

**STRATEGIC MEANING OF THE PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS.
OPPORTUNITIES AND CHALLENGES**

Eng. Redzhep Topal¹

Municipality of Rodopi – Plovdiv

**СТРАТЕГИЧЕСКО ЗНАЧЕНИЕ НА ПУБЛИЧНО-ЧАСТНИТЕ
ПАРТНЬОРСТВА. ВЪЗМОЖНОСТИ И ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА**

Инж. Реджеп Топал²

Община „Родопи“ – Пловдив

***Резюме:** The article examines the opportunities for investment through PPP in Bulgaria, based on global trends and EU policies in this area. The object of the study is the strategic importance of public-private partnerships with an emphasis on the implementation of new public administration through cooperation between government, business and society.*

***Ключови думи:** public-private partnership, infrastructure, new public management, sustainable investments*

***Резюме:** Статията разглежда възможностите за инвестиции чрез ПЧП в България, изхождайки от световните тенденции и политиките на ЕС в тази област. Обект на изследването е стратегическото значение на публично-частните партньорства с акцент върху прилагането на ново публично управление, чрез сътрудничество между правителство, бизнес и общество.*

***Ключови думи:** публично-частно партньорство, инфраструктура, ново публично управление, устойчиви инвестиции*

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Незадоволителната инфраструктура представлява огромно затруднение и ограничение в целия свят, особено в развиващите се страни. Публичните услуги в сферата на инфраструктурата, често са незадоволителни за да отговорят на изискванията и стандартите на съвременното общество. Лошото функциониране на инфраструктурата представлява огромно предизвикателство, пред които са изправени правителствата. Първо, повечето държави не инвестират достатъчно за подобряването на инфраструктурата. Второ, лошото планиране и координация, слабото анализиране на избора на проектите, преследването на политически интереси, всичко това води до ограничени ресурси и често парите се прахосват за неподходящи проекти. Още повече предоставянето на инфраструктурни активи и услуги често пъти е разочароващо – структурата на новите активи струва много и отнема дълго време от очакваното.

В този смисъл, от една страна публично-частното партньорство дава шанс за преодоляването на някои от тези ширококоразпространени предизвикателства, а от друга

¹ Redzhep Topal, engineer, e-mail: receptopal@yahoo.com

² Реджеп Топал, инженер, e-mail: receptopal@yahoo.com

може да подпомогне за насърчаването на инвестициите на регионално и местно равнище.

2. СТРАТЕГИЧЕСКО ЗНАЧЕНИЕ НА ПУБЛИЧНО-ЧАСТНИТЕ ПАРТНЬОРСТВА В БЪЛГАРИЯ

Към настоящия момент в България не са предприети стъпки за установяване на модел и технологии на публично управление, взаимодействие с частния сектор и реализиране на проекти чрез публично-частни партньорства. През 2012 г. е приет Закон за публично-частно партньорство, като този закон е отменен през 2017г. С това правителствените политики в тая област се изчерпват. Освен това дефиницията за публично-частно партньорство, която се използва на държавно ниво, в законодателството, както и в медиите, не е унифицирана. Липсва концепция за ПЧП у нас, както и един „класически” или „типичен” договор за ПЧП. В същото време се наблюдават множество практики у нас в „скрита“ или „неявна“ форма на ПЧП. Освен това съществуват редица спънки пред реализацията на тези партньорства. Направените публикации и изследвания в тая област също са недостатъчни. На практика в България няма нито един реализиран проект чрез публично-частно партньорство [1].

Необходимостта от ПЧП проекти в страната е значителна. Въпреки че приоритетите на последните няколко правителства бяха фокусирани върху развитие на инфраструктурата в страната, посредством фондове на ЕС и съфинансиране от държавния бюджет, тя продължава да бъде значително недоразвита и остаряла. Някои примери за това са:

- модернизацията на пътната инфраструктура изисква значително финансиране през следващите 10 години. Средствата необходими за съхранение състоянието на пътната мрежа далеч превишават текущото финансиране. За да се приведе цялата мрежа в добро състояние през следващите пет години трябва да се инвестират годишно около 1.1 млрд. лв. в РПМ. За сравнение към сегашния момент се инвестират по-малко от 300 млн. лв. за РПМ. Разходите за рехабилитация на пътищата трябва да бъдат поне удвоени, за да се постигне 75% устойчива пътна мрежа. Това означава, че запазването на съществуващите бюджетни разпределения на средствата за поддръжка и рехабилитация би довело до влошаване на състоянието на мрежата. Необходимите разходи за поддръжане на устойчива инфраструктура са над 1 млрд. лв. Тези разходи включват разходи за рутинна и зимна поддръжка, рехабилитация на всеки 7 години и конструктивни промени на всеки 14 години. Недостигът на средствата е 428 млн. лв. годишно. Ако се изключат средствата по проекти от ЕС, то недостигът на средства за поддръжане, рехабилитация и инвестиции ще бъде около 700 млн. лв. [2];

