

ИЗСЛЕДВАНЕ ВЛИЯНИЕТО НА ПУБЛИЧНО-ЧАСТНИТЕ ПАРТНЬОРСТВА ВЪРХУ ИКОНОМИКАТА

Доц. д-р [Светослав Илийчовски](#)

Доц. д-р [Петранка Мидова](#)

Доц. д-р [Теодора Филипова](#)

Резюме

Наличието на модерна и качествена инфраструктура е основен стимул за икономически растеж и оттам за повишаване на жизнения стандарт на населението. 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 държавният и общинските бюджети не разполагат с необходимия финансов ресурс и искат да осигурят по-добра стойност на вложените публични средства.

Настоящият проект се базира на теоретично осмисляне на същността и възможностите на публично-частните партньорства, както и емпирично изследване на функциониращи публично-частни партньорства в общините на област Велико Търново.

Ключови думи: публично-частно партньорство, видове ПЧП, проекти, жизнен цикъл на проекти, риск по проектите, бюджетиране на проектите, ефективност на проектите, ПЧП в България.

JEL: G34, H54, M13

RESEARCH OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS INFLUENCE ON THE ECONOMY

Assoc. Prof. Svetoslav Iliychevski, PhD

Assoc. Prof. Petranka Midova, PhD

Assoc. Prof. Teodora Filipova, PhD

Abstract

The presence of an up-to-date and sophisticated infrastructure signifies a fundamental stimulus for economic growth and hence raising people's standard of living. Throughout its economic development our country needs fresh and unconventional decision-making in public servicing as well as modernization of infrastructure and public utilities. International experience reveals that public-private partnership (PPP) has turned out to be the most successful financial tool to provide funding for public infrastructure in times when central government and municipalities lack the necessary financial resources on the one hand and maximum effectiveness of invested capital is imperative on the other.

This project relies on the theoretical consideration of the essence of public-private partnerships as well as empirical research of some operating public-private partnerships in Veliko Tarnovo region.

Key words: Public-Private Partnership, Kinds of PPP, Projects, Projects' Life Cycle, Project's Risk, Project Budgeting, Project Effectiveness, PPP in Bulgaria.

JEL: G34, H54, M13

УВОД¹

В България подходът за осъществяване на инфраструктурни проекти чрез ПЧП представлява привлекателна алтернатива на традиционния модел за възлагане на обществени поръчки, която може да преодолее ограничеността на публичното финансиране и констатирания недостиг на инфраструктура в страната. Във връзка с изграждането на ПЧП е необходимо да се представи систематична, стандартизирана рамка и структура на процеса на предоставяне на услугата, както и свързаните с това инструменти, с цел да се запазят водещите принципи и икономическите критерии в сътрудничеството между публичния и частния сектори.

Стандартизирането на процедурите и договорите е от ключово значение за намаляването на разходите за трансакции по проекти за ПЧП, избягването на непрозрачни или икономически съмнителни решения, но най-вече за последователното развитие на по-широк пазар за ПЧП, предлагащ качествени, приложими ПЧП проекти. Факт е, че поради сложността на проектите за ПЧП и разходите по тях, често се изразява нежелание да се търсят решения чрез ПЧП и се въздържат от търсенето на сътрудничество с частни компании.

Традиционната политика за предоставяне на услуга в публичния сектор е ориентирана към придобиването на активи, необходими за осигуряването на нужните услуги, предоставянето на услуга на базата на ПЧП е първично ориентирано към самите услуги, за които са необходими физически активи, т.е. вложения. Чрез този подход частният партньор, задължен да достави договорените услуги, получава значителна свобода по отношение на разработването и прилагането на иновационни разходно-ефективни решения за проектирането, изграждането и експлоатацията на активите. Така се показва потенциалната финансова себестойност, която може благоприятно да се сравнява с традиционния подход за предоставяне на услуги.

Целта на настоящия проект е на базата на мониторинг на действащи световни и наши практики в областта на ПЧП да се структурира примерен модел за отношенията между ангажираните партньори по начин, който да предоставя възникващите рискове на тези, които са специализирани в тяхното управление, както и да постига оптималност в портфейла от предлагани услуги.

Реализирането на целта се основава на проучване, анализиране и обобщаване на емпирична база от данни за дейността на публично-частни партньорства.

Постигането на така дефинираната цел предполага решаването на следните основни **задачи**:

1. Да се анализират теоретичните постановки и да се разкрият практическите възможности на публично-частните партньорства.
2. Да се аргументира изборът на партньори, ангажирани в ПЧП.
3. Да се идентифицират основните ангажименти на ПЧП по отношение организацията, изпълнението и контрола на проекти.
4. Да се адаптира модел за разпределение на риска и постигане на оптималност в отношенията между партньорите, с оглед постигане на ефективност от предлаганите услуги.

¹ Участието на авторите в проекта е както следва: доц. д-р Св. Илийчовски – Увод, т. 1; т. 2.3., т. 2.4., т. 2.5.; доц. д-р П. Мидова – т. 3; доц. д-р Т. Филипова т. 2.1., т. 2.2.

5. Да се акумулира и анализира емпиричен информационен ресурс за действащи ПЧП, който да послужи като фундамент за извеждане на препоръки.

Обект на настоящото изследване е ситуационният анализ на публично-частните партньорства, а **предмет** – възможностите за оптимизиране на разходите и портфолиото на услугите, предлагани от тях.

Основната изследователска **теза** на проекта е, че ефективната организация, изпълнение и контрол върху проекти от ПЧП е необходимото и важно условие за тяхното функциониране и постигане на по-висока ефективност от предлагания портфейл от услуги.

