някои случаи включително финансиране от ЕС и ЕИБ; развит и усъвършенстван банков сектор и адекватна инвестиционна култура на капиталовите пазари.</p>

Източник: *European PPP Survey 2001 – D&P (2001)*.

¹³ Виж Berg, S., M. Pollitt, M. Tsuji, *Private Initiatives in Infrastructure*, Edward Elgar, Ch., 2002.

- нужни са опитни практикуващи специалисти;
- трябва да бъдат удовлетворени финансовите потребности.

Всички те са важни предварителни условия. Тъй като ПЧП договорите включват много страни и техни ресурси за дълъг срок, необходима е подходяща законодателна подкрепа, здраво заложена в правното устройство на страната. Това се отнася не само до законите актове, но и за всички процедури и административни решения. Партньорите от частния сектор изискват ясни правила, лишени от процедурни несъвършенства. Обратно, партньорите от публичния сектор искат ефективен инструментариум за изпълнение на ПЧП. Безспорно изискванията за устойчива рамка на дългосрочното публично-частно сътрудничество следва да се осанят на солидна подкрепа. Публичният сектор трябва да има прозрачна политика по отношение на ПЧП, за да решава успешно договорните проблеми. Необходим е постоянен диалог между органите на публичния и частния сектор, който да създаде основа за истинско партньорство между двата сектора.

Тези фактори се отнасят общо за средата, в която се изпълняват ПЧП, и подкрепят развитието на ПЧП стратегията. Но за да се възползват нововъзникващите пазари от ползите, които носят ПЧП, е необходимо да се извърши сериозна подготвителна работа. ПЧП могат да донесат приходи от ефективност и да доведат до намаляване на разходите в сравнение с традиционното възлагане на обществени поръчки, но следва да се има предвид, че не всички ПЧП са успешни. Както и всеки друг проект, ПЧП трябва да изпълняват своите собствени цели и да реализират различните етапи на технологичния

цикъл, вариращи от инициране на проекта до управление на организационно-правната структура. Факторите, които е необходимо да бъдат взети предвид, включват: целите на проекта, договорните условия, обхвата на дейностите, контролирането на договора, измерването на резултатите, управлението на риска, счетоводното и данъчно третиране, осигуряването на ресурс, честност и отговорност, политическа стратегия и проучване на обществения интерес. Успешно ПЧП е това, в което всеки от тези и други фактори, заедно с взаимовръзките между тях, не само се отчитат, но и се решават навреме.

Тъй като ПЧП са относително нова концепция в нововъзникващите пазари, а несъмнено и в икономиките в преход, полезно е да се ползва опитът на други страни при прилагането на ПЧП схеми, като се идентифицират слабостите в ПЧП методологиите и се помисли дали някои решения, използвани в други страни, могат да бъдат адаптирани за местните условия. В общи линии това, което опитът показва, е, че ПЧП могат да постигнат широка гама от цели и да предложат добро съотношение качество – цена на публичния сектор. ПЧП процесът обаче е сложен от традиционното възлагане и изисква всички страни да разберат факторите, които го определят. Публичният възложител трябва да може да договаря и управлява отделни договори по проекти и да има достъп до съответните финансови, правни и технически експертни услуги. Създаването на механизъм, чрез който експертният опит по ПЧП може да бъде събран, съхранен, споделен и използван в публичния сектор, е неопенемо за изработването на ПЧП модел, който най-добре да съответства на целите на публичния сектор, местните изисквания, средата и приемливостта за обществото¹⁴.

¹⁴ Тези въпроси се третират в последната част, предложени като конкретни решения за повишаване на ефекта от участието на държавата в публично-частното партньорство.

Пет основни елемента са необходими за успешна ПЧП програма и е нужно те да бъдат внимателно проучени:

1. *Политическа воля.* Политическата воля е основна предпоставка за успешна партньорска програма. ПЧП представляват различен подход в сравнение с традиционното възлагане на обществени поръчки и правителството трябва да изгради политическа подкрепа, преди да представи ПЧП програма.

2. *Подходяща нормативна среда.* Вторият фактор за реализирането на успешни партньорства е създаването на подходяща бизнес среда. Един от основните рискове при инфраструктурното инвестиране е опасността, че нормите, регламентиращи бизнеса, ще бъдат различни от прилаганите по време на инвестицията. Неминуемо ще има известни рискове, които частната фирма ще понесе, както при традиционните обществени поръчки, например за безопасността на строителните обекти. Но що се отнася до други рискове, например значителните промени в законите за околната среда, правителството е в по-добра позиция да ги управлява и оценява.

3. *Процедури и умения.* Третата предпоставка за успешно партньорство е последователност и прозрачност на подхода, а основните норми трябва да бъдат ясни и щателно документирани. Е, все пак, процедурите сами по себе си не са достатъчни – трябва да има на разположение хора с умения, които могат да изпълнят проектите. ПЧП изискват способности, които обикновено са дефицитни в организациите от публичния сектор на нововъзникващите пазари, например умения в изготвянето на изходни спецификации, опит при договарянето на система от споразумения и запознаване с широката гама от финансови

продукти, които инвестиционните банкери използват за обезпечаване на транзакциите. Предизвикателството е да се предават тези умения на управленския екип на публичния сектор.

4. *Съотношение „качество – цена“.* В основата си съотношението „качество – цена“ се генерира от оспорвания пазар на ПЧП проекти и изисква среда, която ще използва по най-добрия начин иновациите и творческите способности на участниците, както и методите за остойностяване на проекта за целия жизнен цикъл и управление на риска.

