

ИНСТРУМЕНТИ ЗА НАСЪРЧАВАНЕТО НА ПУБЛИЧНО-ЧАСТНИТЕ ПАРТНЬОРСТВА ЗА РЕАЛИЗИРАНЕ НА ИНФРАСТРУКТУРНИ ПРОЕКТИ В ТРАНСПОРТНИЯ ОТРАСЪЛ

Доц. д-р Христина НИКОЛОВА

УНСС, София

E-mail: hnikolova@unwe.bg

***Резюме:** Представеното в статията изследване има за цел да разкрие потенциала за разширяване и интензифициране на публично-частните партньорства при изпълнението на транспортни инфраструктурни проекти. Предмет на изследването са съществуващите инструменти за насърчаване на ПЧП в транспортния сектор. В статията е представен анализ на европейския опит и резултати от прилагането на инструменти за насърчаване на ПЧП в транспортния сектор. Обобщен е опитът на Европейската инвестиционна банка при използването на тези инструменти, които ще придобиват все по-важно значение след промяна в начина на използване на структурните фондове и отпускането на европейско финансиране за инфраструктурните проекти след 2020 г. Направен е критичен анализ на възможните форми за прилагане на ПЧП в транспортния отрасъл, дефинирани са областите на приложение и ползите от тях и са очертани основните проблематични области пред публичния и частния сектор при прилагане на ПЧП като форма за финансиране на проектите за изграждане на транспортна инфраструктура в страната.*

Ключови думи: публично-частни партньорства, инвестиции, транспортна инфраструктура, инфраструктурни проекти.

JEL: R42, R48, O18.

Въведение

През последните десетилетия страните-членки на Европейския съюз (ЕС) са изправени пред необходимостта от значителни по размер инвестиции в инфраструктура. Голяма част от съществуващите инфраструктури в старите

страни–членки се нуждаят от модернизация, а в новите все още съществуват възможности за разширяване на инфраструктурната осигуреност. Същевременно икономическата и финансовата криза поставиха значителни предизвикателства пред осигуряването на необходимите финансови средства за инвестиции в тези обекти. В резултат се налага мобилизирането на все повече частни източници на инвестиции, с цел да се изгради адекватна инфраструктура и да се отговори на повишеното търсене. Тъй като този процес не се осъществява автоматично или плавно, следва да се идентифицират и ясно да се дефинират пазарните дефекти и затрудненията на публичния сектор при осигуряването на услугите за достъп до съответната социална и техническа инфраструктура¹.

Предвид важното значение на транспортната инфраструктура за икономическия растеж, за мобилността на трудовите ресурси, за предлагането на транспортни услуги и за конкурентоспособността на европейската икономика като цяло, през последните тридесет години се търсят и прилагат различни форми за финансиране на нейното изграждане. Те включват както директно публично финансиране, така и инициативи за частно финансиране и публично-частни партньорства (ПЧП)². Последните се възприемат от правителствата като „възможност за изпълнение на инвестиционните програми, които не биха били изпълними само с бюджетни средства в рамките на приемлив период от време“³.

Използването на транспортната инфраструктура е съпроводено с възникването на определени пазарни дефекти като наличие на естествен монопол и външни ефекти. Освен това при липса на държавна намеса на транспортния инфраструктурен пазар възникват по-ниско предлагане на капацитети от транспортна инфраструктура и по-високи такси за достъп в сравнение с оптималните нива⁴ (Perkins, 2013). Изцяло публичното осигуряване на финансирането на инфраструктурата от правителствата много често е изправено пред недостиг на бюджетни средства за реализиране на големите инфраструктурни проекти. Следователно съвместното финансиране от частни и бюджетни източници е необходимост в този икономически сектор. Докато частните инвестиции се регулират от правителствата, съществува риск, стойността на частните активи да бъде намалена чрез определянето на много ниски инфраструктурни такси например. Именно затова договорите за ПЧП имат за цел да осигурят рамка за развитие, която гарантира предотвратяването на такива проблеми с частните инвестиции.

Основната парадигма на изследването се основава на разбирането, че без партньорството между държавата и частните субекти не може да се постигне устойчиво икономическо развитие, включително устойчиво развитие на транспортната инфраструктура. Това партньорство е условие за повишаване на конкурен-

¹ EIB. Public and private financing of infrastructure: Evolution and economics of private infrastructure finance [Book]. - Luxemburg : EIB Papers, 2010.

² Nemoz Mathieu and Kappeler Andreas Public-Private Partnerships in Europe – Before and during. Brussels: EIB, 2010. - Economic and Financial Report 2010/04.

³ EIB Evaluation of PPP Projects Financed by the EIB. Brussels : EIB, 2005.

⁴ Perkins Stephen Better Regulation of Public-Private Partnerships for Transport Infrastructure. Paris: OECD, 2013.

тоспособността на българския транспортен сектор както на националния, така и на международните пазари.

