



Принципи, цели и функции на публично-частното партньорство между заинтересованите страни в регионалното развитие и в инфраструктурата



**Йосиф Аврамов – зам. председател на УС на Националната предприемаческа и занаятчийска камара и  
Председател на УС на Консултантски център по европейски програми “ЛЮЛИН”**

# ПРИНЦИПЪТ НА ПАРТНЬОРСТВО

- Въведен през 1988 като фундаментален принцип на Структурните Фондове, включващ тясно сътрудничество със съответните институции на национално, регионално и местно ниво;
- Преработен в 1993 да включва икономическите и социални партньори;

## **Три цели на партньорството:**

- Повишаване капацитета на Националния План за Развитие;
- По-добро фокусиране на програмните мерки;
- По-ефективна реализация/изпълнение;

## **Три функции на партньорството:**

- Участие в планирането/създаването на Общинските планове за развитие, Регионалните планове за развитие, Националния план за развитие;
- Управление, мониторинг, контрол и оценка;
- Общините, като преки бенефициенти;

# ПАРТНЬОРСТВО В РЕГИОНАЛНОТО РАЗВИТИЕ

**Партньорството в ЕС** е ключова и най-отличителна черта в провеждането на политиката за сближаване. То има много страни – не е само взаимоотношение донор-реципиент, надхвърля икономическите и търговските въпроси, като поставя отделните страни членки във водеща роля за очертаване на приоритети в сътрудничеството за регионално развитие. Ключови фигури са националните, регионалните и местни власти, и делегацията на ЕС, чрез които се поддържа постоянен диалог със службите на ЕК.

**Споразуменията за партньорство се базират на няколко основни стълба:**

- По-активно включване на гражданското общество и частния сектор по-специално при разработването на планове за развитие, на програми и проекти за тяхната реализация;
- Рационализиране на финансовите инструменти с фокус върху нови инициативи за подпомагане на регионалното сближаване;
- Подпомагане на регионалната интеграция с цел посрещане предизвикателствата на глобализацията на икономиката;

## Публично – частни партньорства

- Въвеждат администрацията в ролята на посредник между гражданите, пред които тя е отговорна и частния сектор, който е заинтересован;
- Администрацията трябва да калкулира, контролира и да държи сметка за изразходваните средства;
- Администрацията трябва да насочва и регулира процесите чрез управление на публичните проекти;
- **Защо се включват недържавни субекти в осъществяване на публични проекти?**
  - ✓ ПЧП увеличава ресурсите, знанието и опита (Живеем във време, когато се смята, че парите не са в държавата, а в публичния сектор;
  - ✓ Разпределение (споделяне) на риска, което облекчава общината. Винаги има рискове!
  - ✓ ПЧП обединява интересите;
  - ✓ ПЧП не е рационализиращ механизъм сам по себе си;
  - ✓ ПЧП трябва да се управлява, както и проекта;

## Препоръки свързани с публично – частно партньорство

- Новите форми на сътрудничество и публично – частно партньорство са необходими за преодоляване на бариерите между икономическото, екологичното и социално развитие, в съответствие с новия старт на лисабонската стратегия. Тези форми на сътрудничество подпомагат повишаването на конкурентноспособността на регионите за привличане на инвестиции.
- В мрежата на партньорство се препоръчва включването на различни социални и културни/етнически групи /малцинства/маргинализирани групи/.

### ОСТРА НЕОБХОДИМОСТ ОТ СПЕЦИАЛИЗИРАНО ОБУЧЕНИЕ

Целеви групи за обучение:

- Публична администрация и местни власти;
- Частен сектор;
- Гражданско общество;

Приоритетни области на обучение:

- Обучение, свързано с интегрирано и устойчиво управление при широко участие;
- Обучение, свързано с демографските промени;
- Обучение, свързано с промените в климата;
- Обучение, свързано с препятствията пред устойчивото развитие;
- Обучение, свързано с работата в мрежа за сътрудничество и информационен обмен на регионално и международно ниво;
- Подхода на частния сектор;
- Ролята на сътрудничеството;

# Публично – частно партньорство

- Съществуват различни разбирания относно значението на термина публично-частно партньорство. В по-широк смисъл, ПЧП често се тълкува като покриване на цялата гама на сътрудничество между публичния сектор и частните партньори, което в много случаи води до създаване на смесени предприятия.
- В един по-тесен смисъл, ПЧП следва да се разглежда като публично-частно сътрудничество, целящо съвместно разработване и изпълнение на специфични проекти. Това проектно-ориентирано сътрудничество може, но не е задължително, да води до създаване на смесени публично-частни предприятия.
- Насоките на ЕС за успешно ПЧП определят ПЧП като “партньорство между публичния сектор и частния сектор за целите на осигуряването на проект или услуга, обикновено предоставяни от публичния сектор”.