5. *Проекти.* Правителство, което иска да реализира ПЧП програма, трябва не само да инвестира политически капитал, да създаде подходяща инвестиционна среда, да разработи съответните политики и да следи за стойността на вложените пари, но също така и да осигури успех на програмата – измерен с броя на изпълнените проекти и резултатите от тях.

2. Българският принос по отношение на факторите за успех и бариери за ефективно публично-частно партньорство¹⁵

2.1. Обобщен модел на факторите за успех и на бариерите за ефективно публично-частно партньорство

На фона на очертаните предпоставки и двигатели за успешното развитие на проектите за ПЧП се налага изводът, че традиционните факторите за успех на публично-частното партньорство са извеждани по отношение на механизмите и на двата основни субекта – бизнеса и държавата. Сравнително малко са целенасочените проучвания, акцентиращи на ролята на държа-

¹⁵ Тази част от статията е изработена от проф. г.ук.н. Бистра Боева.

вата като партньор за успеха или неуспеха на публично-частното партньорство. Международната практика, както и отделни макар и малко на брой проекти на публично-частно партньорство в България поставят с острота въпроса за способността на държавата да бъде ефективен и успешен партньор. Проблемите, съпътстващи качеството и прозрачността на действията на държавата, се извеждат и като проблеми на публично-частното партньорство. В хода на търсене на верния отговор бе проучено и мнението на представители на бизнеса, на заинтересованите лица и на държавната администрация за партньорското поведение на държавата, и по-конкретно за участието на държавата в отделните проекти на публично-частното партньорство. Обект на проучване в рамките на шест месеца бяха факторите за успех и бариерите за ефективност на ПЧП (Вж табл. 2).

Обобщаващата преценка за мястото и ролята на факторите за успех и бариерите показва, че **74,6 % от анкетираните сочат ясна и точна държавна политика за водещ фактор на успеха**. Това е и приоритетът за анкетираните чуждестранни компании (100 %), както и българските компании (82,6 %). **Поведението на държавата като законодател се определя като втори фактор за успеха** – наличието на законна уредба се оценява на първо място от страна на представителите на финансовите институции (100 %), от страна на чуждите компании (100 %) ¹⁶, неправителствения сектор (86,4 %), държавата (78,1 %) и международната финансова институция. Почти с еднакъв процент отговори се класират на **четвърто и пето място фактори като икономическа заинтересованост на частния сектор (50,8 %) и компетентност на държавата, държавните служи-**

Таблица 2.

Фактори за успех на ПЧП	Бариери за ефективност на ПЧП
Ясна и точна държавна политика	Липса на мотивация от страна на държавата, местната власт, бизнеса и заинтересованите лица
Приемственост в държавната политика по отношение на ПЧП	Липса на разбиране
Наличие на законова уредба	Липса на капацитет от страна на държавата
Спазване на основните правила за разкриване на информация, прозрачност, отговорност, ефективност и партньорство	Липса на капацитет от страна на местната власт
Компетентност на държавата, държавните служители, местната власт	Некомпетентен държавен апарат в условията на непрекъснати политически обновявания на този апарат в страната и чужбина
Активно гражданско общество	Липса на правила на равнище държавна/местна власт
Ефективно партньорство между университетите и бизнеса	Несигурност на партньорите – представители на бизнеса, свързана със съдебната система
Икономическа заинтересованост на частния сектор	Усложнена правна рамка
Ефективно прилагане на инструментите за управление на проекти	Конфликт на интереси между държавата, обществото и частния бизнес

¹⁶ На няколко от отговорите е демонстрирано еднозначно поведение – 100 %.

тели и местната власт (50,0 %). Напълно в съответствие с формиралите се нагласи в обществото и бизнеса¹⁷ е **ниската оценка за ролята на връзката „ университет – бизнес“ за ефективното протичане на проекти в областта на публично-частното партньорство (14,8 %).** Разрезът по субекти повтаря тази обобщена констатация.

Налице е определен парадокс – най-висока оценка за приноса за този фактор дава международна финансова институция (33,3 %), следвана от представители на неправителствения сектор (22,7 %), академичната общност (20,0). Най-ниски стойности – 0 %, дават финансови институции и чуждестранни компании.

Дълбочинната оценка на отговорите чрез представяне на вижданията на отделните участници в анкетата предлага допълнителна информация на отношението на субектите към публично-частното партньорство.

Впечатляващ е и **синтезиращият анализ за оценките на представителите на държавата, бизнеса, финансовите институции и не на последно място на заинтересованите лица относно препятствията по пътя на успешните проекти за публично-частно партньорство.** Интересът, съответно липсата на интерес у потенциалните участници в тези проекти, се приема като **основно препятствие** по пътя на тяхната подготовка и изпълнение (65,9 %). Разбиране, което не се споделя, както по-късно ще бъде отбелязано, от всички субекти – пряко или косвено ангажирани с публично-частното

партньорство. Близки до тези са стойностите и по отношение на бариера № 2 – **некомпетентен държавен апарат в условията на непрекъснати политически обновявания на този апарат в страната и чужбина (60 %).** Това второ място не се въпроизвежда, както ще бъде посочено на следващите редове, от всички групи участници в анкетата. За бариера № 3 е сочена **усложнената правна рамка**¹⁸. Това мнение се споделя от повечето участници. Най-маловажно препятствие в състезанието „успешно публично-частно партньорство“ е „ограничена активност на гражданското общество“ (17,0).

