



Република България
ИКОНОМИЧЕСКИ
И СОЦИАЛЕН СЪВЕТ

С Т А Н О В И Щ Е

ПО

СЪСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВИ ПРЕД ПУБЛИЧНО-ЧАСТНОТО ПАРТНЬОРСТВО

(разработено по собствена инициатива)

София, 30 ноеври 2007 г.

ИСС/023/2007 г.

В Плана за дейността на Икономическия и социален съвет за 2007 година е заложено разработване на становище по собствена инициатива на тема: “Състояние и перспективи пред публично-частното партньорство”.

Председателят на Икономическия и социален съвет разпредели разработването на становището на постоянната Комисия по икономическа политика.

За докладчик бе определен проф. Нансен Бехар - член на Съвета от групата на представителите на работодателите.

Комисията разработи и предложи за одобряване от пленарната сесия проекта на становището.

На своята пленарна сесия от 30.11.2007 г. Икономическият и социален съвет одобри настоящото становище.

I. ВЪВЕДЕНИЕ

Икономическата система от “смесен тип” има и свои специфични механизми. Това се отнася особено за икономиките в преход от централизирана към пазарна стопанска структура. Такъв специфичен механизъм при тези условия е “публично-частното партньорство” /ПЧП/, което е събирателното име на цял комплекс от форми на сътрудничество между публичните институции и частната икономика. Но при съвременните условия на технологичен прогрес това сътрудничество се поставя на нови основи. В центъра се ситуират такива услуги като финансиране, планиране /на национално и на общинско равнище/, контрол, поддържане и др., които по-рано се осъществяваха от правителствата, а сега - от комплекса от дейности, наречени ПЧП.

Проектите по линия на ПЧП се характеризират със споделени инвестиции и рискът се разпределя между правителствата и частните партньори. Тази координирана съвместна дейност се извършва по цялата верига на услугите, производството и доставката на даден продукт. Целта е да се намалят бюджетните разходи и да се постигне високо качество на услугите. Замисълът на ПЧП е всеки партньор да акцентира в своята дейност върху нещата, които най-добре прави. Традиционните регулативни дейности, осъществявани от държавата, се прехвърлят на частните компании, които финансират, проектират и експлоатират разполагаемите активи. Финансовият риск се разпределя и управлява, вкл. и чрез дългосрочността на договорите – от 20 до 30 г. Тръжните процедури и подписаните след това договори са за услуги, ИСС/023/2007 г.

свързани с определени стопански или социални дейности, което, комбинирано с дългосрочността, също е стимул за коректно изпълнение на поетите ангажименти.

Колкото важно и полезно средство за осъществяване на проектите да е ПЧП, то не следва да се използва на всяка цена, а само там, където съществуват необходимите условия за това. Подходящи сектори, където се използва ПЧП, са тези отрасли, в които традиционно се осъществява намесата на държавата /воден сектор, транспортна инфраструктура, образование, здравеопазване, социални дейности и др./. И обратно, има отрасли, където ПЧП е неприложимо, като например някои подотрасли на леката промишленост, търговията на дребно и др.

Приложението на формите на ПЧП е ефективно, когато е съчетано с програмния подход. В предварителните оценки на възможностите за реализация на ПЧП следва да участват и двата партньора, които залагат своите очаквания и възможни ползи в т.нар. “предварителни оценки”. На базата на предварителната оценка се взема решение за конкретни форми на ПЧП, които са приемливи и за двете страни.

Формите на ПЧП се развиват много динамично в страните от Европейския съюз. Все по-често сключените споразумения в тези страни са дългосрочни например концесионните договори, които обвързват публичния и частен интерес, а също така допринасят и за разпределянето на риска.

С приемането на България в Европейския съюз се засилиха възможностите за прилагане на формите на ПЧП. За това е необходимо ИСС/023/2007 г.

не само по-задълбочено познаване на структурите и възможностите на нашата икономика, но и подобряване на националното законодателство в тази област. Налага се неговото по-нататъшно хармонизиране с това на другите страни – членки на ЕС. Важна и изключително необходима е подготовката на кадри за дейности по линия на ПЧП. Кадри, които да познават международната практика на прилагането на ПЧП, да подбират най-подходящите форми на сътрудничество между публичния и частен сектор и което е от изключителна важност – да могат да съставят предварителни и заключителни оценки за очакваните и реални резултати от ПЧП. Не на последно място, кадри, които могат да допринесат за взаимното допълване между публичните институции и частния бизнес при формулиране на техния стратегически интерес.

Настоящото становище на ИСС поставя основни въпроси и проблеми на ПЧП и представя някои предложения за общата реализация на процеса “публично-частно партньорство” в нашата страна. ИСС ще продължи да разработва анализи по конкретни проблеми, отнасящи се за развитието на ПЧП. В тази връзка съветът планира да представи “секторен ситуационен анализ” /case studies/ по основните проблеми в отрасли с реализирано публично-частно партньорство или с потенциални възможности за приложението му /воден сектор, енергетика, транспортна инфраструктура, образование, здравеопазване, околна среда и др./.

II. СЪЩНОСТ НА ПУБЛИЧНО-ЧАСТНОТО ПАРТНЬОРСТВО

В последните години ЕС се активизира в реализирането на проекти в публичния сектор чрез сътрудничество между публичния и частния сектор. То е насочено към изграждането и експлоатацията на

инфраструктура и услуги, като управление на отпадъците, водоснабдяване и др. Необходимостта от инвестиции чрез сътрудничество между публичния и частния сектор възниква поради ограниченост на финансовите ресурси в публичния сектор и затруднения на публичния сектор да предоставя качествена публична услуга. Различните форми на ПЧП се използват все по-широко, защото са ефикасен инструмент, с който се задоволяват обществени потребности на високо качество и на приемлива цена за обществото.