Съвместна дейност между публичния и частния сектор, основана на взаимен интерес и експертни умения на партньорите за постигане на определени обществени потребности, при подходящо разпределение на средствата, рисковете и ползите.

- Подпомага се привличането и ефективното използване на средства от национални и международни източници;
- Увеличава се възможността за успешно изпълнение на проекти и програми;
- Повишава се административния и управленски капацитет за регионално развитие;
- Увеличава се възможността за генериране и разпореждане с допълнителни ресурси от страна на управляващите;

## Подходът за ПЧП

- Покрива „средната” позиция между т. нар. формална приватизация, при която компания-публична собственост, под формата на частен законен орган, носи отговорност за предоставянето на услугата, и пълна (материална) приватизация на предоставянето на обществени услуги, като в този случай частният сектор поема всички отговорности и задачи;
- Частното участие в проект по ПЧП може да поеме редица функции и да бъде активната страна в различни фази от жизнения цикъл на проекта, въз основа на дългосрочен договор с публичния сектор. Това може да започне с дейностите по проектиране и планиране и да продължи със строителство и/или възстановяване на активите, до поемане на функционирането и поддръжката на обекта. Може да включва и осигуряването на финансирането, както и задачата за оползотворяване на активите в края на експлоатационния период.

## ПРОЦЕДУРИ и ФОРМИ НА ПЧП

- Държавни помощи
- Концесиониране
- Търговски отношения – смесени дружества
- Обществени поръчки
- Договорни отношения
- Вещни права





# Публично–частен проект

- Възможните комбинации позволяват широка гама от типове и възможности за отношения в рамките на ПЧП, следователно и значителна гъвкавост при сътрудничеството между публичния и частния сектори в голям брой инфраструктурни сектори, в търсене на по-добра ефективност (напр. транспорт, болници, училища, води/отпадни води, управление на отпадъците и др.);
- В повечето случаи, когато частният сектор покрива няколко фази от цикъла на проекта се постига необходимата оптимизация на разходите, не само чрез фокусиране върху инвестициите, но и върху оперативните разходи, които често значително надвишават първоначалните инвестиционни разходи за целия жизнен цикъл на проекта;

## Тясното сътрудничество с частния сектор

- Това е една реална възможност за развитие на публичния сектор, предвид ограничените възможности на държавния и общинските бюджети. Без ресурсите и компетентността на частния сектор, няма да бъде възможно да се посрещнат само с публични средства огромните предизвикателства в тази област. С оглед на изискванията към нас, като страна членка на ЕС и подържането на конкурентни условия в българската икономика, липсата на инвестиции в публичната инфраструктура и в други области трябва да бъде преодоляна възможно по-скоро. Трябва да бъде улеснено изпълнението на приоритетни проекти, както и осигурена възвращаемост на вложените инвестиции с висока норма на печалба.
- По тази причина е необходимо да се търсят ефективни алтернативи за реализиране на проекти, различни от следването на конвенционален път за развитие на публичната инфраструктура. Опитът на европейските страни, особено на Великобритания и Германия, посочва, че проектите реализирани чрез ПЧП представляват ефективно и ефикасно решение за предоставянето на обществени услуги.

## Приоритетни области за създаване на нови форми за сътрудничество

- Координация на публично – частните интереси – предвид ограничените ресурси, глобализацията и либерализацията на икономиката;
- Коопериране с Малките и средни предприятия /МСП/ - изследване на възможностите на публично-частното партньорство за координиране на публично-частните интереси, балансиране на икономическите, социалните и екологичните цели;
- Анализ на примерите на успех и неуспех в партньорството – разработване на стратегии за сътрудничество между местните власти и Малките и средни предприятия за целите на създаване, проучване и прилагане на иновативни устойчиви технологии и системи;
- Определяне на бариерите пред хоризонталната и вертикална интеграция– анализ на успешното и неуспешното партньорство и начините на осъществяване;