- модернизацията на водната инфраструктура изисква осигуряване на значително финансиране през следващите 5-10 години, надвишаващо наличните средства по програми, финансирани от ЕС или държавния бюджет. Междувременно предоставянето на публични услуги остава в риск, напр. налице са високи нива на водни загуби, капацитетите на язовирите намаляват, съществуват рискове от недостиг на вода в много райони в страната и т.н.;

- в България липсва национална мрежа от интермодални терминали, които да обслужват нуждите на железопътния и водния товарен транспорт. Липсва нормативна база, която да стимулира развитието на интермодалния транспорт;

- социалната инфраструктура (в т.ч. административни сгради, училища, детски градини, болници, читалища и др.) в цялата страна е под средните стандарти на ЕС, като инвестициите в нея са недостатъчни;

- на регионално и местно равнище ситуацията е доста тревожна. Общинската пътна мрежа в страната е около 19 501 км., като по последни данни на МРРБ, 60 % от тях са в лошо състояние. Над 380 от съоръженията, в т.ч. мостове, надлези и подлези, водостоци са в лошо, част от тях в аварийно състояние. От изнесени данни за състоянието на общинската пътна мрежа се вижда, че са необходими около 5,3 млрд. лв. за възстановяване на нормалното ѝ експлоатационно състояние. Този ресурс не може да бъде осигурен чрез каквито и да е целеви капиталови разходи, допълнителни трансфери или европейски програми. Общинският сграден фонд също е в незадоволително ниво;

За решаването на гореописаните проблеми е наложително внедряването на нови инструменти като публични-частни партньорства и ново публично управление, които да бъдат използвани успоредно с фондовете на ЕС и държавния бюджет. Това, би довело, също така до ускоряване на преките инвестиции в инфраструктурата и подобряване на качествата на публичните услуги в България.

3. НОВО ПУБЛИЧНО УПРАВЛЕНИЕ

На ниво ЕС, преобладаващият опит с публични-частни партньорства е положителен. От своя страна Европейската комисия насърчава участието на частния сектор в инфраструктурни проекти и предоставянето на публични услуги (вкл. със съфинансиране от фондове на ЕС, ЕИБ, ЕБВР и др. финансови институции), като основен двигател за ускорено и устойчиво регионално развитие.

С приемането на Зеления пакт, ЕС все по – целенасочено ще насърчава развитието и реализирането на устойчиви инвестиционни проекти. Ще нараства инвеститорският интерес към възможности за инвестиции в устойчивостта. Планът за инвестиции за устойчива Европа ще мобилизира чрез бюджета на ЕС и свързаните с него инструменти публични и частни устойчиви инвестиции от най-малко 1 трлн. евро през следващото десетилетие. С него се предлага всеобхватна рамка за прехода към устойчивост навсякъде в ЕС. Частните участници ще трябва да осигурят необходимия мащаб, като обединява в рамките на единна рамка на политиката, набор от нови политически инициативи със засилени ангажименти по текущи инструменти. Финансирането на Зеления пакт, макар че до голяма степен е ангажимент на ЕС, той сам по себе си няма да бъде достатъчен, за да се отключат необходимите инвестиции. Ще е необходим значителен принос от националните бюджети и от частния сектор. Мобилизирането на мащабните финансови ресурси ще изисква комбинация от средства, предоставени от бюджета на ЕС и генерирани допълнителни публични и частни инвестиции [3].

Предвид мащабите и целите на европейската зелена сделка с хоризонт 2030-2050, насърчаването на инвестиции в различните области на икономиката и все по – растящата нужда от предоставянето на качествени услуги в сферата на техническата и социална инфраструктура, налага създаването и насърчаването на нови методи на взаимодействие, сътрудничество и управление между трите сектора – публичен, частен и обществен, които от своя страна притежават собствени икономически характеристики и идентичности.

Изхождайки от тази парадигма, публично-частното партньорство се явява като креативен и ефективен инструмент за интегрирано сътрудничество на тези три сектора.

В този контекст на отношенията между публичните и частни организации от голямо значение е да се осъзнае важността от прилагането на едно Ново публично управление при изграждането и предоставянето на публични услуги. Отношенията между публичните и частните организации е определящо за постигането на целите чрез

икономичност и ефективност с основен акцент върху доминирането на индивидуалните над колективните предпочитания.

Основни принципи на Ново публично управление са:

- реструктуриране на публичния сектор в корпоративни единици (звена), ориентирани към реализирането на инвестиционни проекти;
- повече сигурност на база конкурентни договорни споразумения;
- предприемаческо управление от страна на частния сектор;
- повече яснота, дисциплина и пестеливост при изразходване на ресурсите;
- прозрачно управление;
- ясни измерими стандарти и оценка на резултатите;
- контрол върху активите;

Чрез Ново публично управление се променят границите и ангажиментите на публичния сектор, особено чрез реструктуриране и включването на частния сектор в съвместна работа с публичната администрация. Възприемането на принципите на Ново публично управление е съпроводено от други два ключови фактора.

