

ПРОБЛЕМИ ПРИ ДЕФИНИРАНЕТО НА СЪЩНОСТТА И ПРАВНАТА РАМКА НА ПУБЛИЧНО-ЧАСТНОТО ПАРТНЬОРСТВО В БЪЛГАРИЯ

Докторант Юлиян Господинов
Катедра „Мениджмънт“
СА „Д. А. Ценов“

Резюме: Публично-частните партньорства (ПЧП) са част от общата промяна в дейността на общините и търсенето на нови форми на управление. Неоспорим факт е, че последните десетилетия са съпътствани с утвърждаването на това партньорство в страните, трансформирали се от планови в пазарно ориентирани икономики. В статията са разгледани мненията на отделни автори и институции, изследващи същността и правната рамка на ПЧП. Резултатът е, че все още няма изработено единно становище по въпроса. Търсят се обобщения, изхождайки от съгласуваните становища в материалите на Европейския съюз. Проблем в това отношение е, че те не са достатъчни за пълното прилагане на схемите за публично-частни партньорства, поради особеностите на националните законодателства на страните-членки, в т.ч. и България, и суверенното право на всяка страна да регламентира по собствен начин проблематиката.

Ключови думи: Публично-частно партньорство, местни власти, бизнес.

Abstract: Public-private partnerships (PPP) are part of the general change in the activities of the local authorities in their research for new forms of municipal management. An undeniable fact is that the last few decades have been accompanied by the strengthening of this partnership in countries transforming from planned to market oriented economies. The article examines the opinions of both individual authors and institutions, exploring the nature and the legal framework of the PPP. The result is that there has not been made a single opinion on the matter. They are all seeking a summary, starting from the agreed views in the documents of the European Union. However, there is a problem that they are not sufficient for full implementation of PPP schemes, because of the national laws of member states, including Bulgaria, and the sovereign right of each country to regulate the issues, regarding these partnerships independently.

Keywords: Public-private partnerships, local authorities, business.

JEL: H41, H54, H72, K23.

Перманентна задача пред местните власти е необходимостта от прилагане на съвременни управленски подходи, насочени към ефективното и икономичното изразходване на финансовите средства на общините, с цел предоставяне в максимална степен на повече и по-качествени публични услуги на населението. Успоредно с това, непрекъснато се променят изискванията и динамиката в процесите на общественото управление, бизнеса и публичните финанси.

В процеса на търсене на решения за изпълнение на очертаната задача, стояща пред местните власти, една от възможностите е публично-частното партньорство. В подкрепа на това твърдение, като аргумент ще посочим, че основната причина за използването на ПЧП пред традиционните методи на договаряне (обществени поръчки) е способността му да носи по-висока

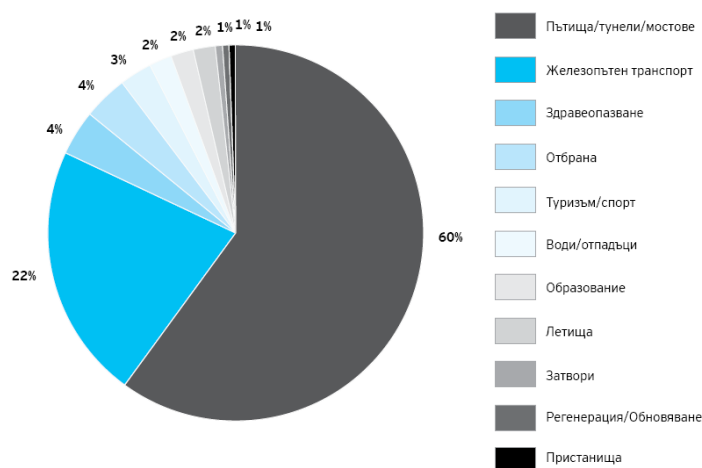
Юлиан Господинов

добавена стойност на вложените средства при предоставянето на публични услуги. Цялостният подход на ПЧП при осигуряването на необходимите услуги, разпределянето на рисковете между страните, използването на уменията и опита на частния сектор, дават възможност за значителни икономии през целия жизнен цикъл на публичните проекти.

Следователно, само по себе си публично-частното партньорство е носител на висока ефективност. За да се постигнат предимствата за публичната страна, са необходими висока управленска култура, мениджърски усет и такт. Ето защо, самото решение за участие в схеми за ПЧП е знак за решимост на мениджърските екипи, а успешното им реализиране вече говори за техните нараснали професионални умения.

Погледнато в европейски контекст, мястото на публично-частното партньорство в общественото развитие непрекъснато нараства. Данните за европейския пазар сочат, че най-честата употреба на ПЧП схеми е свързана с транспортната инфраструктура (пътища, мостове, тунели, железници). Въпреки това, се наблюдава нарастване на използването на ПЧП и в секторите на управление на отпадъците, водите, здравеопазването, отбраната и образованието.