За България публичното-частно партньорство е нов нетрадиционен подход за управлението, администрацията и бизнеса, който независимо от създадената законодателна рамка все още не се прилага достатъчно ефикасно за подобряване качеството на публичните услуги и инфраструктурата.

С присъединяването към ЕС България се изправя пред инвестиционни проекти, които, за да се изпълнят, е необходимо да се спазва европейското законодателство, но и да се търсят финансови ресурси за осигуряване на публични услуги от частния сектор.

Нарастването на приложимостта на ПЧП се дължи на стремежа на държавата да намалява бюджетните разходи и да се постига високо качество на услугите в резултат на инвестиране от частния сектор и добро разпределение на риска.

Публично-частното партньорство предполага права и отговорности, които включват споделяне на рискове, разходи и активи. В рамките на ПЧП съществува обща връзка между силните страни и предимствата на всеки един от участниците с цел постигане на синергичен ефект, който да позволи и двете страни да постигнат ефективно общите си цели, съблюдавайки взаимния интерес и полза.

ИСС/023/2007 г.

Публично-частното партньорство не е дефинирано от европейското законодателство, но съществува съгласие по някои характерни черти, които са посочени в Зелената книга на Европейската комисия относно:

- голямата продължителност на проектите по ПЧП;
- взаимоотношенията на сътрудничество между публичния и частния сектор през различните фази на проекта за ПЧП;
- финансирането от частния сектор (пълно или частично);
- ролята и отговорностите на участниците;
- разпределението на риска между публичните и частните партньори, т.е прехвърлянето на риска на частния партньор.

Под публично-частно партньорство се разбира сътрудничество между публичната власт и частния сектор при възлагане на дейности и услуги на частния сектор на основата на експертни знания на различни партньори (бизнеса, държавната и местна администрация, финансови институции), като обикновено публичният орган извършва наблюдение и контрол, докато частният сектор е пряко ангажиран с реалното осигуряване на услугите в публичния сектор. Спецификата при ПЧП е, че се касае за обект от обществено значение или обществена услуга. ПЧП се характеризира с два основни признака:

- а) предмет на ПЧП е изграждане/експлоатация на обект от обществено значение или предоставяне на обществена услуга и
- б) поделен риск между публичния и частния сектор.

Съществуват различни определения, но те се съдържат в аналитични или популярни материали. Липсата на легална дефиниция се отнася както за българското право, така и за правото на страните - членки на ЕС и това на ЕС. Едва напоследък в Гърция и Франция ИСС/023/2007 г.

например бяха приети нормативни актове, които използват понятието ПЧП и му дават законово определение.

В разработената методология за ПЧП от Министерство на финансите ПЧП е дългосрочно партньорство между публичния и частния сектор за изпълнението на проект или предоставяне на услуга от публичния сектор и/или обществен интерес при разпределянето на разходите, ползите и рисковете на сътрудничество и при взаимна изгода за двете страни.

Характерно за проектите по ПЧП е, че задължението, което се поема от държавата и частния сектор, е дългосрочно предоставяне на публична услуга, а не еднократна сделка. Именно чрез ПЧП се привличат финансови ресурси от национални и международни източници и се повишава капацитетът на централната и местната администрация за управление на инвестиционни и инфраструктурни проекти.

От всичко казано можем да обобщим, че ПЧП са договорености между държавния и частния сектор за изграждане на обществена инфраструктура и комунални обекти и за предоставяне на услуги (социални, здравеопазване, образование, обучение, отбрана и др.).

Публично-частното партньорство са бизнес отношения, които се формират между частния сектор и държавните органи, често с цел използване на ресурсите и/или експертизата на частния сектор, за да се подпомогне осигуряването и предоставянето на активи и услуги на публичния сектор.

Проектът за ПЧП има две основни измерения: бизнес и правно измерение.

Бизнес измерението е мобилизиране на финансови ресурси за осигуряване на средства за придобиване на необходимите дълготрайни материални активи, за предоставянето на самите услуги (оборудване и други активи), както и за оборотен капитал през целия жизнен цикъл на проекта.

ПЧП е **договорно споразумение (правно измерение)** и се определя от законодателството, за да регламентира отношението на държавата с частния партньор. Затова юридическата форма на ПЧП може да попадне в обхвата на Закона за концесиите, Закона за обществените поръчки или на Закона за задълженията и договорите. Договорът може да бъде краткосрочен с подизпълнител с малък капиталов разход и дългосрочен (концесионен), който да обхване проектирането, изграждането на инвестиционни проекти с предоставянето на набор от услуги и финансирането на цялото строителство и експлоатация на активите.

Във взаимоотношенията публична институция и частен партньор разграничаваме възлагане на подизпълнител и публично-частно партньорство. Възлагането на подизпълнител е договор с доставчици от частния сектор за предоставяне на услуги на държавни структури или директно на гражданите от името на държавата. Той позволява на публичните агенции да се възползват от конкретната техническа експертиза на частния сектор, от по-доброто управление на персонала и постигането на потенциални спестявания на разходи. Собствеността върху активите и инвестиционните отговорности остават в рамките на публичната организация. Докато публичните организации се опитват да реализират някакви ползи чрез възлагането на подизпълнители,

този начин на действие не може да реши основни въпроси, свързани с тяхното управление или разходи, ако те са лошо функциониращи структури.