Съществуващи инструменти за насърчаване на ПЧП в транспортния сектор в ЕС

На ниво Европейски съюз съществуват редица документи, които изясняват възможностите за използване на европейските фондове в публично-частните партньорства. При това еврофондовете могат да бъдат комбинирани с ПЧП по различни начини, един от които е ко-финансирането. Европейската комисия препоръчва използването на три различни групи от инструменти за насърчаване на ПЧП⁵:

- 1) Инструменти за финансов инженеринг, които осигуряват използването на частни източници за финансиране;
- 2) Секторно ориентирани грантове, които насърчават стартирането на проекти от паневропейски интерес;
- 3) Грантове, които подкрепят кохезионната политика на ЕС и отделните страни – членки.

Европейската комисия е дефинирала възможностите за използване на *инструменти за финансов инженеринг при публично-частните партньорства*, с цел да осигури подкрепа за изграждането на най-важните инфраструктурни проекти и за коригирането на липсите на публични финансови средства в някои случаи. Инструментите за финансов инженеринг са насочени към частния сектор и представляват интерес за публичните власти, вземащи участие в реализацията на публично-частните партньорства. Те могат да се приложат тогава, когато проекти за ПЧП са съпроводени с трудности при установяването на приемлива финансова схема. В такива случаи, някои от ясно дефинираните проектни рискове се поемат от европейските фондове по различни проектни програми на ЕС. Пример за приложими инструменти за финансов инженеринг са Гаранционните заеми за проекти за изграждане на Транс-европейската транспортна мрежа (LGTT⁶), специално разработени и администрирани от Европейската инвестиционна банка (ЕИБ) за финансирането на съответните проекти. Такива проекти се финансират съвместно от Комисията и ЕИБ. Те съдействат за намаляване на риска от нисък обем на превозите в ранните етапи от реализацията на проектите, когато приходите от такси за потребителите на инфраструктурния обект не са постоянни и това може да ограничи достъпа до частни капитали, които са ориентирани към конкурентно определяне на инфраструктурните такси. Чрез преодоляването на едно от основните препятствия пред финансирането на такива проекти Еврофондовете съдействат за осигуряването на необходимите финансови средства и по този начин гарантират реализира-

⁵ EPEC Using EU Funds in PPPs – explaining the how and starting the discussion on the future. Brussels: EPEC, 2011.

⁶ Loan Guarantee for TEN-T projects.

нето на проектите. Реализирани по този начин проекти са: Изграждането на магистрала А5 в Германия, магистрала С25 в Испания и магистрала ЕР4 в Португалия.

В допълнение към посочените инструменти ЕС е идентифицирал липса на достатъчно капитал за изграждане на големите инфраструктурни проекти като друга пречка пред реализацията на публично-частните партньорства. По тази причина Фондът „Маргьорит“⁷ е получил активно съдействие от страна на Комисията, която участва във формирането на капитала на фонда като част от Европейския план за икономическо възстановяване⁸. Фондът „Маргьорит“ има за цел да насърчи инвестициите в инфраструктура, той е първата съвместна инициатива на водещите европейски финансови институции, вкл. ЕИБ. Освен това, с помощта на програмите на структурните фондове, програма JESSICA⁹ и други съвместни инициативи на ЕИБ и Комисията, могат да се осигуряват заеми, капитал и гаранции, които да гарантират базовото финансиране за ПЧП с общинските власти с цел намаляване на кредитния риск за основните кредитори. В среда, в която относително малки проекти привличат малки частни компании, имащи богат опит, но недостатъчно капитал, фондът JESSICA може да осигури участието на различни, субординирани финансови източници на капитал или банкови заеми и по този начин да повиши атрактивността на основния капитал за банково финансиране. Първият експертен център за ПЧП¹⁰, който използва европейски фондове за реализация на проекти при условията на публично-частни партньорства, вече е предложил схеми за финансиране в рамките на Латвийската и Гръцката програма за ПЧП¹¹.

Финансираните от ЕС инструменти за финансов инженеринг са насочени основно към осигуряването на средства за обръщение, т.е. те не достигат до крайните бенефициенти като грантове, но трябва да бъдат реимбурсирани, така че впоследствие да могат да бъдат използвани отново от публичните власти.

По отношение на *възможностите за развитие и използване на ПЧП в рамките на изграждането на Трансевропейската транспортна мрежа (TEN-T)* приложение отново намират *гаранционните заеми за участие в проекти*. Този инструмент е съобразен изцяло с поставените цели в транспортната политика на ЕС, но с оглед увеличаване броя на публично-частните партньорства в транспортния сектор е необходимо разработването на още инструменти на основата на LGTT. Гаранционните заеми за участие в проекти, свързани с изграждането на

⁷ Паневропейски Фонд „Маргьорит“ за подкрепа на енергетиката, борбата с климатичните промени и инфраструктурата, създаден през 2009 г.

⁸ ЕИСК ЕСО/244 Европейски план за икономическо възстановяване. Брюксел: Европейски икономически и социален комитет, 2009.