Със следващата графика представяме разпределението на европейските ПЧП, от гл.т. на тяхната обща капиталова стойност по сектори на икономиката:



Източник: DLA Piper. Европейски ПЧП доклад 2007. с. 4

Фигура 1. Настоящи проекти и проекти с предстоящи търгове, включително такива за пътища, мостове и тунели (за 2006 г.)

Напоследък и в България публично-частното партньорство стана една от често използваните форми на сътрудничество между публичните власти (държавата и общините) и частния бизнес. Множество общини реализираха голям брой обекти, в т.ч. създадоха и смесени дружества с частни инвеститори, в които общината апортира земя, а инвеститорият осигурява финансиране. В резултат се появило множество хотелски комплекси, СПА центрове, голф игрища, бизнес сгради и др., всички те представяни с наименованието „публично-частно партньорство”. Считаме, че тази квалификация е неправилна. Подобен род партньорство би могло да се нарече съвместна инвестиция, инвестиционно намерение, инвестиционна възможност или друго подобно, но не и публично-частно партньорство.

Естествено възниква въпросът: Достатъчно изяснени ли са същността и правната рамка на публично-частното партньорство в България?

1. Същност на публично-частното партньорство

Съществува голямо разнообразие от определения за публично-частно партньорство. По-долу ще се спрем на някои от тях.

В документите на Европейския съюз (ЕС) липсва еднозначна интерпретация на термина ПЧП. Според някои от тях, публично-частното партньорство е сътрудничество между публичния и частния сектор, с цел осъществяване на инвестиционен проект или услуга, традиционно предоставяна от публичния сектор¹.

В Зелената книга за ПЧП² 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.

Евростат (Статистическата служба на ЕС), представя своя дефиниция на ПЧП в указанията си за счетоводното третиране на активите³, изградени по „договори, сключени от държавни организации в рамките на партньорства с недържавни организации“. Счетоводното отчитане на активите зависи от споделянето на рисковете между ПЧП страните. Активът се определя като недържавен и следователно се води извънбалансово, ако и двете условия по-долу са изпълнени:

- частният партньор поема строителния риск, и
- частният партньор носи един от следните два риска – за наличността на услугата или за търсенето на услугата⁴.

Б. Боева дефинира публично-частното партньорство в неговия тесен смисъл, като 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 общества⁵.

Според Методическите указания за ПЧП на Министерство на финансите (МФ), 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 –

¹ European Commission. Guidelines for Successful Public-Private Partnerships. March 2003, p. 16

² Commission of the European Communities. Green Paper on Public-Private Partnerships and Community Law on Public Contracts and Concession. COM(2004) 327, Brussels, April 30th, 2004, p. 3

³ Вж. Решение за Евростат – СТАТ/18/2004, 11.02.2004 г.

⁴ Министерство на финансите. Методически указания за публично-частно партньорство. Документът е разработен в рамките на проект „Анализ на прилагането на „Методически указания за публично-частно партньорство (ПЧП), с цел разработване на актуализиран вариант и проучване на българския и международния опит при структурирането на ПЧП” - Договор № К08-14-1-С от 09.07.2008 г., изпълняван по Оперативна програма „Административен капацитет”, С., 2009, с. 7

⁵ Боева, Б. Международен мениджмънт. УИ „Стопанство”, С., 2004, с. 205

за наличност на предоставяната услуга или за нейното търсене⁶. Анализирането на тази дефиниция показва, че Министерство на финансите възприема посоченото по-горе определение на ЕС, като се добавя, че целта на ПЧП е постигане на по-добро ниво на качеството на услугите.

Подобен вариант на дефиниране на ПЧП срещаме и в Месечен бюлетин, бр. 1 – Август 2009, разработен в рамките на проект „Партньорство за развитие”, финансиран по Оперативна програма „Административен капацитет”, където ПЧП се определя като договорен ангажимент за предоставяне на публични услуги с вероятен продължителен срок на изпълнение между публична страна и частен партньор, в който ясно са разпределени отговорностите по финансиране, разпределение и управление на рисковете между двете страни по договора⁷.

Както вече бе посочено, в европейската практика няма единна дефиниция за ПЧП, а съществуващите дефиниции обикновено се фокусират върху целта, етапите и характеристиките на ПЧП. Предвид изложеното, считаме, че като най-пълно се очертава определението, в което публично-частното партньорство се дефинира като: **Дългосрочно сътрудничество между публични организации и частни субекти за целите на ускорено, по-качествено и по-ефикасно предоставяне на публични услуги, чрез оптимално разпределение на ресурси, рискове и възнаграждения.**

По-конкретно, изведената дефиниция за ПЧП визира следните основни моменти:

- Проектите за ПЧП обикновено имат значителни първоначални инвестиционни разходи за изграждане на нови активи, частично или цялостно реконструиране на съществуващи активи, с цел дългосрочното предоставяне на качествена и предвидима услуга в полза на обществото и публичния сектор;
- Подобни проекти могат да се реализират посредством отделно търговско дружество, създадено за осъществяване на проекта – дружество със специална цел (в зависимост от самия проект). Решението за точната форма на сътрудничество следва да се основава на законовите изисквания, най-добрите практики и възможността да се привлекат повече потенциални инвеститори;
- Обикновено, проектите за ПЧП имат времетраене от 25 до 30 години (или повече), но са възможни и по-кратки проектни срокове, в зависимост от необходимите услуги и активи.