2.2. Факторите за успех или неуспех – вижданията на отделните участници в подготовката и изпълнението на проекти за публично-частно партньорство¹⁹

В хода на детайлния анализ на получените отговори и преди всичко на отговорите, свързани с поведението на държавата, се открояват следните роли на държавата по отношение на публично-частното партньорство: държавата законодател, държавата регулатор и държавата непосредствен партньор в проекти на публично-частното партньорство.

Впечатлява единомислието на анкетираниите – държавна администрация, местни и чуждестранни компании, местни и чуждестранни финансови институции, неправителствен сектор и академична общност, спрямо водещата роля на **ясната и точна държавна политика и наличието на законова уредба.**

¹⁷ Проект за връзки на бизнеса с държавата 2005 на катедра „МИО и бизнес“, УНСС, Доклад за конкурентоспособност, WEF 2005, 2006.

¹⁸ Изследователски проект за ППП – УНСС, 2006/07 (таблица 5).

¹⁹ Изследователски проект за ППП – УНСС, 2006/07 (таблица 16-19).

По отношение на двата фактора за успех представителите на чуждестранния бизнес са изявили своето 100-процентно съгласие, следвани от 100 % на местните финансови институции по отношение наличието на законовата уредба. Със своите 82,6 % българският бизнес се нарежда на второ място след чуждестранния бизнес по отношение на ясната и точна държавна политика, следван от неправителствения сектор – 72 % от отговорилите²⁰. Налага се тенденция за различия между анкетираните относно степента на значимост на останалите фактори за успех, свързани с поведението на държавата. Така например чуждестранните компании отбреждат на спазването на основните правила за разкриване на информация, прозрачност, отговорност, ефективност и партньорство 66,7 %, за разлика от българския бизнес, при който едва 43,5 % от анкетираните приемат, че това е фактор за успех. Близки до тези проценти са представителите на академичната общност – 63,3 %. Оценката на този фактор за успех е неочаквано ниска сред финансовите институции – 25,0 % при българските и 33,3 % при чуждестранните. Това е и виждането на неправителствения сектор – 36,4 % от анкетираните приемат това като фактор за успеха.

Дисперсията на мненията по отношение на основните правила на доброто демократично управление (good governance) не изненадва. Тя съответства на оценките, давани в доклади на Световната банка за демократично управление²¹, както и в годишните оценки²² за условията на стопанска дейност в отделните страни и в годишните доклади за конкурентноспособност²³ – а именно все

още по някои от тези параметри има какво да се желае. Изненадваща е и оценката на неправителствените организации на фона на активността и критиките към правителството на Република България от страна на Transparency International по повод липсата на прозрачност около сделката с португалския консорциум за изграждане на отсечка от магистрала „Тракия“.

Внимание заслужава фактът, че на **трето място местните финансови институции (50,0 %), българските компании (60,9 %) и неправителствените организации (59,1 %) сред факторите за успех са посочили компетентост на държавата, държавните служители и на местната власт. На фона на изведените оценки** внимание заслужават и вижданията на отделни представители на частния бизнес, според които изключително важна за успеха на проектите за публично-частно партньорство е компетентността на представителите на изпълнителната власт – държавна и местна²⁴. Проблемите за компетентността на партньора държава са в центъра на вниманието на съвременната държава както в рамките на ЕС, така и извън него. Значимостта и актуалността на проблема се свързват с нарастващата роля на третиранияте проекти, от една страна, и усилията за изграждане и ефективно функциониране на икономика на знанието от правителствата на държавите – членки на ЕС и групи.

Налага се изводът за подценяване на знанието от страна на държавата и на частния бизнес по отношение прилагането на модерни управленски

²⁰ Изследователски проект за ППП – УНСС, 2006/07 (таблица 16).

²¹ Kaufmann, Governance index WBI.

²² Doing Business 2007, WB.

²³ World Competitiveness Report 2006, WEF.

²⁴ Мнения на представители на бизнеса по повод публично-частното партньорство в България, представени на конференции през 2006 година.

инструменти. Обратно, националните (50 %) и международните финансови институции (33,3 %), както и представителите на чуждия бизнес (33,3 %) третираат тази управленска грамотност като един от факторите за успех.

Пълнотата на картината за публично-частното партньорство и за обекта на изследване – поведението на държавата, се постига и чрез изследване на негативните аспекти на публично-частното партньорство. Приведените данни²⁵ за вижданията на споменатите седем групи субекти за бариерите за ефективно публично-частно партньорство предлагат богата фактология за целите на анализа на поведението на държавата – партньор в проектите на публично-частното партньорство. Негативизмът, т.е. по-високият процент на изявилите съгласие, че това са бариери и конкретно занижават ефективността на публично-частното партньорство, е демонстриран от страна на представители на чуждестранния бизнес и финансови организации – доминират отговори от 50 % и над 50 % при първата група и 66,7 % при втората група.

Ако трябва да се посочи ролята на отделните бариери като процент на отговорилите, е важно да се изтъкне, че **100 % – единственият пълен консенсус, е демонстриран от чуждестранния бизнес по отношение на „липса на капацитет от страна на местната власт“.** Значима е дисперсията на отговорите спрямо **„некомпетентен държавен апарат“.** Най-голям процент на отговорилите (66,7 %) е при международните финансови институции(я), следвани от българския бизнес (62,5 %) и чуждестранния бизнес (50 %). Отговорите и на двата въпроса хвърлят светлина върху съществен па-

раметър от поведението на изпълнителната власт на държавно и местно равнище.