⁹ Съвместната европейска подкрепа за устойчиви инвестиции в градските зони (Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas) е инициатива на Европейската комисия, разработена със съдействието на Европейската инвестиционна банка и Банката за развитие на Съвета на Европа (БРСЕ). Тя подкрепя устойчивото градско развитие и възстановяване посредством механизми за финансов инженеринг.

¹⁰ European PPP expertise center.

¹¹ EPEC Using EU Funds in PPPs – explaining the how and starting the discussion on the future. - Brussels: EPEC, 2011.

TEN-T мрежата, се използват в публично-частни партньорства за *въвеждане на тол такси по пътищата, в железопътни проекти за оценка използването на жп линиите и за определяне и събиране на инфраструктурните такси*. Въпреки наличието на значителен брой проекти, реализирани при използването на LGTT, пред тях съществуват две сериозни пречки:

- ПЧП в проекти, свързани с обслужване търсенето на достъп до транспортната инфраструктура, са подходящи при въвеждането на тол такси в автомобилния транспорт, но тези проекти не са приоритет на финансирането от бюджета на еврофондовете, предвиден за изграждане на транс-европейската транспортна инфраструктура; и
- Тенденцията при ПЧП в областта на транспорта е към прилагането на схеми за разпределение на средствата, отчасти поради развитието на публично-частните партньорства при високоскоростните железници и отчасти поради по-равномерното разпределение на риска, което се постига с предварително изясненото разпределение на плащанията между публичния и частния партньор.

Рисковете, свързани с промяна в търсенето на достъп до транспортната инфраструктура, имат два основни елемента, които не могат да бъдат контролирани от частния сектор, а именно: съществуването на конкурентни алтернативни маршрути и макроикономически рискове. Те практически трудно могат да бъдат прехвърлени към частния сектор.

Европейските средства за насърчаване на инвестициите в TEN-T мрежата представляват интерес за публичните власти, вземащи участие във финансовото планиране и изграждането на тази мрежа. По-голямата част от грантовете са предназначени за дейности, които допринасят за изграждането на приоритетни обекти, каквито са трансграничните преходи, развитието на екологичните видове транспорт, намаляването на задръстванията и въвеждането на системи за управление на трафика по паневропейските транспортни коридори. Възможностите за финансиране изграждането на трансевропейската транспортна мрежа са предоставени на всички държави – членки с опции да участват в съвместни предприятия и публично-частни партньорства за постигането на целите в това направление.

В рамките на Генералния директорат „Мобилност и транспорт“ е създадена Изпълнителна агенция „Трансевропейски транспортни мрежи“ (TEN-T Executive Agency), която има функции по управление на техническото и финансовото изпълнение на проектите по програмата TEN-T и до момента тя управлява над 300 такива проекти.

Структурните фондове от своя страна предоставят възможности за значително финансиране, което е достъпно и за ПЧП. Финансирането от тях може да бъде предоставяно както под формата на процент от разходите за изграждане на проекти без осигуряване на приходи (например за изграждане на пътища, за които не се събират тол такси), така и под формата на различни суми за покриване на разликата при проекти, генериращи приходи от експлоатация (изграждане на пътища, за които се събират тол такси). Когато един проект е икономически изгоден, но генерира недостатъчни по размер приходи, с които не може да

осигури покриване на пълните разходи, той може да бъде финансиран от европейски фондове. Максималният размер на такова финансиране е онзи размер, който осигурява жизненост на проекта¹². Тази форма е известна още като „финансиране на недостига”. Бенефициент на финансирането е представител на публичния сектор, но той впоследствие може да го насочи и към частните партньори в ПЧП при спазването на основните принципи за управление на европейски средства и съблюдаване на изискванията за предоставяне на държавна помощ. Този инструмент невинаги води до намаляване на кредитния риск за проектите, но без такова финансиране проектите няма да бъдат приложими като публично-частни партньорства.

В голяма част от случаите публичните власти са заинтересовани от комбинирането на предоставените грантове с ПЧП, тъй като по този начин ще се осигури ко-финансиране от частни източници, от една страна, а от друга – ще се осигури задбалансово отчитане на определени активи.

Европейски опит и резултати от прилагането на инструменти за насърчаване на ПЧП в транспорта

Публично-частните партньорства представляват структури, които разчитат до голяма степен на частни финансови източници и като такива са основни кандидати за комбинирането на средства от европейските фондове и заеми от финансови институции. Прегледът на възможностите за комбинирането на европейските фондове с ПЧП, който е направен от Ресурсния център за публично-частни партньорства в инфраструктурата¹³, както и опитът от реалното прилагане на дефинираните инструменти на европейско ниво, дават основание да се направят следните изводи:

1) По отношение на инструментите за финансов инженеринг:

- Опитът с гаранционните заеми за участие в проекти за изграждане на трансевропейската транспортна мрежа в ЕС е положителен и може да се използва за целите на изграждането на железопътните коридори през територията на страната;
- Инструментът JESSICA разширява своя обхват за финансиране на общински ПЧП. За повишаване на ефективността от неговото приложение е необходимо да започне разработването и предлагането на решения за ПЧП, за които е възможно стандартизиране – напр. проекти за улично осветление, проекти за повишаване на енергийната ефективност на сгради (например жп гари) и др. Този инструмент обаче е необходимо да се прилага внимателно при спазване на изискванията за участие на общините в ПЧП;

¹² EPEC Using EU Funds in PPPs – explaining the how and starting the discussion on the future. - Brussels: EPEC, 2011.