С оглед по-пълното изясняване на въпроса за същността на публично-частното партньорство, по-долу ще акцентираме върху това, какво не е ПЧП, както и ще направим сравнение между ПЧП и традиционния метод на договаряне – Обществената поръчка.

Публично-частното партньорство:

- ⇒ не е аутсорсинг на функции с обществена поръчка;
- ⇒ не е приватизация;
- ⇒ не е „комерсиализация” на обществена функция чрез създаване на държавно предприятие;

⁶ Министерство на финансите. Методически указания за публично-частно партньорство. Документът е разработен в рамките на проект „Институционално развитие и укрепване на сектор ПЧП, МФ”, финансиран по Програма ФАР на ЕС, С., Юли 2006, с. 2

⁷ Областна администрация Ловеч. Същност и характеристики на ПЧП. В: Месечен бюлетин, бр. 1 – Август 2009, разработен в рамките на проект „Партньорство за развитие”, финансиран по Оперативна програма „Административен капацитет”, обхващащ 26 области в страната и 2 страни-членки на ЕС, [http: www.lovech-ppp.org](http://www.lovech-ppp.org)

Юлиян Господинов

⇒ не е заем за държавата от частния сектор;
 ⇒ не е търговски дейности чрез формиране на смесени дружества за реализация на SPA центрове, голф игрища, хотелски комплекси, проекти в сферата на възобновяемите енергийни източници и т.н.

Въз основа на извършения анализ и проучената литература, в следващата таблица представяме основните разлики в методите на договаряне ПЧП и обществени поръчки:

Таблица 1

Основни разлики в методите на договаряне Публично-частно партньорство и Обществени поръчки

	Обществена поръчка	ПЧП
Цел	Специфицирани входни параметри (напр. изграждане на публичен актив)	Специфицирани изходни параметри (предоставяне на публична услуга)
Използвано финансиране	Публично	Изключително частно
Етапи на проекта (проектиране, финансиране, изграждане, експлоатация)	Обикновено един от етапите	Повечето/всички етапи
Рискове на проекта	Публичната страна обикновено носи повечето рискове	Ефективно разпределение на рисковете към партньора, най-способен да ги носи
Срок на проекта	Кратък/средносрочен	Дългосрочен
Необходими усилия и експертна помощ за публичния партньор	Малки до средни (обикновено ограничени до администрацията)	Големи (обикновено ресурси на администрацията, Сектор ПЧП на МФ, външни експерти, консултанти и др.)
Плащания от публичния партньор или обществото	Значителни плащания в началото (напр. по време на изграждането), пониски текущи разходи	Плащания само при предоставяне на услугата. Плащания за наличност и/или плащания при използване на услугата
Стандарт за услугата	Често липсват стандарти за услугата, предоставяна с актива	Има стандарти за предоставянето на услугата