Асиметрията на знанието, бихме могли да заключим, е считана определено за сериозно препятствие за ефективното осъществяване на публично-частно партньорство в национален и регионален аспект. Дефинирането на явлениято „асиметрия на знанието“ – различията в информираността и компетентността на партньорите – държава-частен бизнес, както и на заинтересовани лица по различни аспекти на проекти за публично партньорство, може да бъде оспорвано. В основата на тази асиметрия стоят различия в познанията относно управлението, икономиката, техниката и правото на отделните сделки на отделните партньори. Тази асиметрия, както свидетелстват различни становища, се засилва в условията на интернационални проекти при участие на представители на международния бизнес.

Сравнително близки са становищата на анкетираните по отношение на други бариери – например **липсата на мотивация.** Финансовите институции, неправителственият сектор и българските компании са посочили липсата на мотивация като бариера номер едно за ефективното развитие на публично-частното партньорство. Едва ли са необходими коментари по тези отговори, след като азбучна истина е, че успехът на стопанските проекти е функция на интереса на участниците в него. В близък диапазон са отговорите на повечето анкетираните и спрямо **несигурността на представителите на бизнеса във връзка със състоянието на съдебната власт** (между 50,0 % и 41,7 %). Този въпрос и получените отговори следва да се коментират и в съответствие с провежданата линия за подобряване действията на съдебната система

²⁵ Изследователски проект за ППП – УНСС, 2006/07 (таблица 18).

В Република България, както и дадените положителни оценки за прогреса по отношение на законността в страната²⁶. Отклонения има при представителите на чуждестранния бизнес – 25 %, и на международните финансови институции – 0 %.

Един от въпросите, спрямо които е налице силна дисперсия на отговорилите, е за ролята **на конфликта на интереси като бариера**. Представителите на чуждестранните компании (50,0 %) и на международните финансови институции (33,3 %) считат, че това е бариера за ефективни проекти на публично-частното партньорство. Този процент е няколко пъти по-нисък по отношение на представителите на държавната администрация (19,0 %), българските компании (12,5 %), неправителствения сектор (18,2 %) и академичната общност (16,7 %). Ако приемем, че за да се минимизира конфликтът на интереси, от значение е разкриването на информацията относно неговото реално или потенциално възникване и сравним приведените отговори с коментиранията вече резултати във връзка с разкриването на информацията като фактор за успеха, ще се види, че при отговорите с ниски стойности за конфликта на интереси е налице огледален ефект по отношение на отговорите за разкриване на информацията – ниски стойности. Очевидно този макар и второстепенен белег за поведението на държавата – конфликт на интереси при проектите за публично-частно партньорство, е компонента от едно по-мощно явление, коментирано в предшестващите редове – доброто демократично управление на равнище централна и местна изпълнителна власт и качествено управление, включително корпоративно управление на равнище стопански субекти. Тази картина

се допълва и с незначителното оценяване от страна на неправителствените организации ролята на конфликта на интереси при проекти за публично-частно партньорство, както и разкриването на информацията²⁷. Очевидно естеството на прехода и на формиране на устоите на пазарна демокрация определят тенденции (ниската оценка за значимостта на конфликта на интереси), неприсъщи на страните с развита пазарна икономика, целящи ефективен бизнес при демократично управление. Става дума за силна чувствителност към въпросите на конфликти на интересите в страни с развита пазарна икономика и изградена адекватна управленска (равнище компания) и административна (равнище държавна власт – местна и централна) система за разкриване на конфликти на интереси, както и ефективно законодателство и съдебно производство.

2.3. Кривата на опита и факторите за успех и бариерите за ефективно публично-частно партньорство

В световен мащаб съвременният формат на публично-частното партньорство е сравнително ново явление. Тази новост е с далеч по-скъсен жизнен цикъл в Република България, както и в повечето страни, стартирали от планова към пазарна икономика. Това определя и доминиращият процент на участници в проучването с опит между една и пет години (69,1 %)²⁸. Близки по стойности са представителите с опит между пет и десет години (16,4 %) и над десет години (10,9 %). В контекста на целите на анализа ще приемем като незначими респондентите без опит (3,6 %) и няма да отчитаме техните становища.

²⁶ Doing Business 2007, WB 2007.

²⁷ Изследователски проект за ППП – УНСС, 2006/07 (таблици 18 и 19).

²⁸ Изследователски проект за ППП – УНСС, 2006/07 (таблица 14).

От факторите за успех напълно логично и съответстващо на концептуалната рамка на изследването е да се посочи на първо място ясната и точна държавна политика от респондентите с опит една-пет години (71,2 %). Този фактор се ранжира на първо място и от следващата група (пет-десет години-78,6 %). За разлика от двете групи респондентите с опит над десет години посочват политиката на трето място (63,6 %) срещу 81,8 % за наличие на законова уредба.

Многопосочни могат да бъдат коментарите по отношение на ранжирането от страна на респондентите с най-голям опит. Едно от най-убедителните би било, че в рамките на десегодишен период се извършват много промени в законодателството, при това за българската действителност тези промени са граматични, и в този смисъл законовата рамка се оценява като приоритет номер едно. Близко до приведените коментари е обяснението, че респондентите с най-голям опит осъзнават водещата роля на стабилното легално обкръжение за мащабни проекти, каквито са проектите на публично-частното партньорство. И накрая, проектите на публично-частното партньорство поради своя дългосрочен характер са най-уязвими от законодателни промени или липса на адекватно към обстановката легално решение.