¹³ PPPIRC Public - Private Partnership in Infrastructure Resource Centre: Railways PPPs [Online]. - <http://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/sector/transportation/railway-trains#concessions> October 03, 2015.

- Предвид натрупания опит може да се приложат нови инструменти за прилагане на ПЧП, различни от сферата на действие на паневропейския фонд „Маргьорит“, поради техния размер и необходимостта от гарантиране на нормата на възвръщаемост, както и различни от JESSICA поради тяхната насоченост към железопътния транспорт;
 - Необходимо е да се изучат механизмите за едновременно прилагане на грантово финансиране и финансов инженеринг при публично-частните партньорства.
- 2) *По отношение на грантовете за изграждане на транс-европейската транспортна мрежа, част от която са железопътните транспортни коридори, преминаващи през територията на България:*
- Въпросите, свързани със средствата и периода на предоставяне на грантове за дейности по изграждане на TEN-T мрежата, могат да бъдат решени чрез предварително попълване на апликационните форми преди търговската документация и чрез установяване на механизъм, който позволява, грантовете да бъдат отпускани срещу задължението, публичният сектор да извършва разплащанията (не само разходите за изграждане на проекта).
- 3) *По отношение на грантовете от структурните фондове:*
- Концепцията за финансиране на недостига е широко възприета в ЕС, но опитът показва, че тя затруднява съвместното прилагане на ПЧП с финансирането от структурните фондове основно поради това, че невинаги предварително е ясно, какъв ще бъде недостигът. Това обикновено се изяснява след приключването на проекта. Затова при наличието на изисквания за генериране на приходи нагласата е, ПЧП да се изключват от възможностите за финансиране на инфраструктурни проекти през новия програмен период 2014 – 2020 г. или да се коригират изискванията за финансиране на недостига така, че да бъдат неутрални по отношение на ПЧП;
 - Търсят се решения, които позволяват прилагането на грантово финансиране от ЕС при ПЧП на базата на разполагаемите финансови средства, особено в случаите, когато европейското финансиране е необходимо и след края на периода на изпълнение на проекта. Това е особено важна мярка за стимулиране използването на ПЧП в областта на социалната инфраструктура и други инфраструктурни обекти с ниски приходи, за да могат да се възползват от европейско финансиране, без да се променя принципът „при липса на предоставяне на услуги, няма приходи“ и да се гарантират ползите от прилагането на целия финансов модел;
 - Липсата на опит или намаленият административен капацитет на договарящите органи на национално, регионално или общинско ниво е друга съществена пречка за успешното съвместно прилагане на ПЧП и финансиране от структурните фондове. Подобрява-

нето на ресурсната осигуреност на административния капацитет и фокусираната техническа помощ могат да допринесат за решаването на този проблем. Освен това трябва да се планират следващите стъпки, за да може да се приложи успешно този инструмент през следващия оперативен период.

- Националната, регионалната и общинската нормативна уредба, а също и административните процеси, чрез които съответните власти взаимодействат помежду си, от една страна, и с Европейската комисия, от друга, невинаги са изяснени, координирани и взаимнодопълващи се. Това е една от основните причини за ниската степен на приложение на смесени форми на финансиране с участието на ПЧП.
- Необходимо е да се преосмислят равнището, честотата и естеството на комуникацията с частния сектор по отношение на смесените форми на финансиране на инфраструктурни проекти с участието на ПЧП. Успоредно с това трябва да се поставят ясни изисквания към частния сектор, че от него се очаква да допринесе за решаването на проблемите, а не само за тяхното идентифициране. Ангажиментът към частния сектор трябва да бъде задълбочен, сериозен и постоянен, така че да предизвика и поддържа неговия интерес;
- Необходимо е проучване на опита на другите страни-членки на ЕС при прилагането на национално финансиране при ПЧП и как те са се справили с възникналите проблеми.

По данни на Европейската инвестиционна банка през периода 1990 – 2014 г. са финансирани 203 проекта с ПЧП на обща стойност над 43 014 млрд. евро¹⁴.



Фигура 1. Стойност на реализираните ПЧП проекти, финансирани от ЕИБ през периода 1990 – 2014 г.

Източник: ЕРЕС, 2015.

¹⁴ ЕРЕС. PPP financed by the European Investment Bank from 1990 to 2014. EIB: European PPP Expertise Center, 2015.

От всички проекти 5 са реализирани в сектор „Енергетика”, 9 – в сектор „Водоснабдяване и канализация”, 5 – в сектор „Съхранение и обработка на отпадъци”, 1 – в сектора на услугите, 16 – в сектор „Образование”, 23 – в сектор „Здравеопазване” и 141 проекта в сектор „Транспорт” (Таблица 1).