# ПУБЛИЧНО-ЧАСТНО ПАРТНЬОРСТВО В БЛАГОУСТРОЙСТВОТО



# ПЧП в сферата на регионалното развитие и инфраструктурата

- Наличието на модерна и качествена инфраструктура е основен стимул за икономически растеж и оттам за повишаване на жизнения стандарт на населението. Правителството на Р България и местната администрация са отговорни за осигуряването на публична инфраструктура и обществени услуги. В процеса на своето икономическо развитие нашата страна се нуждае от модерни и алтернативни решения в областта на публичните услуги и от модернизиране на инфраструктурата и комуналните дейности. Международната практика показва, че публично-частното партньорство (ПЧП) е един от успешните финансови инструменти за осигуряване на инвестиции в публичната инфраструктура, когато държавния и общинските бюджети не разполагат с необходимия финансов ресурс и искат да осигурят по-добра стойност на вложените публични средства.
- Развитието на ПЧП в Европа през последните две десетилетия почива на следната икономическа логика:
  - ✓ Ускореното регионално развитие в Европа съчетано с общия Европейски пазар през последните години доведе до необходимост от развитие на транспортна, екологична и социална инфраструктура, която да задоволи нарасналите потребности;

## ПЧП в сферата на регионалното развитие и инфраструктурата

- ✓ Съчетанието на тези потребности с приетите Европейски директиви в сферата на околната среда и транспорта доведе до нужда от големи инвестиции в базисна инфраструктура;
- ✓ Осъзната е възможността за постигане на по-добра стойност на вложените публични средства чрез използване на ефективността и ефикасността на частния сектор при предоставяне на публични услуги;
- ✓ Съществуващи ограничения върху консолидирания бюджет налагани от строгата монетарна и фискална политика в Европа;
- ✓ Осъществяване на цялостен подход при проектиране, финансиране, строителство и експлоатация, като публичния сектор започва да поставя акцент върху вложените от него средства през целия проектен цикъл;
- ✓ Предоставяне на възможност за споделяне на рисковете по проектите между публичния и частен партньор.

## Основни характеристики на ПЧП в сферата на регионалното развитие и инфраструктурата

- Частния сектор инвестира в инфраструктурата и предоставя свързани с това услуги на публичния сектор;
- Публичния сектор запазва отговорността за предоставянето на основните услуги;
- Договорното начало като начин за уточняване на взаимоотношенията между публичния и частния сектор;
- Публичният сектор изисква определени стандарти и поставя изисквания;
- Частният сектор предоставя услуги, които са част от функциите и отговорностите на публичния сектор;
- Националното финансиране и подкрепата от ЕС не могат да покрият необходимите разходи за инфраструктура;
- Институционалната рамка на регионалното развитие и изпълнение на НСРР в основни линии е създадена;
- Необходимо е да се институционализира прилагането на принципа на партньорство чрез изграждане на подходящ орган – Съвета за партньорство по НСРР;

# Изграждането на публично-частни партньорства за финансиране на съвместни проекти за регионално и местно развитие

- В настоящия момент, участието на частния сектор в изпълнението на програмите за регионално развитие е ограничено почти изцяло до съфинансиране на проекти с крайни бенефициенти МСП;
- Липсват съвместни проекти между местните власти и частния капитал в сферата на публичния сектор;
- Процедурите за избор на проекти по Структурните фондове и Кохезионния фонд би трябвало да предвидят специално внимание към проекти, които съответстват на приоритетите и са съфинансирани от няколко местни и регионални участници (общини, НПО, частен сектор);
- “Групи производители” по програма САПАРД е положителен опит, който би могъл да се приложи и към “групи общини” или “групи партньори” от обществеността и частния сектор;
- Какво ще се постигне? Подкрепа по реализацията на създаването на регионални клъстери и мрежи, насърчаване на партньорството, но и освобождаване на оскъдните централно отпускани средства за други проекти. На свой ред това ще подпомогне повишаването на общия капацитет на страната за усвояване на средства;



# Принципи при участието на публичният сектор в проекти за ПЧП

- Цялостна подготовка на сътрудничеството по проекта и преговори с частния сектор, подкрепени с необходимите ресурси, за да може ефективно и ефикасно да се защитава обществения интерес в едно рисково предприятие.
- Ясно дефиниран пакет от услуги, които да бъдат предоставени на частния партньор под формата на изходна спецификация в съответствие с обществените цели в областта на съответната политика.
- Ясна позиция за рисковете на проекта и тяхното смислено и ефикасно разпределение между партньорите (което не означава публичният сектор да избягва всеки риск и на всяка цена).
- Определяне на изпълнимостта чрез ПЧП на ранен етап в процеса на подготовка на проекта, избягва изразходването на ресурси за търсенето на решение за ПЧП, което може по-късно да се окаже неосъществимо.
- Използване на признат стандарт при оценяване на ползите и възможните предимства на варианта за ПЧП, който трябва да бъде изпълнен, според стойността на стандартен референтен проект. Ключовият критерий за решение за прилагане на ПЧП трябва да бъде ценовата ефективност, като се показва финансовата себестойност, сравнена с традиционния метод на предоставяне на услуга, отговаряща на публичните цели. В противен случай тръжната процедура не трябва да бъде започвана.
- Използване на конкурентно търгуване като инструмент за получаване на най-много ползи за публичния сектор, като същевременно се запази целостта и прозрачността на тръжната процедура и оценяването на кандидатите.
- Развиване и подържане на работещо партньорство с частния сектор, основано на взаимно признаване на интересите на партньорите, поддържащи постоянно целите и изискванията на публичния сектор и работещи въз основа на ясни и стабилни правила и регламенти.