1. Дефиниционни съждения за ПЧП

Налице са различни схващания относно значението на термина „публично-частно партньорство“. Според Европейската комисия *Публично-частното партньорство (ПЧП) се характеризира като партньорство между публичния и частния сектор за целите на реализирането на проект или услуга, които традиционно се предоставят от публичния сектор*². Б. Боева дефинира ПЧП като *взаимодействие между държавата и частния сектор при осъществяване на инициативи, чрез които се решават социално-икономически проблеми, създават се публични блага и се съдейства за устойчивото развитие на отделните държави, като икономически и граждански общества*³.

В Методическите указания⁴ на Министерството на финансите, което покрива и определението в Зелената книга на Европейската комисия, *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*.

Отчитайки европейското законодателство и практиката у нас може да се изведе и следното определение: *ПЧП е дългосрочно сътрудничество между публични организации и частни агенти за качествено и ефикасно предоставяне на публични услуги, при което ресурсите, рисковете, отговорностите и изгодите са ясно и точно разпределени между тях*.

Чрез партньорство, силните страни на всеки от двата сектора взаимно се допълват при предоставяне на услуга или осигуряване общественото ползване на даден обект в полза на определена общност⁵. У нас подходът за осъществяване на инфраструктурни проекти чрез ПЧП представлява привлекателна алтернатива на традиционния модел за възлагане на обществени поръчки, която може да преодолее ограничеността на публичното финансиране и констатирания недостиг на инфраструктура в страната. Обикновено се извеждат следните основни разлики между традиционното финансиране на инфраструктурен обект и финансирането на ПЧП: **Цялостен подход при проектиране, строителство и експлоатация; Извършване на плащания от**

² European Commission. Guidelines for Successful Public-Private Partnerships. March, 2003, p. 16.

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

⁴ Министерство на финансите. Методически указания за ПЧП. Дирекция „Управление на средства от ЕС“, отдел „Стратегически инвестиции“, сектор „Публично-частно партньорство“, 2006 г. с.2.

⁵ Аврамов, Й. Корпоративни финанси. София, Сиела, 2008, с. 361.

публичния орган при получаване на желаната услуга; Споделяне на проектните рискове между партньорите; Използване на частни ресурси и опит.

Международният опит очертава следните основни предимства на ПЧП в сравнение с традиционните методи на обществени поръчки: *фокусиране върху предоставяната услуга, а не върху метода или активите, чрез които тя се предоставя; ефективен метод за привличане на частен капитал в публични проекти; ускорена доставка на публични услуги в по-кратки и спазване на срокове; дългосрочно бюджетно планиране; трансфер на значителни рискове към партньора, който е най-способен да ги управлява; използване на уменията и знанията на частния сектор; по-добро планиране и оценка, вследствие на използването на консултанти, експерти и др.; публичният сектор заплаща за предоставената услуга в момента, когато тя е налична; ефикасно използване на публични средства чрез постигане на по-добра стойност(полезност) на вложените средства*

Наред с предимствата, които осигурява ПЧП, те са съпроводени и от редица рискове, като: *ПЧП не осигурява автоматично по-добра ефективност или стойност на вложените средства; ПЧП не осигурява автоматично адекватно прехвърляне на рискове към частния сектор; ПЧП може също така да обремени бъдещите бюджети на администрацията; ПЧП може да изисква много сложна подготовка, договаряне, изготвяне на споразумения и други дейности с неясен резултат; ПЧП процесът може да е дълъг и скъп; ПЧП може да се окаже трудно променяем, дългосрочен ангажимент.*

Ето защо, при ПЧП ефективността и ясните предимства за публичната страна и обществото трябва да се постигнат чрез внимателно планиране, анализ и полагане на необходимите усилия.

Публично-частните партньорства са проекти, при които рисковете по тяхното реализиране най-често се споделят между държавата и частен партньор. Съществуват няколко причини, поради които частните инвеститори не желаят да поемат изцяло рисковете по един подобен проект: обща несигурност при много дълги срокове на отплащане на проекта; висок регулаторен и политически риск; невъзможност за обезпечение с активи (публична държавна собственост).

Изборът на подходяща форма на публично-частно партньорство, като важен инструмент за подобряване на инфраструктурата и качеството на местните публични услуги, представлява резултат от направен избор след обстоен анализ на състоянието на социално-икономическите, инфраструктурните и екологичните процеси в общините, наличните им активи и ресурси и бъдещото виждане за развитието им. Основното от анализа, относно формата на ПЧП, е осигуряването на баланс между стойност на вложените средства и гъвкавост (адаптивност) за участниците (публичен и частен сектор) при изпълнение на проекти по ПЧП.

В зависимост от отделните им юридически характеристики те се таксономират на две групи:

- договорни форми за осъществяване на ПЧП;
- институционализирани правни форми за ПЧП.

В действителност ПЧП покрива широк диапазон от икономически дейности и се намира в постоянна еволюция. Безусловно изборът на подходяща форма на ПЧП, като инструмент за подобряване на инфраструктурата и

качеството на предоставяните публични услуги, представлява резултат от предварителен обстоен анализ на настоящата ситуация, наличните активи и ресурси, и бъдещата ситуация, така че да се осигури баланс между стойност на вложените средства и гъвкавост за двете страни при изпълнението на проекта за ПЧП.