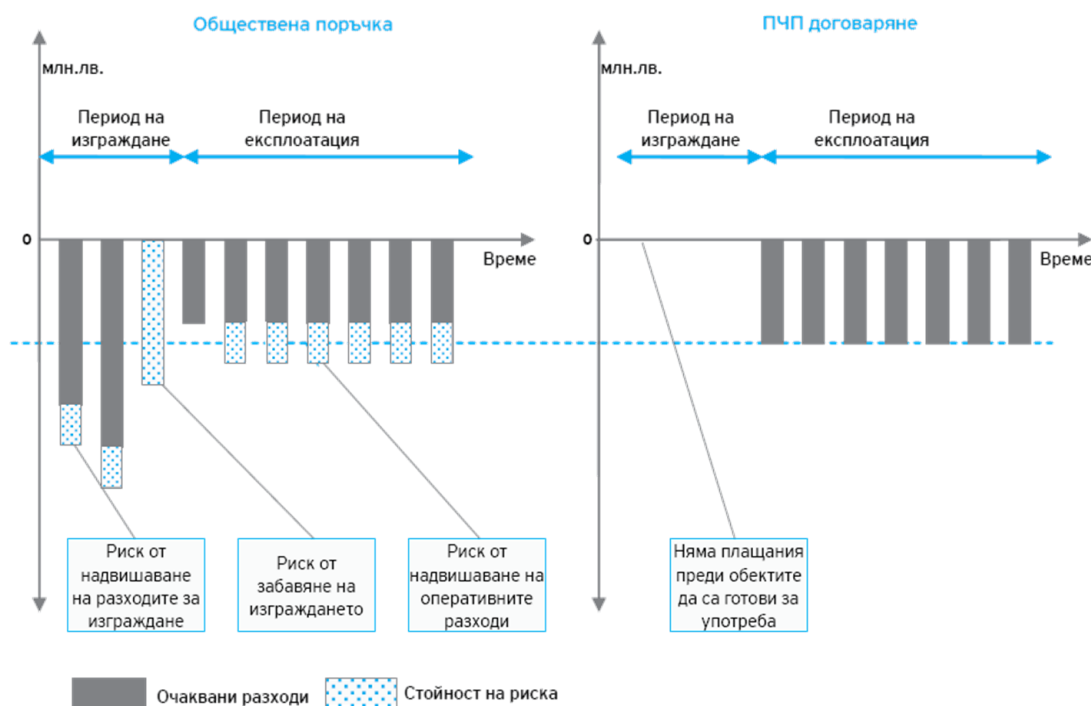
Видно от данните в таблицата, традиционните обществени поръчки се фокусират повече върху специфичните входни параметри – напр. изграждане на необходимата инфраструктура за осигуряването на публична услуга. При тях публичният партньор е основно отговорен за планирането и проектирането на инфраструктурата и, следователно - за качеството на услугата. Партньорът от частния сектор носи отговорността да предостави определен актив при определени условия, без значение за неговата употреба.

За разлика от обществените поръчки, договарянето при публично-частното партньорство се фокусира повече върху изходните параметри. Публичната страна дефинира нуждата от публична услуга, а партньорът от частния сектор е отговорен за качествено осигуряване на тази услуга. Следователно, при ПЧП има договаряне за услуга, а не просто за инфраструктура. Този подход не само осигурява достъп до знанията и опита на частния сектор, но и привлича дългосрочно частно финансиране.

Разбира се, при наличие на разработени входни параметри (напр. готов технически или работен проект), наличната информация може да бъде предоставена на участниците в търга, с цел оптимизиране на офертите. Друга възможност е публичният партньор да осъществи сам фаза проектиране, а да възложи на частния сектор строителството и експлоатацията. При този вариант, обаче, не би могла да се постигне ефективността от т.нар. цялостно осъществяване на проектния цикъл (проектиране-изграждане-експлоатация-поддръжка).

За открояване на разликите в двата метода на договаряне считаме, че внимание заслужава да се обърне и на обстоятелството, че наличието на сигурни и фиксирани плащания при обществените поръчки води до липса на стимули за наетия изпълнител за ефективна и ефикасна работа. В същото време, при ПЧП желанието за печалба на частния партньор е стимул и оказва натиск за спазване на договорените ангажименти. Тук публичният орган се превръща в организатор, регулатор и контролор, докато операторските функции се поемат от частния партньор.

На следващата диаграма е представено сравнение между паричните потоци по проекти при договаряне на базата на обществени поръчки и ПЧП, от гл.г. на публичния партньор:



Източник: Министерство на финансите. Методически указания за публично-частно партньорство. С., 2009, с. 10

Фигура 2. Сравнение на паричните потоци при традиционна ОП и ПЧП

Ако се вземе за пример изграждането на нова магистрала, лявата част на диаграмата показва, че публичният партньор трябва да осигури началните инвестиционни разходи по изграждане на обекта. През периода на експлоатация той ще има разходи по поддръжката на магистралата. В допълнение, публичният партньор ще носи значителни рискове, свързани с изграждането, оперативните разходи, закъсненията на проекта и др.

От друга страна, при схемата за ПЧП (дясната част на диаграмата) публичният партньор ще трансферира значителни рискове към частния сектор срещу плащания за наличност на услугата (магистралата да е отворена за движение). Въпреки, че последните ще са по-високи от оперативните разходи при обществената поръчка, те биха могли да:

- осигурят по-добра стойност на вложените средства, ако се отчетат наличните рискове;
- осигурят по-добра поносимост за бюджета;
- осигурят по-качествена услуга, по-скоро;
- бъдат плащани чак след като магистралата е в експлоатация.

Споделяйки разбирането, че същността на дадено явление най-добре се откроява при проявлението на неговата основна цел и главни характеристики, по-долу ще се спрем на тях.

Основната цел на ПЧП е реализирането на взаимноизгодно сътрудничество между публичния и частния партньор, при което се постига по-висока добавена стойност на вложените публични средства, чрез използване на ефективността и ефикасността на частния сектор при предоставяне на публични услуги.