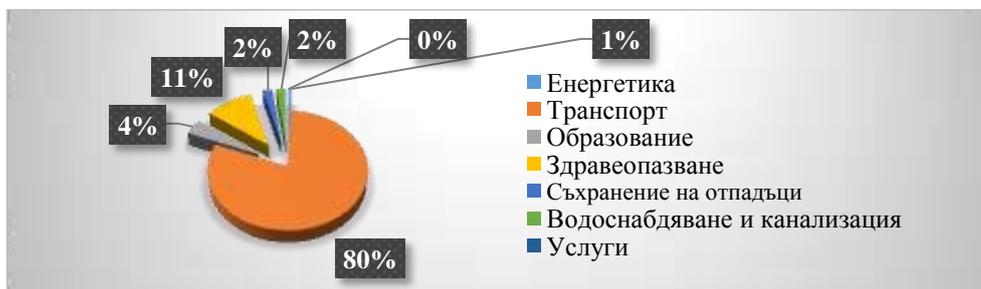
Таблица 1

Разпределение на реализираните ПЧП, финансирани от ЕИБ през периода 1990 – 2014 г. по сектори

Сектори	Проекти	Стойност, млрд. евро
Енергетика	5	288
Транспорт	141	34582
Образование	19	1748
Здравеопазване	23	4601
Съхранение и обработка на отпадъци	5	904
Водоснабдяване и канализация	9	882
Услуги	1	9
Общо	203	43014

Източник: ЕПЕС, 2014.

Съответните относителни дялове на стойностите на реализираните ПЧП проекти по сектори отразяват водещата роля на сектор „Транспорт” с 80 % от общата стойност на финансираните ПЧП проекти по сектори при използването на различните инструменти на Европейската инвестиционна банка за насърчаване на публично-частните партньорства (Фигура 2).



Фигура 2. Относителен дял на финансираните ПЧП проекти от ЕИБ през периода 1990 – 2014 г. по сектори

Източник: ЕПЕС, 2015.

Видове и специфики на публично-частните партньорства в транспорта

Същността на публично-частното партньорство се „...състои в съвместното предприемане от публично-правен и частноправен субект на дейност по финансиране, изграждане, поддръжка, експлоатация или управление на обекти на об-

ществена инфраструктура, в съвместно осъществяване на големи проекти със значителна инвестиционна и технологична сложност, както и в дейности по предоставянето на услуги в обществения сектор или по извършване на други дейности с обществено значение, при което частноправният субект поема имуществени задължения и носи стопанския риск в поне три фази от жизнения цикъл на проекта¹⁵. В добавка към това разгърнато определение за ПЧП, следва да се отбележи, че от икономическа гл.т. ПЧП е „...сътрудничество между публичните власти и бизнес общността, което има за цел да осигури финансиране, изграждане, обновяване, управление и поддръжка на инфраструктурата и предоставяне на услуги“¹⁶ (ЕС, 2004).

В зависимост от степента на ангажираност, която се поема от публичния и от частния сектор, можем да разграничим следните видове договори за ПЧП¹⁷:

- *Договор за управление и експлоатация* – при него публичният сектор предоставя инфраструктурата за управление и експлоатация. Този вид ПЧП може да се приложи, когато наличната инфраструктура е в добро състояние. Предимство при реализацията на такъв вид договор е, че частният партньор може да реализира разходно-ефективно управление. Недостатък е ограничеността на инвестициите от страна на частния сектор¹⁸;
- *Договор за проектиране–търг–строителство (Design – Bid – Build)*. В първия етап се сключва договор с проектантска компания, за да изготви ясни насоки за потенциалните разходи, материали и оборудване, които ще са необходими за изпълнението на инфраструктурния проект. След това частни предприемачи са поканени да участват в търг по посочените спецификации и техните оферти се разглеждат от публичен оценител. Спечелилият търга предприемач поема строителната фаза. След като се завърши строителната фаза, управлението и поддръжката се извършва от публичния сектор. Всички стъпки са финансирани от публичния сектор;
- *Частни договори за услуги (Private Contract Fee Services)*. Често срещана договорна структура, при която публичният сектор прехвърля отговорностите за оперирането и поддръжката на публичната инфраструктура към частния сектор. Съществуват редица частни фирми, които са се специализирали в предоставяне на услуги за транспортната инфраструктура, свързани основно с поддръжката, ремонта и подобряването на експлоатационните параметри;
- *Договори за проектиране и строителство (Design – Build)*. Такъв модел е подобен на варианта „Проектиране–Търг–Строителство“, но с тази

¹⁵ Матеева, Ек. Правни форми за осъществяване на публично-частно партньорство // сп. Съвременен право, бр.3/2008 г.

¹⁶ European Commission. Green Paper on PPP and Community law on public contracts and cohesions. Brussels: COM 2004.