Публично-частното партньорство се отнася до проектиране, изграждане, финансиране, поддържане и експлоатиране/опериране (ПИФПО) на инфраструктури и активи от страна на частния сектор, които дейности традиционно са били извършвани от публичния сектор. Обикновено става въпрос за отделна частна фирма, която се наема да осигури публични капиталови активи за “цялостния жизнен цикъл”, най-често с продължителност от 20 до 30 години. Публично-частното партньорство може да се разглежда като специализирана форма на възлагане на подизпълнител със съществената разлика, че частният партньор носи отговорността за осигуряване финансирането на проекта.

Най-честата организационна форма на ПЧП е дългосрочно обединение (джойнт венчър) в публичния сектор с участие на държавата и частни фирми за предоставяне на висококачествени публични услуги. Вземайки най-доброто от публичния и частния сектор, ПЧП осигуряват допълнителни ресурси за инвестиции в публичния сектор и ефективното управление на тези инвестиции. Смисълът на възлагането на подизпълнител е, че публичните органи се опитват да подобрят ефективността, обслужването на клиентите, да станат по-конкурентни и да използват най-добрите практики при намаляване на разходите. Например често правителствата, за да подобрят качеството и намалят разходите за услугите, създават държавни търговски фирми за изпълняване на функции на държавата,

като плащане на обезщетения, издаване на лицензи и т.н. Такива функции държавата може да делегира чрез ПЧП на частни фирми, действащи на пазарни принципи, което ще доведе до мениджърска ефективност, предоставяне на по-ефективни услуги и намаляване на бюрокрацията.

III. ФОРМИ НА ПУБЛИЧНО-ЧАСТНОТО ПАРТНЬОРСТВО

Формата на ПЧП се определя от обхвата и параметъра на дейността, на ангажираността, финансирането и разпределението на рисковете между държавата/публичната институция и частния сектор.

Основният модел на сключване на договор, с който се прехвърля дейността и публичната услуга на частния партньор, е **“Проектиране-Изграждане”**. Частният сектор проектира и изгражда инфраструктура в съответствие с утвърдените от публичния сектор спецификации за изпълнение, като често пъти цената е фиксирана и рискът от преразход се прехвърля на частния сектор.

Формите на ПЧП са разнообразни и се определят от разпределението на риска между партньорите, финансирането и начина на заплащане на частния партньор. Разпределението на риска е ключово и оказва въздействие на договорените споразумения между партньорите за възнагражденията, инвестициите, отговорностите.

Разграничават се следните форми (управленски механизми), използвани от различни държави за реализацията на ПЧП:

- **Обекти и услуги до ключ:** Държавните публични структури осигуряват финансирането за проекта, но ангажират частен партньор да проектира, изгражда и експлоатира съоръжението за

- посочен период от време, като публичният партньор поддържа собствеността върху съоръжението.
- **Доизграждане и експлоатация:** Частният партньор финансира и създава актив към публично съоръжение и го експлоатира за посочен период от време или докато си възвърне инвестицията плюс разумна норма на възвръщаемост.
 - **Лизинг-Разработване-Експлоатиране** или **Купуване-Разработване-Експлоатиране:** Частният партньор взема на лизинг или купува съоръжението от публичните власти, разширява го или го модернизира, експлоатира го съгласно договор. От частния партньор се очаква да инвестира в усъвършенстване на съоръжението и за определен период от време да възстанови разходите за инвестиции и да реализира възвръщаемост.
 - **Изграждане-Прехвърляне-Експлоатиране:** Публичните институции сключват договор с частен партньор за финансиране и изграждане на съоръжение. След приключване на изграждането частният партньор прехвърля собствеността върху съоръжението на местните власти. Държавата впоследствие отдава обратно чрез лизинг съоръжението на частния партньор за дълъг период от време, през който частният партньор има възможност да възстанови разходите за инвестиции и да реализира възвръщаемост.
 - **Изграждане-Притежаване-Експлоатиране-Прехвърляне:** Частна фирма финансира, проектира, изгражда и експлоатира

съоръжение за посочен период, след което собствеността се прехвърля обратно на публичния сектор.

- **Изграждане-Притежаване-Експлоатиране:** Частният партньор финансира, изгражда, придобива и експлоатира съоръжение или услуга за вечни времена.

IV. СТРУКТУРА И МЕХАНИЗМИ

НА ПУБЛИЧНО-ЧАСТНОТО ПАРТНЬОРСТВО

Публично-частното партньорство предлага по-добро ниво на услугите на по-конкурентна цена и осигурява финансовите ресурси за съответните обществени услуги или изграждане на обекти със социално значение. По този начин държавата, прилагайки ПЧП, осигурява на гражданите по-качествени услуги в условия на лимитирани бюджетни средства.

Публичният и частният партньор трябва още от началото да разбират взаимно своите роли, ползи, отговорности, рискове и разходи. Ако това взаимно разбиране не е изградено от началото, ПЧП може да бъде обречено на провал. Затова и двете страни трябва да знаят, че отделните роли и отговорности трябва да се възложат на онзи партньор, който най-добре би се справил с всяка от тях.

Логиката за реализиране на ПЧП е, че както публичният, така и частният сектор имат уникални характеристики, от които произтичат предимства, свързани с определени аспекти на предоставянето на услуга или изграждането и експлоатирането на инвестиционния обект.