Вследствие от извършените проучвания на специализираната литература, опита и добрите практики при прилагането на публично-частните партньорства в международен аспект, можем да представим техните основни характеристики със следната схема:

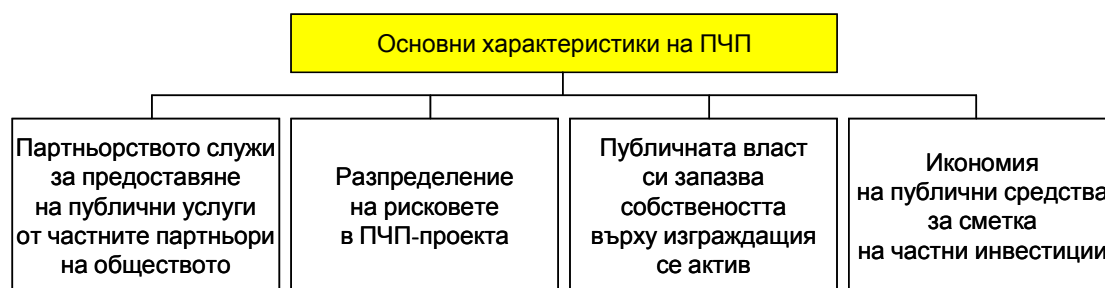


Схема 1: Основни характеристики на ПЧП

В по-разширен вид, основните характеристики на публично-частните партньорства се свеждат до следното:

⇒ **Партньорството трябва да служи за предоставяне на публични услуги от частните партньори на обществото.** Договорно отношение, при което частният сектор продава услуги на публична институция, не трябва да се разглежда като ПЧП;

⇒ **При проект за публично-частно партньорство е налице разпределение на рисковете.** Това е основна разграничителна характеристика

Юлиан Господинов

между договора за ПЧП и традиционния договор „възложител-изпълнител”. Водещо е общоприетото правило, че рискът се прехвърля на този партньор, който може най-добре да го управлява;

⇒ **Публичната власт си запазва собствеността върху изграждащия се/обновяващия се актив** по време на неговото изграждане/обновяване от страна на частния партньор или след края на ПЧП споразумението;

⇒ **Постигане на икономия на публични средства за сметка на частни инвестиции**, ползи от опита и технологиите на бизнеса, в някои случаи – генериране на допълнителни приходи (напр. концесионни такси) за публичния орган.

Множеството добри практики в международен аспект и доказаните качества на публично-частните партньорства провокират интереса на публичните власти и в България. С цел да се насърчи развитието на публично-частното партньорство, в Министерство на финансите от 2004 г. е създадено звено в Дирекция „Управление на средствата от ЕС” (Сектор „ПЧП”), което действа като единен център за експертиза и информация за публично-частните партньорства в страната, следвайки подхода на Великобритания, Холандия, Италия, Германия и на някои от по-новите страни-членки. Натрупаният през последните години опит сочи, че за да се постигне по-висока ефективност на процеса на ПЧП, е необходимо той да бъде по-добре регламентиран и обвързан с финансовите ангажименти на централните и местните власти.

Потенциалът, който съдържа ПЧП, стана причина на 16.09.2008 г. в Париж да се подпише Меморандум за създаване на Европейски експертен център за публично-частно партньорство (European PPP expertise center - ЕРЕС). България е съучредител на експертния център, който ще бъде базиран в Люксембург и администриран от Европейската инвестиционна банка. ЕРЕС се създава от Европейската инвестиционна банка, Европейската комисия и членовете-учредители, с основна цел да предоставя подкрепа и да подпомага своите членове в развитието на уменията и капацитета в публичния сектор за дефиниране, управление и изпълнение на техните ПЧП политики и програми, в съответствие с най-добрите пазарни практики.

2. Правна рамка на публично-частното партньорство в България

В последните няколко години темата за публично-частното партньорство и неговата реализация в България стана особено актуална с дискусиите за правната рамка. Когато говорим за ПЧП обаче, трябва да имаме предвид, че самият термин „публично-частно партньорство” не е утвърден в правната теория и законодателството. Съдържанието му се извежда по тълкувателен път на основата на чл. 43-49 от Договора за създаване на Европейската общност (ЕО). Посочените текстове предвиждат всеки договор за работа, включващ икономическа дейност спрямо трета страна, възложен от обществен орган, да съответства на основни регламентираны принципи. В държавите-членки на ЕС формите на публично-частно партньорство действат в сложна правна среда, характеризираща се с взаимодействие на редица законодателни правила на европейско, национално, регионално или общинско ниво, от една страна, и подробните договорни документации, от друга.

В Европейския съюз като нормативна рамка за ПЧП са директивите:

- Директива 2004/17/ЕО;
- Директива 2004/18/ЕО;

Юлиян Господинов

➤ Зелена книга за публично-частните партньорства и правото на ЕС относно публичните договори и концесиите и другите документи.