¹⁷ Вж. **Rodrigue**, Jean-Paul. The Financing of Transportation Infrastructure. New York: New York Routledge, 2013.

¹⁸ Вж. Министерство на финансите. Методически указания за публично-частно партньорство. София: Министерство на финансите, 2009.

разлика, че при последния отделните елементи са комбинирани в един договор. Както и във вече разгледания модел и при договорите за проектиране и строителство, публичният сектор притежава инфраструктурата и носи отговорността за финансирането, оперирането и поддръжката;

- *Договори за строителство – експлоатация – прехвърляне (Build – Operate – Transfer)*. При този модел докато публичният сектор е отговорен за финансирането на инфраструктурата, частният сектор осигурява нейното строителство и експлоатиране¹⁹. Това е познато още като публично-частно партньорство „до ключ“, тъй като след определен период от време публичният сектор поема експлоатацията на инфраструктурата. Може да бъде взето решение за удължаване на договора със същия оператор или да бъде проведен търг за сключване на договор с нов частен партньор;
- *Договори за строителство – собственост – експлоатация (Build – Own - Operate)*. Най-често такива договори се сключват при условията на концесия. При тях проектирането, развитието, финансирането, строителството, оперирането и поддръжката на инфраструктурата са изцяло отговорности на частния сектор за целия период на концесията, който по принцип е дългосрочен. Участието на публичния сектор е ограничено до създаването на регулаторната рамка и контрол върху спазването на договорните отношения²⁰.
- *Договори за строителство – собственост – експлоатация – прехвърляне (Build – Own – Operate - Transfer)* – различава се от предходния вид по това, че частната компания е собственик на създадените активи. През срока на договора тя притежава и експлоатира обекта, с основна цел да възстанови инвестираните средства и да го поддържа, като същевременно се стреми да постигне максимален марж от проекта²¹. Специфичните характеристики на този модел го правят подходящ за използване при инфраструктурни проекти за изграждане на магистрали, пътища с масов транзит и железопътни линии, които имат важно обществено значение, но не са привлекателни за частните инвеститори.
- *Договор за строителство – отдаване под наем – прехвърляне (Build – Lease – Transfer)* – при този модел частният партньор изгражда обектите по проекта и ги отдава под наем на публичния партньор. След изтичането на договора за наем собствеността върху активите и отговорността за тяхната експлоатация се прехвърля на публичния партньор на предварително договорена цена. Контролът върху проекта е прехвърлен от изпълнителя към публичния партньор, който се явява наемател на изг-

¹⁹ World Bank. BOT - PPP in infrastructure resource center. World Bank, 2012.

²⁰ Вж. Lewis, G. and Mervyn, D. Public Private Partnerships: the worldwide revolution in infrastructure provision and project finance. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, 2004.

²¹ Вж. Gatti, St. Project Finance in theory and practice. London: Academic Press, 2007, стр. 414.

радените обекти. За чуждестранни инвеститори, които са оценили риска от инвестиции в съответната държава, този модел предлага отлични условия, тъй като проектните компании могат да поддържат правата си на собственост, без да поемат експлоатационен риск. Собствеността и управлението на обекта остават в частния сектор, а услугите се предоставят от публичния партньор.

- *Договор за проектиране – строителство – финансиране – експлоатация (Design – Build – Finance – Operate)*. При сключването на такъв договор за ПЧП отговорността по проектиране, строителство, финансиране и опериране на инфраструктурата е в ръцете на частния сектор, но собствеността остава публична. Има все пак някаква гъвкавост, която може да се изразява във формата на финансиране – капиталова или в натура²². Очакванията са, че договореният дълг, използван за финансирането на транспортната инфраструктура, ще бъде възстановен от бъдещи приходи. Това предполага, че ще бъдат въведени такси за потребителите, или дългове, като например облигации, съотносими към бъдещите приходи. Негова разновидност е *договорът за проектиране – строителство – финансиране – експлоатация – прехвърляне*;
- *Договори за проектиране – строителство – управление – финансиране (Design–Construct–Manage–Finance)* – частният партньор се занимава с проектирането, строителството, управлението и финансирането на обекта, на базата на предварително зададени стандарти от публичния партньор. Паричните потоци по проекта се реализират от правителствените плащания за използването на обекта. В случаите, когато този модел се използва за обекти – публична собственост, правителството запазва правата на собственост и може да упражнява ценови и качествен контрол. Този финансов модел може да се разглежда като инструмент за избягването на нови публични задължения.

Като цяло правната концепция за ПЧП у нас е дефинирана в три различни закона – Закон за концесиите, Закон за обществените поръчки и Закон за публично-частните партньорства. При това разграничение липсва дори един „класически“ или „типичен“ договор за ПЧП. От позиция на концептуалните дефиниции на това какво представлява ПЧП (т.е. извън дефиницията на чл.3, ал.1 от Закона за публично-частните партньорства) може да се установи, че множество практики у нас са основно в „неявна“ форма на ПЧП. Освен това съществуват редица спънки пред реализацията на тези партньорства във връзка с прилагането на Закона за ПЧП. Този закон е приет през 2012 г., впоследствие отменен през 2013 г. и отново възстановен през същата 2013 г. Въпреки създаването на този закон и официален регистър на ПЧП в страната няма договорено дори едно ПЧП²³.