Най-успешни от практиката на европейските страни са партньорства, в които са използвани силните страни на публичния и

частния сектор и подходящо са разпределени рисковете според възможностите на отделните партньори.

Ролята и отговорностите на партньорите са различни при различните проекти и инициативи, но държавата продължава да носи отговорността за предоставяне на услугите и за реализацията на проектите. Подходящата преценка за оптималното разпределение на рисковете между публичния и частния сектор е от съществено значение за успешното реализиране на проекти по ПЧП. С действащия Закон за концесиите се дава възможност в процедурата за предоставяне на концесията да участват обединения. Когато участникът, определен за концесионер в процедурата е обединение, което не е търговец, участниците са длъжни да учредят ново търговско дружество за сключване на концесионен договор.

В основата на ПЧП за частния сектор е печалбата, а за обществения сектор - доброто качество на услугата и подобряване на благополучието на населението. ПЧП е само един пазарен подход и не замества силното и ефективно управление от страна на държавата. При всички случаи държавата продължава да носи отговорността за предоставянето на услугите и за реализацията на проектите по начин, който защитава обществения интерес.

В ПЧП участват различен брой фирми с различни интереси, затова е много важно и каква организационна структура ще бъде създадена. Най-често в практиката се създават специални обединения за целите на ПЧП – компания концесионер, която е консорциум от акционери на фирми, участващи в реализацията. При този тип ПЧП партньорите създават ново юридическо лице със специална цел за

изпълнение на проекта, което влиза в договорни отношения с други фирми – подизпълнители към проекта. Разпределението на рисковете и отговорностите между страните се определя основно чрез разпределението на акциите.

След учредяването си новото юридическо лице (най-често под формата на фирма или джойнт-венчър) встъпва в необходимите споразумения за изпълнението на проекта. Обединението е самостоятелно юридическо лице. В България концесионният договор е договорът между правителството и специално създадения консорциум. Практиката за България показва, че предпочитана форма е съвместното дружество между държавата и частните предприемачи. На ниво община публичният партньор участва най-често със собственост и след като инфраструктурният проект е завършен, изграденото съоръжение и активи се експлоатират от концесионера/оператора.

Друга възможност, която се прилага, е проект по ПЧП да се изпълнява като договор (договор за възлагане) между партньори от публичния и частния сектор.

V. ОБОБЩЕНИ ИЗВОДИ ОТ ПРАКТИКАТА НА ПРИЛАГАНЕ НА ПЧП

България следва да се възползва от опита на европейските страни, които са установили правила за прилагане на ПЧП.

Мотивите на държавата за ПЧП обикновено са свързани с трудностите за осигуряване на бюджетни средства и с необходимостта от намаляване на разходите. Според спецификата на проекта е необходимо да се преценява финансирането от частния

сектор. Участието на частния партньор не е за пренебрегване, но проектът е необходимо да бъде еднакво привлекателен и за двете страни. Частният партньор преценява участието, защото за него то не е само полза, но и поемане на рискове, които традиционно са били за сметка на държавата.

Опитът на другите страни показва, че ПЧП функционира най-добре при изразен политически ангажимент на държавата или на местната власт. Основният проблем пред прилагането на ПЧП в България е именно липсата на достатъчна политическа воля и обществено съгласие. Именно отсъствието на политическа воля е причина при прилагането на ПЧП да доминират партийни и свързани с тях бизнес интереси.

България е поставена пред предизвикателството да се усвоят средства от Европейския социален фонд, по-специално при инвестиционните проекти, които ще се осъществят чрез ПЧП. За да бъдат успешно реализирани проектите, е необходимо да се разясни на обществеността, че частният партньор няма само ползи, а е ангажиран за дълъг период да поддържа и да управлява публичната собственост в интерес на обществото. Затова проектите по ПЧП трябва да се наблюдават и контролират от обществото. Контролът при изпълнението на проектите по ПЧП е съществен и той трябва да бъде независим и да се извършва през всички фази на проекта.

За да бъде ПЧП ефективно за икономиката и за публичното благо, е необходимо да се създаде подходяща правна, административна и институционална рамка, както и адекватен механизъм на управление и координация.

Споразуменията за ПЧП обикновено изискват участващите страни (публичният сектор–възложител и частният сектор–изпълнител) да поемат отговорността и риска за използването на активите за дълъг период от време. За разширяване на приложението на ПЧП в различни сектори на икономиката се открояват въпросите за капацитета на държавната структура и нейната администрация да управлява и регулира ПЧП и готовността на частния сектор да поема рискове и финансово да осигури изпълнението на проекти чрез ПЧП. Тези въпроси възникват поради липсата на достатъчен капацитет на държавната и местна администрация да формулира атрактивни за частния сектор публично-частни партньорства и да определя достатъчно ясни технически и финансови параметри за реализацията и изпълнението им.

С приемането на необходимата нормативна рамка се насърчават публично-частните партньорства като инструмент за по-ефективна и устойчива реализация на проекти (инфраструктура и/или предоставяне на услуги) и мобилизация на човешки и финансови ресурси извън публичния сектор. Тези действия на национално ниво бяха фокусирани върху подготовката на големи инфраструктурни проекти.

Управленските звена в общините прилагат принципа на ПЧП при предоставяне на услуги на основата на Закона за концесиите и Закона за обществените поръчки.

Изграден е регистър за обществените поръчки към Агенцията за обществени поръчки и действа национален концесионен регистър.