От практическо значение за ПЧП са и редица други европейски разпоредби. В това отношение следните четири Директиви са от особен интерес:

- Директива 93/36/ЕЕС относно извършването на обществени доставки;
- Директива 93/37/ЕЕС относно извършването на обществени работи;
- Директива 93/38/ЕЕС относно възлагането на договори за обществени поръчки в секторите водоснабдяване, енергетика, транспорт и телекомуникации;
- Директива 92/50/ЕЕС относно възлагането на договори за обществени услуги.

Имайки предвид, че основният регулаторен механизъм на територията на Общността са Директивите, споделяме становището на М. Бъчварова за отражението им върху правната рамка на ПЧП у нас, а именно, че като част от вторичното право на Общността, те не са достатъчни за пълно унифициране на формите на ПЧП в страните-членки, поради суверенното право на отделните национални законодателства да регламентират по собствен начин проблематиката, в съответствие с отделните различия в степента на икономическо развитие⁸.

В тази връзка, в България все по-често започна да се поставя въпросът за приемане на Закон за ПЧП, който да регламентира взаимоотношенията между частните компании и публичните власти. Българският законодател, за разлика от Парламентите на други държави-членки на Европейския съюз⁹, все още не е приел специален закон, който да дава ясна и подробна уредба на ПЧП у нас. На 18.02.2009 г. в 40-то Народно събрание бе внесен от група народни представители Проект на Закон за публично-частното партньорство (ПЗПЧП), който обаче не бе разгледан и приет.

Логично възниква въпросът наистина ли е необходим подобен закон. Ние споделяме мнението на редица експерти в областта на ПЧП¹⁰, че за момента е дискусивно доколко такъв закон наистина би улеснил структурирането на сделки под формата на публично-частно партньорство, защото структурирането на ПЧП проекти е въпрос не толкова на законова база, колкото на разбиране и осмисляне на концепцията за публично-частното партньорство, както от страна на публичните власти, така и от страна на бизнеса. Разбира се, наличието на един законов акт, даващ ясна дефиниция на понятието публично-частно партньорство и регламентиращ структурите и процеса за оценка на ПЧП неминуемо биха имали ползотворно влияние върху количеството и качеството на реализираните ПЧП проекти.

Според Д. Иванов, „Съществува остра необходимост от приемането на специален закон, който да уеднакви, хармонизира и систематизира правната

⁸ Бъчварова, М. Правни форми на публично-частното партньорство. В: Известия на Икономически университет-Варна, бр.2/2008, с. 57

⁹ Напр. Белгия, Германия, Гърция, Ирландия, Испания, Италия, Полша, Португалия, Румъния, Словения, Франция

¹⁰ За повече подробности Вж. Бъчварова, М. Цит. съч., с. 60; Иванов, Д. Правна рамка на публично-частното партньорство в България към 1 юли 2009 г. с.7, Авторът е Старши експерт в Сектор „ПЧП”, Дирекция „УСЕС” в Министерство на финансите, В: www.partnerships.bg; Филипов, Л. Има ли необходимост от създаването на Закон за публично-частното партньорство. с. 7-8, Авторът е експерт в Сектор „ПЧП”, Дирекция „УСЕС” в Министерство на финансите, В: www.partnerships.bg

уредба на ПЧП в България... Правната рамка на ПЧП е хаотична, разпокъсана и противоречива. Терминът „ПЧП” се използва в редица нормативни и административни актове, без обаче да има единна, общоприета и общовалидна дефиниция на това понятие, което създава объркване, противоречива практика и правна несигурност”¹¹.

При справка в нормативната база откриваме 38 правни акта, които използват понятието „ПЧП” в различен контекст и влагат в него различен смисъл. Това е още една пречка пред развитието на този модел на сътрудничество между публичния и частния сектор. Считаме, че нейното преодоляване би имало позитивен ефект върху развитието на публично-частното партньорство в България.

В отсъствието на специализирано законодателство, отделните аспекти на ПЧП са регламентирани в някои общи закони, съответно в отделни разпоредби на частните закони, като с най-голяма значение са:

- ⇒ Закон за концесиите;
- ⇒ Закон за обществените поръчки;
- ⇒ Закон за общинската собственост;
- ⇒ Закон за държавната собственост;
- ⇒ Закон за местното самоуправление и местната администрация.

Горепосоченият списък не е изчерпателен. Всички други нормативни актове, които регулират условията и процедурите за възлагане на публични поръчки в съответните сектори, трябва също да се имат предвид при разработването на даден проект.