# Публично–частен инфраструктурен проект

- Отчитайки Европейското законодателство, практика и счетоводно третиране можем да обобщим, че ПЧП е дългосрочно договорно отношение между лица от частния и публичния сектор за финансиране, построяване, реконструкция, управление или поддръжка на инфраструктура с оглед постигане на по-добро ниво на услугите, където частният партньор поема строителния риск, и поне един от двата риска – за наличност на предоставяната услуга или за нейното търсене.
- Извършването на плащане при ПЧП проект е свързано с ползването на предоставяната от частния партньор публична услуга и е обвързано с постигане на определени критерии за количество и качество на услугата. Общината (като потребител на услуги) има право да редуцира своите плащания, както би го направил всеки „обикновен клиент“ при непредоставяне на необходимото количество и качество на услугата. ПЧП проект следва да се тълкува като концепция, далеч надвишаваща традиционната роля на частния сектор в процеса на предоставяне на обществени услуги. На този етап тя се изразява основно в участие в началното проектиране и изграждане на инфраструктурни активи, договорени от публичния сектор. В традиционния модел публичният сектор остава собственик, управляващ и финансиращ активите, като поема всички рискове в процеса на предоставяне на услугата;
- По тази причина е уместно да се счита за ПЧП е такова сътрудничество между публичния и частния сектори, при което частният сектор поема дейности и задачи в най-малко три фази от жизнения цикъл на проекта;
- Това често се отразява в описанието на модели за ПЧП с главни букви, посочващи фазите от жизнения цикъл на проекта, изпълнявани от частния партньор (напр. в модела СЕП Строителство, Експлоатация, Прехвърляне от англ. BOT ).

## Типове ПЧП в областта на инфраструктурата

Тип ПЧП	Основни елементи	Приложение	Силни страни	Слаби страни
Договор за управление	Публичният сектор предоставя инфраструктура за управление и експлоатация	При налична инфраструктура в добро състояние	Частната страна може да реализира разходно – ефективно управление	Ограниченост на инвестициите от страна на частния сектор
СЕП (BOT) Строителство- Експлоатация- Прехвърляне	Публичния сектор изготвя проекта, а частния партньор изгражда необходимата инфраструктура, която в края на периода се прехвърля на публичния сектор	Проекти със значителни технологични и експлоатационни изисквания	Частната страна може да реализира разходно – ефективна експлоатация	Липсва възможност за иновативни строителни решения от страна на частния сектор
СПЕ (ВТО) Строителство- Прехвърляне- Експлоатация	Разлика със СЕП – модела е тази, че публичния сектор става собственик на инфраструктурата от самото начало на договора.	Проекти със значителни технологични и експлоатационни изисквания	Частната страна може да реализира разходно – ефективна експлоатация	Липсва възможност за иновативни строителни решения от страна на частния сектор

<p align="center"><b>СПЕ (ВОО)</b> Строителство- Притежание- Експлоатация</p>	<p>Разликата от горния модел е, че няма задължение за прехвърляне на собствеността върху активите към публичния сектор; Съществува възможност публичният сектор да придобие активите, като ги изкупи по остатъчната им балансова стойност, след края на договорния период</p>	<p>При изграждане на инфраструктура, която може да бъде частно притежание</p>	<p>Не съществува задължение за придобиване на активите от публичния сектор</p>	<p>Ограничено приложение само да инфраструктура, която може да бъде частно притежание</p>
<p align="center"><b>ПСЕП (DBO T)</b> Проектиране- Строителство- Експлоатация- Прехвърляне</p>	<p>Частната страна носи отговорност за проектирането, строителство, финансирането и експлоатацията на инфраструктурата; Собствеността върху активите се прехвърля на публичния сектор в края на договора</p>	<p>Проекти със значителни технологични и експлоатационни и изисквания позволяващи иновативни решения</p>	<p>Частната страна може да реализира разходно - ефективни решения през целия жизнен цикъл на проекта</p>	<p>Сложна и дълга тържерна процедура, необходимо внимателно разпределяне на рисковете</p>
<p align="center"><b>Концесия (Concession)</b></p>	<p>Поддръжка и експлоатация на съществуващи активи</p>	<p>При проекти не изискващи финансова подкрепа от публичния сектор</p>	<p>Частния сектор изпълнява публични услуги</p>	<p>Сложна и дълга тържерна процедура, необходимо внимателно разпределяне на рисковете</p>