Към приведената класация се присъединяват респондентите от втората група – с опит от пет до десет години (78,6 %) – те приемат като равнопоставени ясната и точна държавна политика и наличието на законова уредба. Избраните аргументи по повод предшестващата група респонденти се приемат като валидни за интерпретация на тяхната позиция.

Наличието на законова уредба се ранжира на второ място от най-многобройната група – респондентите с опит от една до пет години (69,9 %). Отново налице е корелация между обобщената и коментирана вече класация²⁹ за факторите на успех и тази на най-многобройната група.

Подобно съответствие съществува и по отношение на третия в обобщената класификация за факторите на успех и тази на най-многобройната група респонденти – те оценяват като фактор за успех № 3 приемственост в държавната политика (57,5 %). Този фактор е класиран на шесто място (42,9 %) от следващата по представителност група на респонденти с опит между пет и десет години. Логично на очакванията е по-високата класация, давана за този фактор – второ място (72,7 %), от групата на респондентите с опит над десет години.

Наблюдава се висока степен на съвпадения в оценките на отделните групи спрямо поставения в общата класация на четвърто място фактор за успех – икономическата заинтересованост на частния сектор. Така например при най-многобройната група оценката – четвърто място, се повтаря (49,3 %), докато при следващата по представителност група с опит от пет до десет години икономическата заинтересованост дели четвъртото място с други фактори (64,3 %). Това се констатира и при следващата група. Концентрацията на оценките, или казано по друг начин, сходството на вижданията по отношение на икономическата заинтересованост на частния сектор е напълно очаквана – отнася се за исконен и основен мотив на стопанската дейност.

За фактор номер 5 от общата класация – компетентост на държавата, държавните

²⁹ Изследователски проект за ППП – УНСС, 2006/07 (таблица 12).

служители и местната власт, оценките на най-многобройната група са тъждествени с оценките за икономическата заинтересованост. В случая компетентността и заинтересоваността си поделят четвърто и пето място (49,3 %). Това се наблюдава и при следващата група – с опит между пет и десет години (64,3 %). Напълно съвпадение с общата класация е налице при последната група – с опит над 10 години. Те оценяват компетентността на пето място сред факторите за успех (54,5 %). И в дадения случай са възможни различни обяснения. Ако приемем концепцията за „асиметрията на знанието“ и кривата на опита, можем да допуснем, че с натрупване на знания и умения от страна на бизнеса се намалява значението на компетентността на държавата. Безспорно известно е, че силният частен сектор гарантира стабилното и устойчиво развитие на държавата. Компетентността на бизнеса допринася за това.

При шестия подред фактор от обобщената класация – прозрачност, разкриване на информация, отговорност, ефективност и партньорство, се наблюдава тъждественост в оценките на най-многобройната група (47,5 %). Представителите на следващата поред група респонденти (с опит между пет и десет години) дават по-висока оценка на този фактор – пето място (64,3 %). Обратно, групата с най-богат опит (над десет години) дава най-ниска оценка – седмо място (36,4 %).

Вероятно последващо дълбочинно проучване би могло да предложи факти с цел по-прецизна интерпретация на приведените оценки. Би могло да се мисли и в посока промяна на менталитета – по-новите участници са подвластни на мощната трансформация на правене на бизнес и на регулиране, насочени

към прозрачност и разкриване на информация, към ефективност и съпричастност. Принципи, налагани с овладяване на демократичното управление и членството в ЕС. Обратно, проблемът на поколенията може да обясни по-ниската оценка, давана от по-опитните по отношение на споменатата група принципи³⁰. Както бе посочено, приведените коментари не са безспорни, могат да бъдат атакувани и дори отречени. Все пак това е опит, а не привеждане на абсолютната истина.

В търсене на отговори за ролята на държавата в публично-частното партньорство следва да посочим и един друг фактор за успех, споменаван неколккратно – стабилното икономическо и политическо обкръжение (33,6 %). Класиран на седмо място в общата класация, той е оценяван по същия начин от най-многобройната група респонденти (32,9 %), както и от респондентите с опит между пет и десет години (28,6 %). По висока оценка – шесто място (45 %), се дава от най-малобройната група.

Двата фактора с най-ниски оценки (14,8 %) – партньорство между университети и бизнеса и активно гражданско общество (26 %), в общата класация следват същата оценка при най-многобройната група – 16,4 % и 23,3 %. Изместване в посока предпоследно място с 14,3 % и предпредпоследно място 28,6 % се наблюдава при втората по значимост група. Интересно и дори труднообяснима е класацията при респонденти с опит над десет години. Те отреждат на последно място сред факторите за успех активното гражданско общество (9,1 %) и оценяват поравно – 18,2 % – предпоследно място, приноса на ефективното партньорство и използването на модерни управленски средства.

³⁰ Приведените разбирания се позовават на Бялата книга на ОИСР за корпоративно управление в ЮИЕ, С., 2004, както и на опита на автора.