До момента, независимо от усилията на държавата и на отделни държавни администрации (Министерство на икономиката, Министерство на финансите, Министерство на държавната ИСС/023/2007 г.

администрация и административната реформа и др.), няма ясно формулирана политика за ПЧП. В методическите указания за ПЧП на Министерство на финансите са представени в систематичен вид стъпките за реализиране на ПЧП и е описан механизмът за подготовка и реализация на проекти по ПЧП при инфраструктурни инвестиционни проекти.

Централната и местната власт нямат достатъчно капацитет да формулират политики за публично-частни партньорства, които да са атрактивни за бизнеса от гледна точка на възвръщаемост, маркетинг и полезност. За момента ПЧП се инициира от държавата предимно чрез възлагане, като се търси баланс между защитата на обществения интерес и стимула за частния бизнес. Реалните ПЧП, в които бизнесът да участва със собствено финансиране и да поема риска, все още са епизодични случаи.

Затова е необходимо държавата да формулира интегрирана политика за ПЧП, в която да привлече частния сектор, спазвайки пазарния механизъм и взаимната изгода. Полезно в тази насока би било създаването на стратегия за ПЧП, обвързана с подробен план за нейното реализиране.

VI. ПОВИШАВАНЕ НА ЕФЕКТИВНОСТТА НА ПЧП

Прилагането на интегрирана политика за ПЧП предполага обществена дискусия с участието на бизнеса и структури на гражданското общество.

Нормативната рамка за реализиране на ПЧП чрез концесия и възлагане е създадена и са разработени методически указания за ПЧП.

Когато държавата/публичната институция решава да избере ПЧП, е необходимо да подходи предпазливо и да отчете потенциалните изгоди, типа на ПЧП и разпределението на риска. Потенциалните изгоди са икономии на разходи, споделен риск, повишаване на качеството на услугата, увеличаване на приходите, по-ефективно изпълнение, икономическа полза и затова е необходима цялостна национална политика за ПЧП.

Икономии на разходи се постигат, в случай че частният партньор намали разходите от експлоатация и поддръжка чрез икономии от мащаба, използва иновационни технологии, по-добро управление. Добре е рискът да е споделен особено при спазване на екологичните изисквания при инвестиционни проекти. Готовността за поемане на рисковете при изграждане и експлоатиране на публичния обект зависи и от очакваната възвръщаемост. Затова и цената, която страните по договора ще искат, е свързана със степента на риска.

Държавата или местната власт, встъпвайки в ПЧП, не се отказва от възможността да провежда своята политика, да регулира и контролира доставянето на услугата и създаването на публичен обект. Доколкото публичната власт установява контрол, зависи от договора и формата на ПЧП.

Провеждането на държавна политика в областта на ПЧП и създаването на добър институционален механизъм за управление, координиране и контрол ще позволи да се избегнат случаи на прекъсване на договора, подмяна на експертния екип и на колективни трудови спорове. Идентифицираните проблеми по приложение на ПЧП се отнасят до административен капацитет, разпределение на

отговорности в управлението и контрола от страна на държавните структури, ангажирани с управление на ПЧП.

Досегашната практика показва и проблеми от двете страни на ПЧП- публичната администрация и частният сектор във фазите на реализирането на проекта (проектиране, фазата на тържните процедури, договаряне и изпълнение).

Общественият сектор използва публично-частното партньорство, за да даде стимули на частния сектор да работи по-ефикасно и ефективно при предоставяне на обществени услуги и дейности. Все още недостатъчно добре е развит капацитетът на местната власт да управлява и изпълнява проекти по ПЧП.

Проектите по ПЧП, които в момента се осъществяват, нямат засега еднозначна обществена оценка. Причината е в липсата на система за оценка на качеството на изпълнението на предлаганите услуги от частния партньор. За да се осъществи тази задача, е необходимо да се определят строго дефинирани критерии за качество, които да бъдат заложи при избора на партньор и записани в самия договор за предоставяната услуга. По този начин ако крайният резултат не отговаря на поетите ангажименти, могат да се търсят финансови неустойки от изпълнителя.

Например в случаите на възлагане/аутсорсинг на предоставяне на услуги посредством ПЧП публичната администрация все още остава отговорна за определената услуга в очите и възприятието на обществото. По тази причина е важно да се установи система за мониторинг на изпълнението и контрол върху услугата и в периода след като тя е предоставена за изпълнение на частния партньор.

При ПЧП винаги е реална възможността централната и местната власт да бъдат обвинени в корупция при подбор на партньора и организиране на търга. Обвиненията могат да бъдат ограничени чрез ясни процедури и прозрачност на взаимоотношенията с частните партньори.

За да се постигне публичност и прозрачност на ПЧП, е необходимо да се разработи обществен мониторинг на ПЧП със съответни индикатори за оценка на икономическата ефективност, базиран на подхода на ползите и разходите.

Много често вътрешната политика и приоритетите на администрацията или интересите на бизнеса влияят на избора на ПЧП, на управлението и изпълнението му, както и на крайната оценка. Затова препоръчваме да се създаде подходяща система за независим мониторинг на изпълнението на проекти по ПЧП с участието на структурите на гражданското общество.