²² Вж. **Рекка**, P. Innovative Project Delivery Methods for Infrastructure. Helsinki: Finnish Road Enterprise, 2002.

²³ Вж. **Беев**, I and Peshev, P. Public-Private Partnership: Current Status and Prospects for Development. In: Economic Alternatives Journal, 3/2016.

В систематизацията на някои основни форми на публично-частно партньорство, предложена от Министерството на финансите на Република България в „Ръководство за реализация на ПЧП проект”,²⁴ прави впечатление, че концесиите също са включени като форма на ПЧП (вж. Таблица 2 по-долу).

Таблица 2
Основни форми на ПЧП

Тип ПЧП	Основни елементи	Приложение	Силни страни	Слаби страни
Договор за управление	Публичният сектор предоставя инфраструктура за управление и експлоатация	При налична инфраструктура в добро състояние	Частната страна може да реализира разходно-ефективно управление	Ограниченост на инвестициите от страна на частния сектор
СЕП (ВОТ) Строителство-Експлоатация-Прехвърляне	Публичният сектор изготвя проекта, а частният партньор изгражда необходимата инфраструктура, която в края на периода се прехвърля на публичния сектор	Проекти със значителни технологични и експлоатационни изисквания	Частната страна може да реализира разходно-ефективна експлоатация	Липсва възможност за иновативни строителни решения от страна на частния сектор
СПЕ (ВТО) Строителство-Прехвърляне-Експлоатация	Разлика със СЕП – модела е тази, че публичният сектор става собственик на инфраструктурата от самото начало на договора	Проекти със значителни технологични и експлоатационни изисквания	Частната страна може да реализира разходно-ефективна експлоатация	Липсва възможност за иновативни строителни решения от страна на частния сектор
СПЕ (ВОО) Строителство-Притежание-Експлоатация	Разликата от горния модел е, че няма задължение за прехвърляне на собствеността върху активите към публичния сектор; Съществува възможност, публичният сектор да придобие активите, като ги изкупи по остатъчната им балансова стойност, след края на договорния период	При изграждане на инфраструктура, която може да бъде частно притежание	Не съществува задължение за придобиване на активите от публичния сектор	Ограничено приложение само за инфраструктура, която може да бъде частно притежание

²⁴ Министерство на финансите. Публично-частното партньорство в инфраструктурните сектори – ръководство за процеса на реализация на ПЧП проект. - София : Министерство на финансите, 2011 г.

ПСЕП (ДВОТ) Проектиране- Строителство- Експлоатация- Прехвърляне	Частната страна носи отговорност за проектирането, строителството, финансирането и експлоатацията на инфраструктурата; Собствеността върху активите се прехвърля на публичния сектор в края на договора	Проекти със значителни технологични и експлоатационни изисквания, позволяващи иновативни решения	Частната страна може да реализира разходно-ефективни решения през целия жизнен цикъл на проекта	Сложна и дълга тръжна процедура, необходимо внимателно разпределяне на рисковете
Концесия (Concession)	Поддръжка и експлоатация на съществуващи активи	При проекти, неизискващи финансова подкрепа от публичния сектор	Частният сектор изпълнява публични услуги	Сложна и дълга тръжна процедура, необходимо внимателно разпределяне

Източник: МФ, 2011.

Характерното за концесиите обаче е, че те се прилагат най-често по отношение на поддържането и експлоатацията на съществуващи инфраструктурни обекти. За разлика от типичните форми на ПЧП концесиите са приложими при реализацията на проекти, които не изискват финансова подкрепа от публичния сектор. От друга страна, важна характеристика, сходна с тези на ПЧП, е отдаването на концесия на обекти и дейности, при които частният сектор се заема със задачата да осигурява публични услуги – напр. да осигурява достъп до транспортната инфраструктура.

Важен момент при изясняването на същността и възможностите за приложение на публично-частното партньорство при изграждането на транспортните инфраструктурни обекти по направленията на трансевропейската транспортна мрежа е да се дефинира разликата между възлагането на обществени поръчки, сключването на договори за ПЧП и концесионирането. Специфичните характеристики на всеки от моделите са представени в Таблица 3.

Традиционните обществени поръчки (ОП) са насочени предимно към изграждането на обекти от транспортната инфраструктура за осигуряването на обществените транспортни услуги. Публичният партньор е основно отговорен за планирането и проектирането на инфраструктурата, а следователно и за качеството на услугата. Партньорът от частния сектор носи отговорността да изгради инфраструктурния обект.

Договорите за публично-частните партньорства се фокусират повече върху изходните параметри. Публичната страна дефинира нуждата от публична услуга, а партньорът от частния сектор е отговорен за качествено осигуряване на услугата. Следователно ПЧП договарянето трябва е 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.