Приключвайки оценките на факторите на успеха в контекста на кривата на опита, внимание заслужава и един друг фактор, не така демонстративно свързан с поведението на държавата – ефективното прилагане на инструменти на управлението на проекти. Изследването почива на разбирането, че става дума за инструменти, прилагани от бизнеса, но и от държавата³¹. Докато в общата класация това е фактор номер осем, то се наблюдават отклонения, обуславяни от опита на участниците: при респонденти с опит до пет години е фактор номер седем. Това е факторът с най-ниска оценка (7,1 %), или десети по значение фактор за успех от третираните десет в класацията на респонденти с опит между пет и десет години. Този фактор си поделя осмо и девето място в класацията на представители на групата с опит над десет години. Едва ли поколенческият синдром може да се ползва за изясняване на това поведение. Факт е, че групата, най-много облъчвана със знания за управление на проекти – тенденция, която се откроява в последните години в България, предлага и по-висока оценка. Безспорно и други интерпретации са възможни.

Би могло да се твърди, че кривата на опита влияе върху специфични спрямо обекта на изследване фактори. Що се отнася до държавата, там като че ли с малки, посочени вече изключения са налице сходства в оценките.

На фона на общата класация за бариерите – десет на брой, интерес представляват и оценките в контекста на опита на участниците³². Демонстрирано е тъждество в оценките в общата класация (65,9 %) и при трите категории респонденти – групата с

опит между една и пет години (67,1 %), с опит между пет и десет години (66,7 %) и с опит над 10 години (66,7 %), и по отношение на бариера № 1 – липса на мотивация. Логично е за агентите в пазарната икономика да имат подобно виждане.

Интересно е да се отбележи, че по отношение бариера № 2 в общата класация – некомпетентен държавен апарат в условията на непрекъснати политически обновявания (60 %), е налице дисперсия. Групата с най-малък опит, както и следващата по опит оценяват тази бариера като четвърта, докато групата с опит над десет години – като бариера, поделяща шесто-седмо място.

Изведените общи и детайлизирани оценки потвърждават дефинираните предварително виждания за участието на държавата в проектите за публично-частно партньорство – международни и национални. Констатациите очертават статуквото и дават основания за последващи теоретични проучвания и предложения, адресирани към държавата.

3. Публично-частното партньорство в контекста на успешното поведение на държавата партньор и регулатор – съвременни теоретични възгледи и примери на добра практика

Приведените на предшестващите страници обобщени виждания за публично-частното партньорство в контекста на факторите за успех и на бариерите за неговото осъществяване предлагат изключително ва-

³¹ Има се предвид наложеният модел за управление на жизнения цикъл на проекта от ЕК, стандартът PRINCE на Великобритания, залагащ приложението на инструменти на управлението на проекти и от страна на държавата – пряко или непряко.

³² Изследователски проект за ППП – УНСС, 2006/07 (таблици 5 и 17).

жна за теорията и практиката фактология: а сега накъде. Безспорен факт е, че участието на Република България в интегрирана Европа и по-конкретно в усвояването на средствата по различните финансови инструменти ще диктува използването на механизмите на публично-частното партньорство на равнище държава, области и общини. На фона на сравнително ограничените компетенции на равнище централна и местна изпълнителна власт ще се поставя с изключителна важност задачата за усъвършенстване на поведението на държавата по отношение на публично-частното партньорство. В този смисъл в съответствие с изведените оценки е целесъобразно да се предложат и някои примери на добри практики на страни – членки на ЕС, както и на други държави. В контекста на изследваните аспекти внимание заслужават и отделни направления на развиваната интердисциплинарна теория по въпросите на държавата в публично-частното партньорство.

Публично-частното партньорство е сред най-дискутираните проблеми в теорията и практиката на международния бизнес. Изследванията варират от изясняване на механиката и на рационалните начала, до деликатни въпроси на собствеността и нейното управление – рискове, прозрачност, разкриване на информация и финансова дисциплина. Традиционно интересът е към бизнеса, партниращ в разнообразни преди всичко инфраструктурни проекти на държавата. Пак традиционно държавата е била извън изследователския фокус. Последното десетилетие очертава една нова тенденция – парадигмата се променя – постепенно у изследователите се формира интерес към мястото на държавата като партньор, регулатор и законодател по въпросите на публично-частното партньорство. В приведените на предшестващите редове фактори на успех или на затруднение съзнателно бе проучена и държавата в качеството на фактор с насърчаващо или противодейств-

ващо поведение спрямо публично-частното партньорство. В набора от тези, стимулиращи предприетото, както и предшестващи проучвания, се дефинира и теза за активното въздействие на държавата като партньор на публично-частното партньорство. Независимо от обобщителното твърдение, което безспорно ще претърпи корекции на следващите страници, фактът е, че партньорството би било проблемно, ако нямаше адекватно поведение от страна на държавата.