ПЧП е нов подход на бизнес отношения, в които участници са държавата и местната власт. Липсата на достатъчно разбиране по отношение на концепцията за публично-частно партньорство - как се осъществява и какви са ползите, предимствата, които може да донесе за частния и публичния сектор, затруднява прилагането на ПЧП. Липсата на инструменти за измерване качеството на изпълнението на проекта в съответствие с разходите са основна пречка пред публичната администрация да изпълнява своята роля по отношение на ПЧП, особено, когато публичната администрация е склонна да третира по различен начин услуги, извършвани в рамките на ПЧП договор и такива, които се изпълняват от самата нея.

Причината е, че концепцията за ПЧП е нова за българската публична администрация, особено за регионалните и местни власти, както и за бизнеса.

Трябва да се подчертае, че има практика общините да възлагат на фирми или неправителствени организации социални услуги и дейности. Но все още не е осъзната ползата от аутсорсинга за частния партньор и подобренията, които могат да се постигнат в публичния сектор. Резервите в тази област следва да се използват по-активно, особено при прилагането на нови форми като аутсорсинг.

Има случаи, когато местната администрация се стреми да поддържа съществуващото ниво на трудова заетост в публичния сектор и счита това за по-важно, отколкото да направи подобрения, които биха могли да се осъществяват в резултат на успешен ПЧП проект. Това се дължи на бавната промяна на статуквото, т.е. замяната на един традиционен подход на извършване на услуги с нетрадиционен, какъвто е ПЧП.

В някои случаи проблеми възникват още при дефиниране на проекта за публично-частно партньорство. Администрацията трябва да зададе обхвата и параметрите на проекта, но методологията за ПЧП е доста комплексна и това затруднява и двете страни, особено бизнеса, ако техническото задание не е добре и ясно формулирано.

Администрацията трябва да взаимодейства по-активно с бизнеса с цел разработване на проект за ПЧП. Понякога стремежът всяка страна да защити интересите си поражда конфликти и недоверие. Опитът с проекти за ПЧП е недостатъчен, което поражда нерешителност както за частните партньори, така и за администрацията. Следва двете страни

да демонстрират своята ангажираност към сътрудничество, тъй като ПЧП представлява една дългосрочна стратегия.

Успешното изпълнение на проекти за ПЧП често изисква задължителното сформирание на консорциуми от частни партньори, тъй като много рядко частен субект е в състояние да адресира самостоятелно и адекватно изискуемата специализирана услуга поради дългото времетраене на проекта, необходимите гаранции и финансови изисквания. В същото време консултантският пазар в България не е готов все още да предложи специализирани услуги, необходими за всяка една фаза на проекти за ПЧП.

VII. РАЗРАБОТВАНЕ НА ПРОЕКТИ ПО ПЧП

Прилагането на ПЧП изисква да се подобри капацитетът и нивото на познание на администрацията и на бизнеса. В тази връзка е подходящо да се разработят специализирани програми за обучение, а обучаващите да отговарят на критерии, определени от Института за публична администрация и европейска интеграция или от друга независима институционална структура.

Доста е сериозен проблемът с консултирането на общини, фирми и неправителствени организации, които участват в реализирането на проекти по публично-частното партньорство, съответно с инвестиционен компонент и възлагане на услуга.

Усилията на бизнеса и държавата могат да се обединят в разработването на проекти по ПЧП, като се въведат правила, които да се следват от консултантските фирми. В момента в страната съществува неопределен и аморфен пазар на консултантски услуги. Затова ИСС предлага да бъдат определени правила и изисквания за ИСС/023/2007 г.

консултантските фирми в областта на ПЧП, приети както от държавата, така и от бизнеса.

Към момента ПЧП не са регулирани от законодателна рамка на ЕС. ЕС се придържа към възлагане на концесия и осъществяване на управлението от институционални ПЧП компании - смесени дружества.

Повечето европейски страни прилагат Закона за концесията при осъществяването на проект ПЧП (изгради-експлоатирай-прехвърли). Този закон се използва при ПЧП в транспорта, водоснабдяването, управлението на отпадъците, строителство на магистрала, мостове, тунели, паркинги, стадиони и спортни площадки.

VIII. ПРАВНО РЕГУЛИРАНЕ НА ПЧП

В европейските страни ПЧП е установен бизнес подход, базиращ се на законодателно регламентирани договорни отношения, като частният сектор е активен и предлага проекти на публичната администрация.

ЕИСК в становище за Зелената книга счита, че публично-частното партньорство е гъвкав и динамичен икономически способ за катализиране на определени икономически, социални и свързани с околната среда цели, като устойчиво развитие, създаване на работни места и социална интеграция. ПЧП е подходяща форма, която подпомага развитието на публичния и на частния сектор и съответно трябва да има консенсус между бизнеса и държавата за единна и добра политика за ПЧП.

ЕИСК след дискусия и допитване до членовете на ЕИСК признава необходимостта от създаване на Европейска агенция за ПЧП, която да е център за обмяна на добри практики и експертни решения.

Анализът на съществуващите практики в България сочи, че най-вероятно в краткосрочен и средносрочен аспект проектите по ПЧП ще се осъществяват на основа на сега съществуващата нормативна база относно обществените поръчки, концесиите и договорите за съвместна дейност.

Общата цел на *Зелената книга за ПЧП на ЕС* е да предизвика дискусия по прилагането на европейското право за обществените поръчки и концесиите в контекста на феномена ПЧП. Европейското право за обществените поръчки и концесиите е неутрално по отношение на избора на държавите-членки дали самите те да осигурят дадена публична услуга или да я възложат на трета страна.