Някои анализатори твърдят, че Законът за концесиите (ЗК) и Законът за обществените поръчки (ЗОП) са единствена и достатъчна нормативна база на ПЧП в България, което прави излишно приемането на специален закон за ПЧП. Налице са обаче редица пречки и ограничения за осъществяване на ПЧП по реда на Закона за концесиите и Закона за обществените поръчки, който факт не ни позволява да се съгласим с това твърдение, а именно¹²:

- Според Закона за обществените поръчки обществени поръчки за услуги се възлагат за срок до 4 години, като по изключение срокът може да бъде определен на 5 години. Тъй като публично-частното партньорство по своето естество е едно дългосрочно (обикновено между 15 и 35 години) договорно отношение между публичен и частен партньор, в рамките на което частният партньор изгражда и поддържа публична инфраструктура с цел предоставяне на публична услуга, а поддържането на един дълготраен материален актив е обществена поръчка за услуга по смисъла на Закона за обществените поръчки, то посоченото времево ограничение прави невъзможно реализирането на проекти за ПЧП по реда на Закона за обществените поръчки;

- Според Закона за концесиите концесионерът се определя чрез провеждане само и единствено на открита процедура, което прави изключително трудно избирането на частен партньор за нуждите на ПЧП, структурирано като концесия по смисъла на Закона за концесиите. По своята същност, публично-частното партньорство е дългосрочен проект с особено сложна правна, финансова, икономическа и техническа рамка, определянето на която изисква провеждане на диалог (преговори) с кандидатите за частен партньор. Такъв диалог (преговори) може да бъде осъществен само по реда на

¹¹ Иванов, Д. Цит. съч., с.4

¹² За повече подробности Вж. Иванов, Д. Цит. съч.

процедурата на договаряне или процедурата на състезателен диалог, но не и при условията на откритата процедура. Практиката на държавите-членки на Европейския съюз с развит пазар на ПЧП показва, че изборът на частен партньор най-често се извършва по реда на процедурата на състезателен диалог, която, за съжаление, бе премахната от Закона за концесиите;

- Законът за концесиите не позволява ПЧП с платежен механизъм „плащане за наличност” (т.е. плащания от публичния към частния партньор за построяването и поддържането на публична инфраструктура, респ. предоставянето на публична услуга, ползването на която е бесплатно за съответните потребители) да бъде облечено в правната форма на концесия.

В условията на липсваща единна и хармонизирана уредба на публично-частното партньорство на национално ниво, през последните години някои общински съвети, в качеството си на органи на местното самоуправление, приеха наредби, регламентиращи реда и условията за осъществяване на ПЧП на териториите на съответните общини¹³.

Наличието на общински наредби, предвиждащи различни форми и процедури за реализиране на ПЧП в различни български общини, в съчетание с липсата на систематизирана и уеднаквена правна рамка на национално ниво, допълнително утежняват ситуацията на правна несигурност и правят приемането на специален Закон за ПЧП все по-неотложно. Той следва да отрази достиженията на правото на Европейския съюз в тази област и да се базира на следните основни постановки:

- Дългосрочно сътрудничество;
- Участие на публичен и частен партньор;
- Предоставяне на по-качествени публични услуги или подобряване на публична инфраструктура;
- Оптимално разпределение на ресурси, рискове и възнаграждения;
- Поемане на строителния риск и риска за наличност или риска за търсене от страна на частния партньор;
- Частният партньор финансира изцяло или отчасти проекта.

В зависимост от юридическите им характеристики, правните форми за осъществяване на публично-частно партньорство могат да се диференцират на две основни групи:

- Договорни форми;
- Институционализирани (ИПЧП).

Специфичен признак на **договорните форми** за осъществяване на ПЧП е наличието на дългосрочно договорно отношение между партньори от публичния и частния сектор. Правата и задълженията на страните се уреждат по пътя на договорните механизми за регламентиране, изпълнение и отговорност.

Институционализираните правни форми за ПЧП са по-съвременно решение. Характерно за тях е, че сътрудничеството между публичния и частния сектор е в рамките на обособена организационна структура. В практиката са възприети два способа за създаване на Институционализирани публично-частни партньорства:

⇒ основаване на ново дружество, чийто капитал се държи съвместно от възлагащия субект и частния партньор;

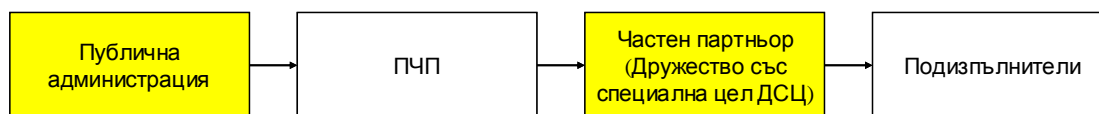
¹³ Напр. Община Пловдив, Пазарджик, Момчилград, Велинград, Стрелча, Варна, Враца, Ловеч, Перник, Сандански, Етрополе, Пещера, Струмяни, Шумен, Димитровград

Юлиан Господинов

⇒ участие на частен партньор във вече съществуващо публично предприятие.