Източници за финансиране на ПЧП⁶

Финансовите аспекти на ПЧП и потенциалните бюджетни въздействия са важен елемент при тяхното функциониране. Възможно е да се прилагат редица финансови схеми с различна степен на участие на публични и частни средства по отношение на инвестиции и възстановяване на разходите. Финансирането на ПЧП представлява сложен процес, при който най-често и публичната и частната страна участват с финансови инвестиции, чийто размер и разплащателна схема се определят индивидуално за всеки проект. Въпреки че всяко проектно финансиране има своите специфични черти, основните възможни източници за финансиране на ПЧП са следните: *Финансиране с бюджетни средства; Банкови кредити; Облигационни заеми; Договори за предварително откупуване и плащания за предварително произведено количество; Мостово финансиране; Проектно финансиране; Грантово финансиране; Финансиране с бюджетни средства.*

Изводи:

Първо. Успешен финансов инструмент за осигуряване на инвестиции в публичния сектор, по-добра стойност на вложените публични средства са Публично частните партньорства.

Второ. Изборът на подходяща форма на публично-частно партньорство е резултат от направен избор след обстоен анализ на състоянието на социално-икономическите, инфраструктурните и екологичните процеси в общините, наличните им активи и ресурси и бъдещото виждане за развитието им. Съществен момент е осигуряването на баланс между стойността на вложените средства и гъвкавостта (адаптивността) на участниците (публичен и частен сектор) при изпълнение на проекти по ПЧП.

Трето. Финансирането на ПЧП е сложен процес, при който публичната и частната страна участват с финансови инвестиции, чийто размер и разплащателна схема се определят индивидуално за всеки проект. Прилагат се редица финансови схеми с различна степен на участие на публични и частни средства по отношение на инвестиции и възстановяване на разходите.

2. Теоретични измерения на проектите и техния мениджмънт

2.1. Дефиниционни аспекти на проектите

Понятието „проект“ (от лат. *projectus*; англ. – *project*) означава всичко, което се замисля или планира от дадено предприятие. При дефиниране на понятието „проект“ авторите използват както *статичен*, така и *динамичен подход*. От една страна (в статика) проектът може да се определи като „последователност от логически подредени процедури и действия, които имат строго определено начало и край, преследват определени цели при използване на съответните ресурси”⁷. Британският бизнес стандарт 6079 „Ръководство за

⁶ Източник на информация в този параграф са: Ръководство за реализация на ПЧП проект, МФ; Методически указания за ПЧП.

⁷ Матева, М. Разработване и управление на проекти по програми на ЕС. София, Лаков Прес, 2007, с. 11.

проектното управление” посочва, че проектът е „уникална съвкупност от координирани дейности, с ясно определени начална и крайна точка, която се предприема от индивиди или организации, за да се постигнат определени цели в рамките на определен график, стойност и параметри на реализация”⁸. Към подобно разбиране се придържа и Европейската комисия, а именно: „проектът е серия от дейности, насочени към осъществяване на ясно дефинирани цели в рамките на дефиниран времеви период и при дефиниран бюджет”⁹.

От друга страна обаче (в динамика), проектът може да се разглежда като уникален, многостранен и продължителен процес на обновяване и осъществяване на промяна¹⁰. За това се изисква специализирано управление, различно от текущата дейност. Проектът още е начинание, в което човешки, материални и финансови ресурси са организирани по нов, различен начин, за да се предприеме уникална по обхват дейност, при ограничения по стойност и време и, като се реализират количествено и качествено дефинирани цели, за да се постигне единна и полезна за организацията промяна¹¹.

Приемаме процесен подход за представяне на проекта – той следва да се проследи от зараждане на идеята, през аргументиране на нейната целесъобразност, нейното осъществяване, до въвеждането в реални стопански условия и постигане на резултат от усилията на екипа. Проектът представлява и обект на мениджмънта – той има своя тематика и изисква задълбочени познания в приложната област.

Като обобщение, проектът е ограничено по време целенасочено изменение на отделна система, с определени цели (постигането на които определя завършването на проекта), с установени изисквания към срока, резултатите, риска, рамката за изразходване на средства и ресурси, организационната структура.

През последните години понятието проект се използва, за да се обозначи **намерението** да се направи **нововъведение или промяна**, а също и **процесът** по осъществяване на промяната¹². Нововъведенията не означават задължително организацията да се занимава с нещо коренно различно от настоящия предмет на дейност. Напротив, промяната може да е частична или локална, но проектът, свързан с нея, следва да осигури дейност, различна от текущата.

Много от организационните промени се предприемат в отговор на външни събития – те се наричат последващи (реактивни) промени. В други случаи, стратегическата организационна промяна започва не защото трябва да се реагира на реални, случили се събития, а защото мениджмънтът е на мнение,

⁸ BS6079 “Guide to Project Management”, APM Body of Knowledge. 5th Edition – Definitions, 2005.

⁹ EUAid Delivery Methods, EuropeAid Cooperation Office, 2004. в този контекст е и приетата за България дефиниция: „Проектът е временна и целенасочена интервенция, която следва ясна логика”, General Procedure Manual for Management of Structural Funds and Cohesion Fund in Bulgaria, April, 2007.

¹⁰ Станчева, А. Управление на проекти. Варна, Наука и икономика, 2008, с. 9.

¹¹ Turner, J., Muller, R. On the Nature of the Project as a Temporary Organization. // International Journal of Project Management, 2003, N 1.

¹² Към това схващане се придържа Британската асоциация за проектно управление: APM Body of Knowledge. 5th Edition – Definitions, 2006; Вж. също Partington, D. The Project Management of Organizational Change. // International Journal of Project Management, 1996, N 1.