Терминът публично-частно партньорство (ПЧП) не е дефиниран в европейското право. В най-общи линии, терминът се отнася за тези форми на сътрудничество между органите на публичната власт и на бизнеса, като целта е да се осигурят средства, да се извърши строителна дейност и реиновация, управление и поддръжка на инфраструктура или доставка на услуга.

Зелената книга разглежда феномена ПЧП от перспективата на европейското законодателство относно обществените поръчки и концесиите. Европейското право не предвижда никакви специални правила, обхващащи ПЧП. Истината е обаче, че всеки акт (независимо от това дали е на основата на договор или е едностранен) трябва да бъде проучен в светлината на правилата и принципите, които са заложили в Договора за Европейска общност, особено що се отнася до ИСС/023/2007 г.

принципите на свободата на установяването и свободата за доставка на услуги (чл. 43 и чл. 49 на Договора). Правилата на вътрешния пазар, включително и правилата и принципите, регулиращи обществените поръчки и концесиите, се отнасят до всяка една икономическа дейност, т.е. всяка дейност, която се състои в доставяне на услуги, стоки или извършване на работа на пазара, даже ако тези услуги, стоки и работа са предназначени да доставят „публична услуга” по смисъла на националното законодателство на държавите-членки. Принципите, заложи в ПЧП, са прозрачност, равнопоставеност във взаимоотношенията, пропорционалност и взаимно признаване. Още повече, че съществуват подробни разпоредби, които се прилагат в случаите, обхванати от директивите, регулиращи възлагането на обществени поръчки. Тези директиви в същността си са насочени към защита на интересите на операторите, регистрирани в една държава-членка, които желаят да предоставят стоки и услуги на договарящи публични органи от друга държава-членка, и по този начин да се избегне както рискът от преференции, които биха били дадени на някои от националните участници в търга, така и възможността публичният орган да се влияе от съображения, различни от икономическите.

Правилата, приложими при подбора на частен партньор, най-напред произтичат от типа договорни отношения, в които тази страна влиза със страната-възложител. Според производното право на Общността всеки един възмезден договор, сключен в писмена форма между възложител и оператор, чийто предмет е изпълнение на строителни дейности или доставка на услуга, се оформя като „обществена поръчка за възлагане на строителство или услуги”.

ИСС/023/2007 г.

Понятието „концесия” се дефинира като договор от същия вид - обществена поръчка, с тази разлика, че срещу изпълнението на дейности или доставка на услуги изпълнителят получава правото на експлоатация на структурата или услугата, както и право на заплащане.

Зелената книга прави разлика между:

- ПЧП от чисто договорно естество, в което партньорството между публичния и частния сектор се основава единствено на договорни отношения, и
- ПЧП от институционално естество, което включва сътрудничество между публичния и частния сектор в рамките на отделен стопански субект.

Това разграничение се основава на наблюдението, че разнообразието от ПЧП в държавите-членки може да се сведе до два основни модела. Всеки един от тях повдига специфични въпроси, свързани с приложението на европейското право за обществените поръчки и концесиите, и подлежат на отделен анализ, предложен по-долу.

В смисъла на *Зелената книга* институционализираните ПЧП предполагат създаването на нов субект, обща собственост на публичния и частния партньор. Следователно, общият стопански субект има за задача да гарантира доставката на дейност или услуга в полза на обществото. В държавите-членки публичните власти понякога прибегват до такива структури, в частност за администриране на публични услуги на местно ниво (например, водоснабдителни услуги, такива, свързани със събиране на отпадъците и др.).

Прякото сътрудничество между публичния и частния партньор в структура, представляваща юридическо лице, позволява на публичния ИСС/023/2007 г.

партньор, посредством присъствието си сред акционерите и управителните органи на съвместното предприятие, да поддържа относително висока степен на контрол върху развитието на проектите.

Институционализираното ПЧП може да се създаде чрез основаване на стопански обект, собственост на публичния и частния сектор или в случаите, когато частният сектор поема контрола над съществуващо публично предприятие.

Европейският парламент подкрепя Законът за обществените поръчки да се прилага при избор на частен партньор, както и при процедурите на аутсорсинг.

Необходимостта от прозрачност и обществен контрол на процедурите за публично-частно партньорство се счита от особено значение за интересите на гражданите и на инвеститорите.

Освен в Договора за ЕО, правила за възлагане на ПЧП се съдържат в следните директиви:

- Директива 2004/18 - относно координирането на процедурите по възлагане на обществени поръчки за строителство, услуги и доставки.
- Директива 2004/17 - относно координиране на процедурите за възлагане на обществени поръчки от възложители, извършващи дейности по водоснабдяване, енергетика, транспорт и пощенски услуги.
- Директива 92/13/ - относно координирането на законови и подзаконови административни разпоредби, свързани с прилагането на правилата на Общността по възлагане на обществени поръчки на субекти, извършващи дейност

във водния, енергийния, транспортния и телекомуникационния сектор.

В България няма специализирано законодателство за разлика от Гърция.

ПЧП е регламентирано със следните закони: Закон за обществените поръчки; Закон за концесия и Правилник за прилагане на концесиите; Закон за държавната собственост; Закон за общинската собственост; Закон за задълженията и договорите.

Предвид досега проведения анализ ИСС констатира, че ПЧП се прилага съгласно действащото законодателство, но все още липсва опит както от страна на държавата, така и от страна на бизнеса в изпълнението на инвестиционни и инфраструктурни проекти.