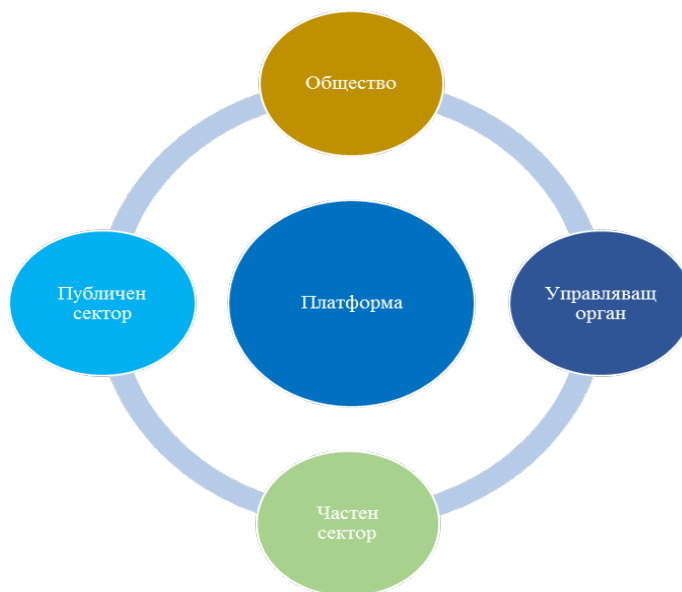
Първо, все по-сложните задачи и проблеми пред обществото засилиха зависимостта на публичния сектор от организациите в частния сектор. Привличането на частния сектор в предоставянето на публични услуги, до голяма степен се обуславя и от опорочаването на инвестиционните проекти. Именно тези порочни практики са онези сложни и несъвместими проблеми, пред които е изправен публичния сектор, и които изискват интегрирано сътрудничество от публични и частни партньори. Правителството, бизнеса и гражданското общество не могат да се справят индивидуално с тези проблеми.

Второ, намаляването на националните бюджети за инфраструктура, предполага мобилизиране на частни капитали за изграждане на инфраструктура и услуги. В някои случаи подпомагане чрез национално законодателство и финансиране.

Икономическите кризи, нарастващите бюджетни дефицити и глобализацията, засилиха необходимостта държавата да разчита на частни инвестиции. Макар че държавата е основен инвеститор в развитието на инфраструктурата, ролята на частните инвеститори расте. Способността на правителствата да осигурят адекватно финансиране на инвестиционните нужди на публичната инфраструктура, обикновено се влошава. Включването на частния сектор в ангажиментите на публичния сектор чрез ново публично управление е решението за повечето държави [4].

4. ПЛАТФОРМА ЗА ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ И СЪТРУДНИЧЕСТВО

Необходимо е създаването на платформа за диалог между публична власт и частния бизнес, насочено към реализиране на публично-частно партньорство, и чрез която да се въведе инструментариум за ново публично управление. Първоначално, тя може да е ориентирана към конкретен сектор, например транспортна инфраструктура, след което да бъде насочена към всички отрасли на икономиката.



Фигура 1: Платформа за диалог

Основни цели на инициативата:

- ускорено създаване на среда за публично-частни партньорства;
- изучаване на механизмите на финансиране на ПЧП проекти на европейските финансови институции (ЕИБ, ЕБВР);
- изучаване на механизми за едновременно прилагане на грантово финансиране от структурните фондове и финансов инженеринг на ниво ЕС;
- обмен на информация с европейски експертен център за ПЧП (ЕРЕС), консултантския център на ЕИБ и други информационни бюра;
- проучване на опита на други държави;
- мобилизиране на ресурси за подготовка, разработване и изпълнение на пилотни проекти;
- създаване на партньорства с общини и градове при прилагане на ПЧП проекти;

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Развитието на публично-частното партньорство в България е от стратегическо значение. От изключителна важност е насърчаването, инициирането и създаването на ефективна среда и практика за такива партньорства. Този процес изисква сериозна политическа и обществена ангажираност, прозрачно законодателство и процедури по възлагане, ефективен подход и значителен административен капацитет. Не на последно място, необходим е дългосрочен, ясен и подробен план за действие, който ще осигури необходимата прозрачност и предвидимост за частните партньори.

ЛИТЕРАТУРА

- [1] Nikolova, Hr.: Instrumenti za nasarchavane na publichno-chastnite partnyorstva za realizirane na infrastrukturni projekti v transportniya otrasal, Sofia, 2017
- [2] Integrirana transportna strategya v perioda do 2030 na Ministerstvo na transporta, informatsionnite tehnologii i saobshtenyata, Sofia, 2017
- [3] European Green Deal Investment Plan, Brussels, 2020
- [4] Dewulf, G.; Blanken A.; Spiering M.: Strategic issues in public-private partnerships, 2012