че промените, изпреварващи събитията, осигуряват конкурентно предимство. Тези промени се наричат изпреварващи (планирани)¹³.

Тъй като многообразието от нововъведения е огромно, то и съдържанието на проектите може да се определи като широкоспектърно. Проектите могат да доведат до: модифициране на предлагано изделие/услуга; приемане предлагането на ново изделие/услуга; разширяване пазарното присъствие в усвоен пазар; навлизане в нов пазар; разширяване географското присъствие на предприятието; подмяна на оборудване; изграждане на нови обекти; придобиване сертификат за качество; промяна в структурата на управление; въвеждане на нова информационна система; изграждане на публично-частно партньорство (ПЧП) и др.

В контекста на настоящото изследване, проектът би могъл да е идеята за изграждане на публично-частно партньорство, а резултат – самото ПЧП. След изграждането на ПЧП, проект може да е всеки отделен замисъл, за който е създадено партньорството, а резултат – постигането на конкретните цели.

Обобщавайки дефинициите за понятието „проект“, могат да се изведат следните негови основни характеристики:

Първо, проектът има за свой обект не цялата дейност на организацията, а реализацията на конкретно нововъведение.

Второ, проектът може да се интерпретира по различен начин, поради многообразие в дефинициите за нововъведения и промяна.

Трето, проектът е временна дейност и не съвпада с текущата дейност на компанията. В този смисъл той се разглежда като изключение, а не като повтарящи се операции и процеси.

Четвърто, проектът има конкретна цел, време за изпълнение и зададена стойност.

Пето, проектът е уникална съвкупност от дейности.

Шесто, проектът има ясно очертани начало и край.

Седмо, в проекта са посочени измерими критерии за оценка на успеха от него (очакваният резултат е дефиниран).

Осмо, проектът се характеризира с „ограниченост“: на срока, бюджета, ресурсите и пр.

Девето, проектът се характеризира с „комплексност“ на факторите, влияещи пряко или косвено върху прогреса и резултатите от проекта.

Десето, отделният проект следва да се разграничава от всички останали проекти на дадено предприятие.

Управлението на проекта може да се обобщи като съвкупност (единство) от управленски методи, прийоми, техники и средства за постигане крайния резултат на проекта, при ограничения във времето, бюджета, ресурсите и пр.

Основните **функции**, свързани с управлението на проекти, могат да се обобщят по следния начин: **Управление на предметната област на проекта; Управление на качеството; Управление на времето; Управление на стойността**

¹³ Nadler, D., Tushman, M. Beyond the Charismatic Leader: Leadership and Organizational Change. // California Management Review, V. 32, 2, 1989.

Управлението на предметната област на проекта, на качеството, на времето и на стойността образуват ядрото на процеса на управление на проекта, но могат да се изведат и други функции, като: *Управление на персонала (трудовете ресурси); Управление на комуникациите (управление на информационните системи); Управление на договорите, свързани с проекта; Управление на рисковете;*

Посочените осем функции по управление на проекта следва да бъдат осъществени ефективно. Това може да се подложи на мониторинг, ако се приложат **критерии за оценка на проекта**, някои от които са: техническа осъществимост (определяема предметна област и качество на проекта); конкурентоспособност (определяемо качество, време и стойност на проекта); ангажираност на трудови ресурси (усилия, необходими за осъществяване на проекта, измерими като време и стойност); жизнеспособност на проекта (определяема предметна област, стойност и риск); ефективност от осъществявания проект (определяеми участници в проекта, средства за комуникации, система за материално-техническо обезпечаване).

В процеса на анализ и оценка на проекта се отчитат следните основни **аспекти** от неговото осъществяване: технически аспект – техническа обоснованост на проекта и избор на най-удачния сред множество технически алтернативи; маркетингов аспект – перспективност на проекта (достатъчно платежоспособно търсене на продукта от проекта); финансов аспект – жизнеспособност на проекта в инвестиционно отношение, възвръщане на вложението посредством реализация на проекта, рентабилност на проекта, финансов риск и др.; икономически аспект – икономическа обоснованост, оценка на резултатите от проекта, разходи за неговото осъществяване и експлоатация, икономически рискове, полза от проекта; организационен аспект – наличие на изгоди от проекта за предприятието; екологичен аспект – влияние на проекта върху обкръжаващата среда, екологична съгласуваност, предприемане на мерки за снижение на вредното въздействие на проекта върху околната среда; социален аспект – съвместимост на проекта с местните традиции и обичаи, отразяване интересите на участниците в него.

2.2. Жизнен цикъл на проекта

Всеки проект, независимо от сложността и обема на операциите по него, преминава в своето развитие през определени състояния: от състояние, когато „още не съществува“ до състояние, когато „вече не съществува“. Съвкупността от степени на развитие (от възникване на идеята до пълното завършване на проекта) образува неговия жизнен цикъл, който интегрира в себе си няколко стадия (фази, етапи).

Съществуват различия в становищата на отделните автори за броя на фазите и тяхното съдържание, тъй като тези характеристики зависят до голяма степен от условията за осъществяване на проекта и опита на основните участници. Така например, един от вариантите на представяне на жизнения цикъл на проекта включва: **Разработване на концепцията (иницииране); Подготовка за реализация (планиране); Реализация; Завършване.**

Друг вариант на жизнен цикъл на проекта инкорпорира в себе си следните фази: *Концептуална фаза; Фаза на търговско предложение; Фаза проектиране; Фаза изготвяне; Фаза предаване на обекта и завършване на проекта.*

2.3. Управление бюджета на проекта

Бюджетирането е технология на финансово планиране, отчет и контрол върху приходите и разходите на проекта. То е процесът на създаване, разпределение и използване на ресурси на проекта. Позволява да се анализират получените и прогнозираните резултати. Бюджетирането, независимо дали е за компания или за проект, се построява въз основа на сходни принципи, но се различава по направлението на процесите¹⁴. За проектите на практика бюджетирането се изразява в съвкупността: разработване на бюджет на бизнес процесите; определяне на лица, отговарящи за реализирането на тези процеси; структуриране на центрове на отговорност; разработване на документация, регламентираща бизнес процесите; разработване на бюджетни форми.