IX. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

След извършения анализ на общите условия и нормативната рамка за разработване и изпълнение на проекти по ПЧП, **ИКОНОМИЧЕСКИЯТ И СОЦИАЛЕН СЪВЕТ КОНСТАТИРА СЛЕДНИТЕ ОСНОВНИ ПРОБЛЕМИ:**

- Отговорността за реализиране на проекти по ПЧП е разпределена между различни министерства. Липсва необходимата институционалност за управление, координиране и контрол на проектите по ПЧП в различните сектори на икономиката. Независимо че през последните години се изгради известен капацитет на местно ниво за предоставяне на публични услуги на частен партньор, той е все още недостатъчен.
- Липсва цялостна национална политика за подобряване качеството на публичните услуги чрез прилагането на ПЧП.

- Екпертният капацитет на държавната и местната администрация, на бизнеса и на консултантските фирми не е достатъчен за осъществяване на добро и ефективно (оперативно и финансово) разработване, планиране и управление на проекти-инвестиционни и инфраструктурни, независимо от провежданото обучение по програма Фар . Особено полезно ще бъде, ако се предложат комплексни мерки по отношение подобряването на целия образователен процес – планиране, интер-дисциплинарни програми на висшите учебни заведения (ВУЗ) по строителство, икономика и право, с акцент върху практически въпроси и подготовка на квалифицирани специалисти за осъществяване на ефективни ПЧП.
- Негативизмът на обществото към ПЧП и извършването на дейности в публичния сектор от бизнеса е резултат на непрозрачност и недостатъчна публичност на процедурите за придобиване капиталовите активи и липсата на информация и отчетност за осъществените дейности според предварително заложените количествени и качествени индикатори.

Решаването на горните проблеми би довело до разширяване на прилагането на ПЧП и активизиране участието на бизнеса, както и до промени в негативната нагласа на населението за някои прилагани форми на ПЧП.

В тази връзка **ИКОНОМИЧЕСКИЯТ И СОЦИАЛЕН СЪВЕТ СЧИТА, ЧЕ СА НЕОБХОДИМИ СЛЕДВАЩИ ДЕЙСТВИЯ И РЕШЕНИЯ В СЛЕДНИТЕ ОСНОВНИ НАПРАВЛЕНИЯ:**

1. Формиране и прилагане на ясна национална политика в областта на ПЧП. Разработване на стратегия за развитие на ИСС/023/2007 г.

ПЧП заедно с подробен план за действие, който да включва конкретни стъпки в тази насока. Организиране на обществени дискусии за разработването и провеждането на тази политика от страна на държавата с участие на всички заинтересовани страни.

2. Подпомагане и поощряване на бизнеса в иницирането на подобно сътрудничество, като се формулират атрактивни за частния сектор публично-частни партньорства. Анализът на текущата ситуация определя като доминираща практика ПЧП да се иницират от държавата чрез възлагане.
3. Изпълнителната власт да представи списък на планираните приоритетни проекти за периода 2007-2013, които биха могли да се реализират чрез ПЧП. По този начин ясно ще се очертаят приоритетните за държавата сектори и ще се заяви сериозен ангажимент от нейна страна за тяхното подпомагане.
4. Разработване на система за обществен мониторинг на ПЧП във всички фази на проекта. Тази система следва да съдейства за оценка на икономическата ефективност на проектите на базата на приети индикатори. ИСС смята, че гаранция за успеха на едно ПЧП е широката подкрепа в обществото, поради което препоръчва участието на социалноикономическите партньори в този процес като гаранция за неговата прозрачност, независимост и ефективност.
5. Формулиране на точни критерии за качество, които да бъдат заложили при избора на партньор и да бъдат записани в самия договор за предоставяната услуга. По този начин ще се

гарантира защита на интересите на държавата и съответно на потребителите на услугата.

6. Въвеждане на единен подход при третирането на различни услуги, когато се предоставят от частния бизнес и респективно от държавата. Принципът на равнопоставеност трябва да върви ръка за ръка с икономическата изгода за двете страни. Стремехът всяка страна да защити само своите интереси поражда конфликти и недоверие, които следва да бъдат преодолявани.
7. Усъвършенстване на работата и подобряване на координацията на институциите, отговорни за развитието на ПЧП в България. Държавната и местна администрация следва ясно да формулират техническите и финансови параметри за реализацията и изпълнението на публично-частни партньорства, с цел улеснение работата на всички страни.
8. ИСС настоява да се разработи специализирано обучение за ПЧП по сектори, което да се наблюдава централизирано (например от Института за публична администрация и европейска интеграция или от неправителствена организация) с цел повишаване на капацитета на работещите в тази област.
9. ИСС се обявява за проучване на опита на водещи страни в областта на ПЧП и подкрепя идеята за обмяна на добри практики и експертни решения на европейско ниво. Използването на фирми с опит и консултанти в процеса на създаване на ПЧП е изключително полезно и важно, но е необходимо да се извърши анализ на консултантския пазар с

цел гарантиране на качеството на предоставянето на тези услуги.

10. ИСС смята, че съществуват резерви в развитието на ПЧП, особено що се отнася до т.нар аутсорсване на социални услуги и дейности. ИСС препоръчва държавата да обърне по-голямо внимание на този вид дейност, като се имат предвид ползата от аутсорсинга за частния партньор и подобренията, които могат да се постигнат в публичния сектор.

Доц. Лалко Дулевски

ПРЕДСЕДАТЕЛ НА ИКОНОМИЧЕСКИЯ И СОЦИАЛЕН СЪВЕТ