Определено изминалото десетилетие дава основание на равнище отделна държава и на равнище ЕС да се твърди за еволюция в поведението на държавата. Отнася се както за позицията на държава като законодател, така и като регулатор. Международната практика, включително и международните проекти за публично-частно партньорство дават основание да се открият следните етапи:

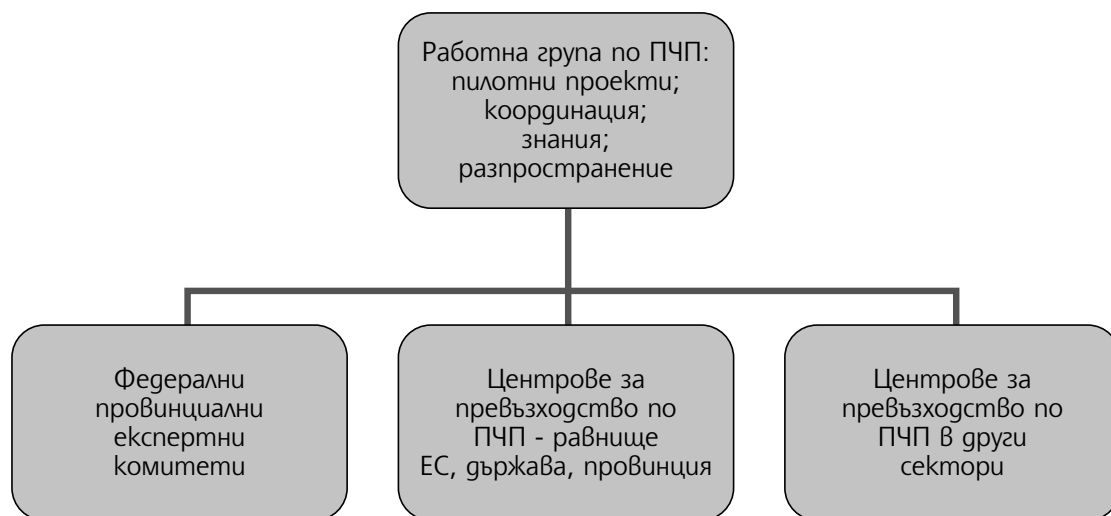
- Държавата като законодател, регламентиращ условията за публично-частното партньорство.
- Държавата като регулатор, залагащ на прозрачност и разкриване на информация.
- Държавата като партньор, залагащ на повишаване на своя капацитет, вследствие на приемане и спазване на модерните правила за съхраняване и споделяне на знанието. Управленските действия на държавата заеха от бизнеса практиките на мрежите за споделяне на знанието и на центровете за превъзходството.
- Държавата като законодател и регулатор, осигуряващ и търсещ възможности за гарантиране сигурността на обекти, създадени или развивани като реализация чрез схемата на публично-частното партньорство – критичните инфраструктурни проекти (САЩ, ЕС).

Очертаните положения проследяват, без да отричат тази поетапност в жизнения

цикъл на публично-частното партньорство. Всеки следващ етап интегрира постигнатото на предходния и оттук повишава качеството на държавата в ролята ѝ и като партньор по отделни проекти, и като създател на адекватно обкръжение/рамка за публично-частното партньорство. Степента на икономическо развитие, мащабите на интернационализация на проектите на публично-частното партньорство, както и социално-политическите процеси определят споменатата поетапност в еволюцията на поведението на държавата в проектите за публично-частното партньорство. В контекста на България определено, както посочва самата анкета и получените резултати, са въпросите: прозрачност и разкриване на информация, капацитет на държавата като регулатор и партньор^{33, 34}.

Формулираните в първа глава виждания за двигателите на ПЧП и изводите от анкетата сочат като безспорно значими проблемите с капацитета, както и проблема със знанието относно подготовката и осъществяването на проекти на ПЧП. На фона на проучената международна практика³⁵ се налагат няколко важни за България разумни възможности:

- Очертаващата се възможност за подобряване на ефекта от ПЧП чрез управлението на знанието на равнище държава (Германия, Холандия). Изследваната теория и практика доказват положителното въздействие, което оказва върху проектите от ПЧП въвеждането на управлението на знанието. Акцентът е поставен върху създаване на центрове на добра практика (Centre



Фигура 1.

Източник: Fisher, K., *The emergence of PPP Task Forces and their influences on Project delivery in Germany*, IJPM, October 2006.

³³ Ръководство за осчетоводяване на инвестиционни проекти за правителствени цели, 2005 EUROSTAT rules.

³⁴ Указания за успешни публично-частни партньорства – Европейска комисия. Дирекция „Обща регионална политика“, март 2003, Resource book on case studies, DG Regional Policy, EC June 2004.

Международен опит във връзка с използването и възлагане на подизпълнител, ПЧП и Ваучъри, ОИСП октомври 2005.

Развитие на ПЧП в Нова Европа, PricewaterhouseCoopers, май 2005.

Директиви 93/36/ЕЕС за обществени доставки.

Директиви 93/37 за обществени договори за обществени поръчки.

³⁵ Изследователски проект за ППП – УНСС, 2006/07.

of excellences – Холандия) и изграждане на механизми за взаимодействие и разпространение на знанията относно проектите на ПЧП (Великобритания, Германия, Холандия)³⁶.

Всъщност става въпрос и за определени управленски подходи на равнище държава (governance) по отношение на проектите ПЧП. Цитираното по-горе проучване показва три схеми на управление: централизирано – с едно-единствено звено, децентрализирано (Канада, САЩ) и съчетание от централизирано звено и децентрализиранни звена (Германия). Същественото за последния тип управление е, че при тази обвързаност се акцентира на обмена на знания. Отнася се не само за административна централизация, а за подчинена на интересите на държавата и на ефективното управление система на знание, със съответната вертикална и хоризонтална обвързаност. Редно е да се посочи, че именно тази обвързаност е обусловена от необходимостта да се управлява ефективно, да се поддържа и развива административен капацитет чрез системата от управление на знанието. Подобна функция в България би могло да изпълнява Министерството на финансите, което да бъде не само координатор, но и да играе ролята на център за съхраняване и обменяне на знания.