Бюджетът се съставя с цел достигане на определени стратегически цели, а самият процес на бюджетиране е непрекъснат процес на съставяне и изпълнение на бюджетите. При изготвянето на бюджетите се преследват две основни цели: да има предварително приет план, към чието изпълнение мениджмънтът на проекта да се стреми; да се упражнява контрол върху всички аспекти от дейностите на проекта чрез текущо регулиране и координиране, което може да се разпростре до приемането на метода на „стандартните разходи“.

Формирането на бюджета е задължителен елемент от процеса на цялостното управление на проекта. Управлението на бюджета в проекта включва всички онези дейности, които трябва да бъдат изпълнени, за да бъде планирано коректно разпределението на средствата и то да бъде спазено в процеса на реализация на проекта. Дейностите могат да бъдат: формиране на бюджета на проекта през фазите на жизнения цикъл на проекта; формиране на цените на ресурсите; получаване разходните норми на необходимите ресурси; изчисляване на стойността на дейностите и на проекта като цяло; изчисляване на бюджета на проекта; диференциална и интегрална диаграма на планираните парични потоци във времето; условия, при които е възможна промяна на стратегията за управление на бюджета на проекта.

2.4. Управление риска на проекта

При осъществяване на всеки един проект възникват ситуации, свързани с неопределеност. Всички участници са заинтересовани да се изключат възможностите за провал на проекта от неопределени ситуации. Сред тях се различават ситуация на неопределеност и риск¹⁵. В икономическата литература, най-разпространеното определение за риска е *вероятност от възникване на загуби или неполучаване на доходи, в сравнение с прогнозираните резултати*.

Основните елементи на риска са¹⁶: възможни са положителни или отрицателни отклонения от предполагаемите цели; достигането на желания резултат е вероятно; отсъства увереност в постигането на поставените цели; възможни са материални, нравствени и други вреди (загуби), свързани с осъществяването на избраните в условията на неопределеност алтернативи.

¹⁴ Трифонов, Т. Стратегическо счетоводно бюджетиране. София, Тракия – М, 2004, с. 38-41. Йонкова, Б. Управленско счетоводство. София, 96 плюс, 2004, с. 236-243.

¹⁵ Тъй като рискът е сложно явление, съществуват различни подходи към определението на това понятие. Произходът на термина риск е от гръцката дума „*ridsa*” –отсек, откос. В италианския език “*risiko*” е опасност, заплаха.

¹⁶ Георгиев, Р. Управление на риска в предприемаческата дейност. С., Логос-ТМ, 2002, с. 5-6.

Отличителните черти, които спомагат за разкриване на съдържанието на понятието риск са: противоречивост; алтернативност; неопределеност.

При управлението на проекти се срещат следните неопределености и видове риск: риск, свързан с нестабилността на законодателството и текущата икономическа ситуация; външноикономически риск (възможност за ограничаване на търговията, забрана за внос/износ и др.); риск, свързан с политическата нестабилност в страната или региона; непълнота или неточност на информацията, относно технико-икономически показатели, параметри на новата техника и технология; колебания в пазарната конюнктура, флукуация на цените, промяна във валутата и т.н.; неопределеност, свързана с природо-климатичните условия; технологичен риск (аварии, брак и др.); неопределеност на целта на проекта, на интересите и поведението на участниците; непълна и неточна информация, относно финансовото състояние и репутацията на потенциалните участници.

Управлението на риска е непрекъснат процес по определяне, оценяване и наблюдение на различните видове рискове, които могат да повлияят върху постигането на стратегическите и оперативните цели, и съответно въвеждането на необходимите контролни дейности за ограничаване на тяхното въздействие до едно нормално равнище. Целта на управлението на риска в проекта е увеличаване до максимална степен на вероятността за положително въздействие върху проекта и намаляване до минимална степен вероятността за отрицателно такова.

При управлението на проекти, понятието „риск“ се свързва с „несигурност“ и „вероятност“. Управлението на риска представлява изпълнението на точно описани процеси (етапи), а именно: определяне на факторите на влияние; планиране управлението на риска; идентифициране на риска; качествена оценка на риска; количествена оценка на риска; мониторинг и контрол на риска.

2.5. Оценка ефективността на проекта

Всеки инвестиционен проект се подлага на оценка по отношение ефективността от неговото осъществяване. Очакваният ефект може да бъде икономически, социален, образователен, екологичен и др. Икономическият ефект задължително се изчислява, останалите видове ефективност се описват детайлно в обяснителната записка.

Ефективността на проект е категория, отразяваща съответствието на целите на проекта и интересите на заинтересованите участници. Във връзка с това е необходимо да се оцени ефективността на проекта като цяло, а също така и участието на всяка една страна. Целта на оценката е да се определи привлекателността на проекта за възможните, потенциалните участници и източниците на финансиране. Тя включва оценка на социално-икономическия ефект на проекта. Оценка на ефективността на участието в проекта се извършва с цел проверка на реализируемостта на проекта. Тук се изчислява ефективността на инвестицията в проекта, ефективността на участие на заинтересованите страни (предприятие, община, държава и т.н.).