Интерес представлява въведеният в развитите икономики нов метод за финансиране, означаван като **проектно финансиране**. По своята същност то е финансиране с ограничено право на обезщетение чрез създаване на Дружество със специална цел (ДСЦ). Неговите предимства се проявяват в две посоки: от една страна, при несъстоятелност на проекта, имуществената отговорност се концентрира само върху активите на дружеството, а от друга, при несъстоятелност на участниците, дружеството със специална цел продължава да съществува, тъй като то е обособено като отделен субект.

Структурирането на публично-частното партньорство илюстрираме със следната схема на типична структура на ПЧП:



Източник: Адаптирана по Министерство на финансите. Методически указания за публично-частно партньорство. С., 2009, с. 12

Схема 2. Типична ПЧП структура

При публично-частното партньорство публичният партньор влиза в споразумение с партньора от частния сектор (обикновено чрез Дружество със специална цел). Собственият капитал е осигурен от собствениците на дружеството и към него е привлечено значително дългово финансиране от различни финансови институции. Дружеството със специална цел поема управлението на проекта и обикновено използва един или повече подизпълнители за изграждането и експлоатацията (които може да са свързани с основните акционери) за извършване на необходимото строителство и осигуряване на необходимите услуги.

Конкретната структура на публично-частното партньорство може да е много по-сложна, в зависимост от спецификите на проекта, страните по проекта, разпределението на рисковете, механизмите на плащане и т.н.

Заключение

Извършеното от автора проучване на съществуващата литература относно същността и правната рамка на публично-частното партньорство разкрива преобладаващ практико-приложен интерес и скромнен обем на научните изследвания по проблема. За съжаление, в масовия случай публикациите на икономическа тема само обясняват протичащите стопански процеси. Икономическата наука все още не прави в нужната степен необходимото, за да бъде в помощ на икономическата практика.

В резултат от извършените проучвания и направените анализи, можем да обобщим, че общоприета дефиниция за ПЧП в европейското и националното законодателство и практика няма. Това се обуславя от богатото разнообразие на връзки и партньорства между публичните и частните актьори за коопериране и обезпечаване на публични услуги. В резултат, съществува огромен обем от международни изследвания, доклади и секторни анализи относно теорията и практиката на публично-частното партньорство.

Правната рамка на ПЧП в България е хаотична, разпокъсана и противоречива. В сила са нормативни актове, влагащи различен смисъл и съдържание в термина „публично-частно партньорство“.

Липсата на ясни правила, както и наличието на значителна по обем информация, третираща проблемите при прилагането на ПЧП, в голяма степен затруднява участниците в проект за ПЧП при осмислянето на основните цели, етапи, роли и отговорности. За преодоляването на тези проблеми е препоръчително незабавното приемане на специален Закон за ПЧП.

Използвана литература

1. Боева, Б. Международен мениджмънт. УИ „Стопанство”, С., 2004
2. Бъчварова, М. Правни форми на публично-частното партньорство. В: Известия на Икономически университет-Варна, бр.2/2008
3. Министерство на финансите. Методически указания за публично-частно партньорство. Документът е разработен в рамките на проект „Анализ на прилагането на „Методически указания за публично-частно партньорство (ПЧП), с цел разработване на актуализиран вариант и проучване на българския и международния опит при структурирането на ПЧП” - Договор № К08-14-1-С от 09.07.2008 г., изпълняван по Оперативна програма „Административен капацитет”, С., 2009
4. Министерство на финансите. Методически указания за публично-частно партньорство. Документът е разработен в рамките на проект „Институционално развитие и укрепване на сектор ПЧП, МФ”, финансиран по Програма ФАР на ЕС, С., Юли 2006
5. Решение за Евростат – СТАТ/18/2004, 11.02.2004 г.
6. Commission of the European Communities. Green Paper on Public-Private Partnerships and Community Law on Public Contracts and Concession. COM(2004) 327, Brussels, April 30th, 2004
7. DLA Piper. Европейски ПЧП доклад 2007. с. 4
8. European Commission. Guidelines for Successful Public-Private Partnerships. March 2003
9. Иванов, Д. Правна рамка на публично-частното партньорство в България към 1 юли 2009 г. Авторът е Старши експерт в Сектор „ПЧП”, Дирекция „УСЕС” в Министерство на финансите, В: www.partnerships.bg
10. Областна администрация Ловеч. Същност и характеристики на ПЧП. В: Месечен бюлетин, бр. 1 – Август 2009, разработен в рамките на проект „Партньорство за развитие”, финансиран по Оперативна програма „Административен капацитет”, обхващащ 26 области в страната и 2 страни-членки на ЕС, [http: www.lovech-ppp.org](http://www.lovech-ppp.org)
11. Филипов, Л. Има ли необходимост от създаването на Закон за публично-частното партньорство. Авторът е експерт в Сектор „ПЧП”, Дирекция „УСЕС” в Министерство на финансите, В: www.partnerships.bg