- В отделните страни ефектът от ПЧП се търси и в прилагането на нов подход на управление на равнище държава (Дания). Известно е, че утвърждаването на модерно управление за проектите на ПЧП в тази страна изминава пътя от неформално коопериране до ново обществено управление (New public management). Новостта се характеризира с това, че дър-

жавната администрация и управление се отъждествяват с хибрид от мрежи и бюрокрация с преход от представителната демокрация (representative democracy) към участващата демокрация (participative democracy). Новото управление залага и на привличането на бизнеса и на заинтересованите лица в хода на подготовката и управлението на проекти на ПЧП³⁷. Това, на което се акцентира в новите управленски подходи, е постигане отново на добра координация при взаимодействието държава-бизнес – групи за обществен натиск. Новото координационно управление и при проекти на ПЧП те наричат с термина „metagovernance“-именно като качествено и ефективно обединение на усилията между споменатите партньори при отделните проекти.

- Стимулиращата роля на държавата за проектите ПЧП се проявява и чрез модерните подходи и методи, прилагани от държавата, за коректно оценяване на силните и слабите страни на ПЧП. Подобно на управлението на знанията както и въвеждането на хибридни механизми за управление, така и новите методи са насочени към повишаване на ефекта от ПЧП, намаляване на разходите по сделките чрез правилната оценка от страната на държавата на предимствата и недостатъците на проектите на ПЧП. Въведена е практиката на сравнителното оценяване на проектите, осъществявани само от държавата и чрез прилагане на проектите за ПЧП. Известно е, че в Дания това е въведеният през 2002 г. метод за сравнение на публичния сектор (public sector comparator).
- Икономизацията на доброто държавно управление като фактор за успех на проектите ПЧП се разкрива и в системата от

³⁶ Fisher, K., The emergence of PPP Task Forces and their influences on Project delivery in Germany, IJPM, October 2006.

³⁷ Governance за държавно управление.

Koch, C., M.Buser, Emerging metagovernance as an institutional framework for public private partnership networks in Denmark, IJPM October 2006.

Metagovernance is understood as a regulatory framework and environment, an umbrella for PPP networks.

Koch, C., M.Buser, Emerging metagovernance as an institutional framework for public private partnership networks in Denmark, IJPM, October 2006.

мерки, следвани от различни държави с богатата практика на ПЧП, познати като получаване на изгода за сметка на вложените пари (money for value – MfV). Основното на този подход се характеризира със: ефективност и качество на предоставяните услуги; включване или съобразяване с интересите на заинтересованите лица, включително на защитниците на околната среда и общината; критерии и измерители, чрез които се оценяват резултатите; насърчаване на култура на научаване от страна на държавния сектор; установяване на адекватна структура на управление (governance) чрез определяне на критерии и резултати, отчетност и прозрачност, а не само дефиниране на трансфера на риск; стойностен инженеринг и управление; разумен, ясен и контролируем финансов анализ чрез прилагане на одигиране на отворена книга (Open book auditing)³⁸. Приема се в страните от Обединеното кралство, че квантифицираният израз на този подход VfM е цитираният вече съпоставител/сравнител на публичния сектор (public sector comparator). В контекста на България би могло да се мисли и за подобряване на режимите за контрол върху публичните разходи, както и за синхронизиране на данъчното законодателство с особеностите на проектите ПЧП.

- Ефективно управление на риска – от предварително разпределение на риска, към гъвкаво, ситуационно разпределение на риска. Вижданията варират от традиционно разпознатите и регламентирани от страна на Евростат рискове, присъщи на проекти на ПЧП, през динамично гъвкаво преразглеждане на рисковете на отделните етапи на проекта, чрез изграждане на стратегически

съюз между партньорите (теорията за алиансите и риска)³⁹ до въвеждане на арбитражирането за целите на бързото преодоляване на рисковете по подготовка и изпълнение на проекти от типа на проекти ПЧП и въвеждане за целите на всеки проект ПЧП на система за управление на риска на основата на специфициране на рисковете, определяне на механизмите за преодоляване и поделяне на отговорностите⁴⁰.

4. Заключение

Очертаните нови моменти свидетелстват за търсене на ефективни решения от съвременната държава за управление на проекти на ПЧП. Отнася се както за подобряване на икономическите подходи, така и за управлението на риска и цялостната система за управление. В основата на тази линия, различно проявяваща се в анализирания държави, стои стремежът за намаляване на разходите по сделката, подобряване качеството на услугите, предлагани от държавата, и не на последно място гарантиране на равнопоставеност на потребителите на тези услуги. В заключение би могло и в контекста на приетите теза и хипотези на проведеното проучване да се твърди, че успешното осъществяване на проекти на ПЧП е функция и на ефективното участие на държавата. Факторите за успех в контекста на държавното участие се отъждествяват с модерно, пазарно ориентирано управление, ефективно осъществяване на управление на знанието, икономически подход към проектите за ПЧП и гарантирана равнопоставеност. **ИА**

³⁸ Clifton, C., C. Duffield, Improved PFI/PPP services outcomes through the integration of Alliance principles, IJPM, October 2006.

³⁹ Clifton, C., C. Duffield, Improved PFI/PPP services outcomes through the integration of Alliance principles, IJPM, October 2006.

⁴⁰ Li-Yin Shen, A., Platten, X. P. Deng, Role of public private partnership to manage risks in public sector projects in Hong Kong, IJPM, October 2006.