Основни принципи при оценка на ефективността на проекта са: Оценката да се осъществява на всеки един етап от жизнения цикъл на проекта; Да се извършва моделиране на парични потоци; Да се създават условия за съпоставимост между различни проекти; Да се отчита фактора време; Да се

отчитат предстоящи разходи и постъпления; Да се съпоставя състоянието „с проект” и „без проект”; Да се отчита влиянието на инфлацията и възможността разплащанията да с в чуждестранна валута; Да се отчита влиянието на риска.

Самата оценка на ефективността на проект преминава през следните етапи:

Първи. Извършване на експертна оценка за обществената значимост на проекта (обществено значими са крупни, мащабни, глобални проекти).

Втори. Извършване на интегрална икономическа оценка на проектните решения и създаване на необходимите условия за потенциалните инвеститори.

Трети. Уточняване на участието на заинтересованите страни. Оценката се извършва след избор на финансиране.

Две са основните групи методи за оценка ефективността на инвестиционни проекти: *статични и динамични*. Статични методи, които се използват при оценка на икономическата ефективност на проекти са: метод на срока на откупуването; метод на средна годишна норма на възвращаемост на капитала; метод на броя на оборотите на инвестиция капитал; метод на относителната печалба; метод на минималната себестойност; метод на сравняването на аналитичната печалба. *Динамични методи за оценка на проекти.* Тези методи отчитат стойността на парите във времето. Основни унифицирани методи на инвестиционния анализ са нетната съвременна стойност и вътрешната норма на възвращаемост. Успоредно с това съществуват и няколко разновидности, модификации или методи с второстепенно значение. Методите на инвестиционния избор не осигуряват пълен успех дори при тяхното перфектно приложение, паради вероятностния характер на ключовите икономически величини, но са в състояние да намалят шансовете за неочаквани провали. Извън разгледаните два основни и унифицирани от международните финансови институции методи за финансова оценка на инвестиционни проекти, съществува пълно многообразие от различни техни модификации. Сред тях заслужава внимание анализът **“ползи-разходи”**¹⁷ (Cost Benefit Analysis). Изискванията за прилагането на този метод се съдържат и в актовете на Европейската комисия, регламентиращи условията и реда за финансиране на инвестиционни проекти със средства от предприєдинителните, структурните и Кохезионния фонд.

3. Емпирично изследване реализацията на ПЧП в България

Успешната реализация на проекта дава допълнителни знания и умения в дадена община и обособява един опитен екип за управление на проекти, като по този начин подобни проекти могат да бъдат реализирани и на териториите на други общини, с цел устойчиво регионално развитие. Това представлява най-важната цел при изграждането на качествен и жизнен модел за ПЧП. Постигането на високо качество срещу направените инвестиции се постига на база няколко основни фактора: повишено качество на услугите; оценка на изпълнението; по-ефективно калкулиране на риска, намалени разходи по време на реализация на проекта; потенциал за генериране на допълнителен доход.

Във връзка с изучаване влиянието на публично-частните партньорства върху развитието на икономиката е извършено анкетно проучване на територията на област Велико Търново. Проучването е осъществено чрез

¹⁷ За повече подробности Вж. Брусарски, Р. Анализ “Разходи и ползи”. София, Стопанство, 2003.

безповторен подпор за периода 1 юни – 15 септември 2010 г. При това е отчетена възвръщаемост 70%, което дава основание резултатите от проучването да се приемат за значими с определена условност.

Област Велико Търново се намира в Централна Северна България. В състава на областта влизат общините: Велико Търново, Горна Оряховица, Елена, Златарица, Лясковец, Павликени, Полски Тръмбеш, Свищов, Стражица и Сухиндол. Населението на областта е приблизително 293 000 жители, а територията – около 4660 кв. км. На изток граничи с областите Русе и Търговище, на юг със Сливен и Стара Загора, на запад с Габрово, Ловеч и Плевен, а северната граница на областта е река Дунав.

Участието на общините във формирането на икономическите показатели на областта е неравномерно, като разликата продължава да се задълбочава. Очертава се разделяне в икономическото развитие между трите общини - Велико Търново, Горна Оряховица и Свищов, които формират 83.1% от приходите от продажби и останалите общини.

Таблица 1

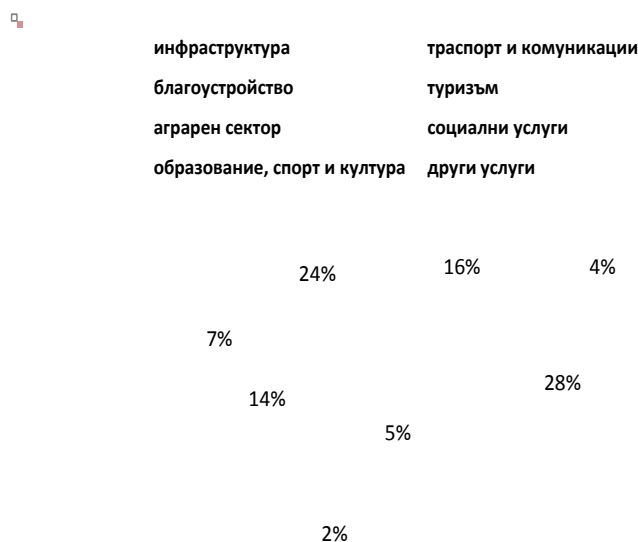
Основни икономически показатели по общини през 2003 г.