## **Определяне на проект, който наред с другите механизми за плащане, е подходящ за налагане на потребителска такса за предоставяната услуга**

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

(1) *вида на инфраструктурата/услугите:*

- магистрали;
- мостове и тунели;
- логистични платформи;
- канализационни системи;
- водоснабдителни системи;
- управление на отпадъците;
- инселератори (за отпадъци, за топлинна енергия, производство на електричество, снабдяване с енергия);
- тематични паркове (напр. бизнес паркове, паркове за отдих);
- паркинги;
- музеи.

(2) *специфични характеристики на територията, където ще бъде установена инфраструктурата:*

(3) *ниво на поносимост на тарифата/цена на услугата (този аспект може да се променя през срока на концесията към по-високо или по-ниско ниво):*

- градска среда;
- селски райони;
- райони със слаба/силна урбанизация.
- среден доход на крайните потребители,
- наличие на бюджетни ограничения.

(4) *склонност за плащане за новата услуга, или новото предоставяне на стара услуга:*

- предишни поведения (на администрации/потребители);
- добавена стойност на услугата;
- нови количествени и качествени параметри.

(5) *консенсус за инициативата:*

- измерен;
- скрит;
- изграден.

## Жизненоважни въпроси за успеха на проекти на ПЧП

- Внимателен избор на подходящи проекти (не всеки проект може да бъде изпълнен с договор за ПЧП. Дори е направена оценка, че само 12-15 % от обществените проекти са подходящи за ПЧП)
- Избор на проекти с действително въздействие върху развитието
- Цялостна подготовката на обществените власти
  - Ясни цели, задачи и условия
  - Широко участие на въвлечените страни в ранните стадии на проекта
  - Внимателно и надеждно проучване на пазара
  - Достатъчно определени проекти
  - Оптимално разпределение на риска
- Обезпечаване с необходимите източници за финансиране на дейностите от общественения орган
- Решителна и последователна политика през целия проект
- Обществен прием
- Прозрачни тръжни процедури, с реалистични времеви планове
- Избор на опитни консултанти



## Публично частни партньорства – Области на приложение

### Околна среда

- Изхвърляне на отпадъци
- Водоснабдяване и канализация
- Управление на енергийните ресурси



### Сгради

- Съдебни сгради
- Сгради на префектура/община
- Услуги по преместване
- Благоустройство и социална помощ
- Развитие на недвижимата собственост



### Свободни дейности

- Туристическа инфраструктура
- Паркове по интереси
- Универсални магазини
- Места за рекреация
- Изложбени сгради
- Спортна инфраструктура



## Публично частни партньорства – Области на приложение

### Образование/обучение

- Райони на университети
- Училища
- Библиотеки



### Транспорт

- Главни пътища, трамваи, метро, летища
- Пристанища, яхт-клубове
- Градска, регионална пътна мрежа
- Електрификация
- Места за паркиране
- Складове за стоки



### Здравеопазване

- Болници
- Медицински центрове
- Клиника
- Звена за възстановяване





## Публично частни партньорства – Области на приложение

### Сигурност

- Затвори
- Полиция, полицейски участъци

### Защита

- Офис сгради
- Помощна инфраструктура
- Удобства за трениране

### Технология

- Услуги с информационни технологии
- Услуги за работа в мрежи



# Благодаря за вниманието!

- За контакти:
- ДОЦ.ЙОСИФ АВРАМОВ, ДОКТОР ПО ИКОНОМИКА
- ПРЕДСЕДАТЕЛ НА УС НА КОНСУЛТАНТСКИ ЦЕНТЪР ПО ЕВРОПЕЙСКИ ПРОГРАМИ “ЛЮЛИН” И ЗАМ.ПРЕДСЕДАТЕЛ НА НАЦИОНАЛНАТА ПРЕДПРИЕМАЧЕСКА И ЗАНАЯТЧИЙСКА КАМАРА
- [WWW.EVROPROEKTI.ORG](http://WWW.EVROPROEKTI.ORG)
- E-mail: [avramov\\_josif@abv.bg](mailto:avramov_josif@abv.bg)
- София; ПК 1202; ул.”Сердика” № 36, вх.Б, ет.І, ап.12
- Тел.02 983-45-62 и 0887-44-52-52