| | Брой единици | Бруто продукция | Приходи от дейността | Нетни приходи от продажби | Разходи за дейността | Печалба | Наети | ДМА |
|---|--------------|-----------------|----------------------|---------------------------|----------------------|---------|--------|--------|
| Област Велико Търново - обем в хил.лева | 8299 | 1202063 | 2089148 | 2038365 | 2056633 | 64719 | 73156 | 676997 |
| Област Велико Търново | 100,0% | 100,0% | 100,0% | 100,0% | 100,0% | 100,0% | 100,0% | 100,0% |
| Велико Търново | 46,5% | 40,4% | 46,4% | 46,5% | 46,6% | 37,3% | 40,8% | 34,0 |
| Горна Оряховица | 19,1% | 24,4% | 25,1% | 25,4% | 24,8% | 16,8% | 19,5% | 32,8 |
| Елена | 3,1% | 1,6% | 1,2% | 1,1% | 1,2% | 2,1% | 2,8% | 1,9 |
| Златарица | 0,9% | 0,2% | 0,2% | 0,2% | 0,2% | 0,3% | 1,0% | 0,2 |
| Лясковец | 4,3% | 5,7% | 5,4% | 5,0% | 4,7% | 24,2% | 6,4% | 3,8 |
| Павликени | 6,3% | 7,0% | 5,7% | 5,7% | 6,1% | 4,7% | 7,1% | 6,7 |
| Полски Тръмбеш | 3,7% | 1,6% | 1,8% | 1,8% | 1,9% | 1,6% | 3,2% | 1,0 |
| Свищов | 12,9% | 15,5% | 11,4% | 11,3% | 11,4% | 10,5% | 14,8% | 16,4 |
| Стражица | 2,9% | 3,0% | 2,2% | 2,2% | 2,3% | 2,3% | 3,6% | 2,3 |
| Сухиндол | 0,4% | 0,7% | 0,7% | 0,7% | 0,8% | 0,3% | 0,8% | 0,8 |

Източник: ТСБ

Както е видно от горната таблица, водещ в икономическо отношение е центърът на областта – община Велико Търново с 46.5% от общите приходи, общините Горна Оряховица и Свищов са съответно с 25.4% и 11.3% от приходите. Други две общини - Лясковец и Павликени, допринасят с още 10% към нетните приходи. Въпреки че е с незначителен дял от общите приходи (1.8%), Полски Тръмбеш е общината с най-голям ръст на нетните приходи през периода 2001–2003 г. (близо 100%), но този ръст слабо влияе върху икономическите показатели, поради ниската изходна база на общината.

Икономическото развитие на областта е тясно свързано с използването на публично-частните партньорства и участието на отделните общини в проекти. Данните от анкетното проучване сочат, че броят на проектите, по които са кандидатствали общинските администрации през последните пет години е значително голям. Разпределението на разработените проекти по области е както следва – вж. фиг. 1.



Фиг1. Разпределение на разработените проекти в област Велико Търново по сектори за периода 2005-2010 г.

Източник: Проведено анкетно проучване

Както е видно от фигурата основните области, в които се разработват проекти са благоустройство, инфраструктура, социални услуги и други услуги. Първите три обхващат 58 % от заявените проекти. Кандидатстването по проекти в областта на агробизнеса и туризма е значително по-неактивно, тъй като инфраструктурата и благоустройството са необходимата база за развитието им. Образование и транспорта все още не са приоритет в проектите, заявени в област Велико Търново. Резултатите показват стремежа на областната администрация от подобряване на условията за живот в областта.

Броят на одобрените проекти е наполовина по-малък от броя на заявените. Изключение правят социалните услуги и образованието, спорта и културата, където са одобрени около 80 % от проектите. При това разпределението на одобрените проекти по области приема следния вид – вж. фиг. 2.



Фиг. 2. Разпределение на одобрените проекти в област Велико Търново по сектори за периода 2005-2010 г.

Източник: Проведено анкетно проучване

Разпределението дава челно място отново на благоустройството с 27 % дял, след това са социалните услуги с 24 % дял и на трето място е инфраструктурата, чиито дял е 20 %. Делът на другите услуги при одобряване на проектите двойно намалява – от 24 % той става 12 %. Образованието увеличава своя дял от 7 % на 10 %. Транспортът, туризмът и образованието са с най-нисък дял в структурата на одобрените проекти.

Резултатите от проучването дават основание да се твърди, че в област Велико Търново приоритетни са неикономическите области при кандидатстване и съответно при одобрение на различни проекти. Развитието на икономическите отрасли като търговия, туризъм, аграрен сектор и други е пряко свързано със средата на функциониране на стопанските субекти. Поради това може да се счита, че проектите в областта на икономическите дейности ще бъдат приоритетни в бъдеще.

Обект на изследване е и стойността на проектите. Данните сочат, че със стойност над 1 млн. лв. са проектите в областта на инфраструктурата, благоустройството и туризма. Като в областта на благоустрояването са осъществени партньорства с частни дружества или неправителствени организации. Дейностите, за които се отнасят тези договори са дейности, присъщи на общината.

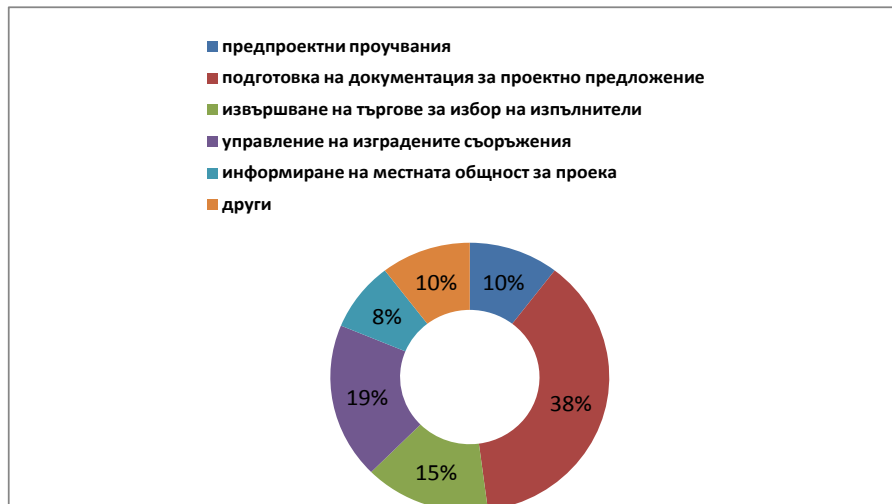
Кандидатстването по Оперативни програми също е обект на изследване. В област Велико Търново най-голям е интересът към Оперативна програма „Регионално развитие”. По приоритетните оси: ос 1- Устойчиво и интегрирано градско развитие и ос 2 – Регионална и местна достъпност са одобрени проекти по следните операции:

- операция 1.1.: Социална инфраструктура
- операция 1.4.: Подобряване на физическата среда и превенция на риска
- операция 2.1.: Регионална и местна пътна инфраструктура.

Общинската администрация е кандидатствала и са одобрени проекти по Оперативна програма „Околна среда”: Приоритетна ос 1 – Подобряване и развитие на инфраструктурата за питейна вода и отпадъчни води (в град Свищов); Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси”: Приоритетна ос 5 – Социално включване и насърчаване на социалната икономика. Одобрен е и проект по програма „Териториално сътрудничество”: ОП „Румъния – България”.

Подготвянето и реализирането на проектите е свързано с партньорския капацитет. Според направеното проучване в областта на благоустройството съществуват частни фирми, които имат капацитет да участват в ПЧП и в областта на образованието, спорта и културата има подготвени НПО за участие в партньорски проекти. Липсата или недостатъчният капацитет на подходящите партньори в областта е пречка за осъществяване на ПЧП.

От друга страна административният капацитет на общините в област Велико Търново също има определяща роля при разработването на проекти. Структурата на инфраструктурните специалисти е представена на долната фигура.



Фиг. 3. Специалисти по инфраструктурни проекти в област Велико Търново

Източник: Проведено анкетно проучване

Както е видно най-голям е делът на специалистите, подготвящи документацията за кандидатстване по проекта, тъй като от обосноваването и пълнотата на документите зависи последващото одобряване на проекта. Голяма е необходимостта и от специалисти по поддържането и управлението на изградените съоръжения. Общинските администрации разполагат и с кадри по организиране и извършване на търговете за подбор на изпълнители по проектите.

При сключването на договори и реализирането на ПЧП съществуват и множество пречки. Като най-съществени са посочени липсата на информация и знания за публично-частните партньорства и липсата на подкрепа от общинските съвети. Открити са и по-незначими пречки като ограничения кръг от дейности, които общинската делегация може да делегира, липсата на финансови средства, липсата на специалисти при подготвянето на договорите и честите промени в администрацията и бизнеса. Като пречки не са фиксирани законодателство, касаещо ПЧП и възможностите за ползване на банкови кредити.

На база на извършеното теоретико-практическо изследване могат да се отправят основни препоръки, свързани с развитието на ПЧП в България.

Местните власти да участва във формирането на Областната стратегия за развитие чрез приемането на общински планове за развитие и програми за реализация, които са основа за последващото отчитане на резултатите от областната стратегия. Важна тяхна функция е да мобилизират местните финансови, човешки и организационни ресурси, включително на частния капитал и НПО. Осигуряването на местни партньорства, осигуряването на информация за областната стратегия и публичността на действията им са основа на техните действия по провеждане на политиката на местно развитие.

Участието на социално-икономическите партньори, неправителствения и частния сектор в политиката на регионалното развитие да е широко застъпено, въпреки че като организация и конкретно прилагане е все още ограничено. На настоящия етап това става при изготвянето и приемането на самата областна стратегия, като главно това се отнася до консултативната им роля при подготовката, създаването на организационната и нормативната им основа и самото им обсъждане.

Изводи:

Първо. Проектът е ограничено по време целенасочено изменение на отделна система, с определени цели, с установени изисквания към срока, резултатите, риска, рамката за изразходване на средства и ресурси, организационната структура.

Второ. Формирането на бюджета е задължителен елемент от процеса на цялостното управление на проекта. Управлението на бюджета в проекта включва всички дейности, които трябва да бъдат изпълнени, за да бъде планирано коректно разпределението на средствата и то да бъде спазено в реализацията на проекта.

Трето. Управлението на риска е непрекъснат процес по определяне, оценяване и наблюдение на различните видове рискове, които могат да повлияят върху постигането на стратегическите и оперативните цели, и съответно въвеждането на необходимите контролни дейности за ограничаване на тяхното въздействие до едно нормално равнище.

Четвърто. Ефективността на проект е категория, отразяваща съответствието на целите на проекта и интересите на заинтересованите участници. Необходимо е да се оцени ефективността на проекта като цяло, а също така и участието на всяка страна. Целта на оценката е да се определи привлекателността на проекта за възможните, потенциалните участници и източниците на финансиране.