Таблица 3

Разлика между договор за обществена поръчка, договор за ПЧП и концесия

	ОБЩЕСТВЕНА ПОРЪЧКА	КОНЦЕСИЯ	ПЧП
Цел	Специфицирани входни параметри (например изграждане на публичен актив)	Специфицирани изходни параметри (предоставяне на публична услуга)	Специфицирани изходни параметри (предоставяне на публична услуга)
Използвано финансиране	Публично	Обикновено частно	Изключително частно
Етапи на проекта (проектиране, финансиране, изграждане, експлоатация)	Обикновено един от етапите	Обикновено, финансиране и експлоатация (с елементи на изграждане) или финансиране и изграждане	Повечето/всички етапи
Рискове на проекта	Публичната страна обикновено носи повечето рискове	Частната страна обикновено носи повечето рискове	Ефективно разпределение на рисковете към партньора, най-способен да ги носи
Срок на проекта	Кратък/средносрочен	Дългосрочен	Дългосрочен
Необходими усилия и експертна помощ за публичния партньор	Малки до средни (обикновено ограничени до администрацията)	Средни до големи (обикновено ресурси на администрацията и външни експерти)	Големи (обикновено ресурси на администрацията, Сектор ПЧП, външни експерти, консултанти и др.)
Плащания от публичния партньор или обществото	Значителни плащания в началото (например по време на изграждането), по-ниски текущи разходи	Ограничена възможност за публични плащания съобразно Закона за концесиите. Плащания от потребителите на услугата	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	Има стандарти за предоставянето на услугата

Източник: МФ, 2009.

Концесиите от своя страна са насочени към осигуряването на специфични изходни параметри, свързани с предоставянето на публична услуга – например достъп до транспортната инфраструктура. Частният партньор обикновено носи по-голямата част от рисковете. Възможностите за публични плащания съгласно Закона за концесиите са ограничени, при което приходите, които се реализират, са основно от плащания от потребителите на услугата, респ. приходите от инфраструктурни такси за ползвателите на транспортната инфраструктура. Необходимо е да се отбележи, че някои от концесиите в България, реализирани чрез Закона за концесиите също могат да се класифицират като публично-частни партньорства,

въпреки наложените ограничения. При тях обаче възможностите за стимулиране на инвестиционния процес чрез прилагане на инструментите за съвместно финансиране между европейските фондове и частните финансови източници са сведени до минимум и реално не могат да бъдат използвани.

Възможности за приложение на ПЧП в транспортния отрасъл

Нарастващото търсене на транспортни услуги във връзка с реализацията на целите на Транспортната политика на ЕС налага необходимостта от рехабилитация и модернизация на остарялата инфраструктура и изграждането на липсващата базова инфраструктура, която е необходима за задоволяване на транспортните потребности на обществото и за икономическото развитие на всяка страна²⁵. Именно затова все повече правителства се насочват към прилагането на публично-частните партньорства, за да ускорят развитието на транспортната инфраструктура. По този начин се допълва ролята на публичния сектор с предприемаческия подход на частния и необходимата транспортна инфраструктура се осигурява чрез пазарни решения, които гарантират разширяване предлагането на транспортни услуги.

Ключовият критерий за вземане на решение за прилагане на ПЧП при реализацията на транспортни инфраструктурни проекти трябва да бъде ценовата ефективност, като се показва финансовата себестойност, сравнена с традиционния метод на предоставяне на услуга, отговаряща на публичните цели²⁶. Схемите за ПЧП могат да бъдат подходящ метод за подобряване качеството на транспортната инфраструктура и свързаните с нея услуги, когато държавата търси:

- иновационни подходи за ефективно и ефикасно насърчаване на местното икономическо развитие, основано на трансфер на знания, ноу-хау и опит;
- високо равнище на качество, сигурност и безопасност;
- финансови или експертни ресурси, различни от бюджетните средства и капацитет;
- възможности, услугите или проектите да бъдат осъществени в по-кратък срок;
- конкуренция между евентуалните частни партньори и между самата местна власт и бизнеса.

Въпреки че терминът „публично-частно партньорство“ стана популярен през последните 30 години, сътрудничеството между публичния и частния сектор в областта на транспорта има дълга история. Първоначално транспортната инфраструктура в повечето страни е частна собственост, но скоро след това става масова практика, националните и местните правителства да отпускат субсидии за изграждането на транспортни инфраструктурни обекти или да предоставят гаранционни

²⁵ Вж. **Kaulbeck**, G. PPP rail projects: Are governments realising the full benefits? [Онлайн] // International Railway Journal. 27 September 2015 - <<http://www.railjournal.com/index.php/policy/are-governments-realising-the-full-benefits-of-ppps.html?channel=000>>

²⁶ Вж. **Матеева**, Ек. Правни форми за осъществяване на публично-частно партньорство // Съвременен право, бр.3/2008 г.

лихви или дивиденди. От 1985 г. публично-частните партньорства се прилагат с променлив успех за развитието на нова или рехабилитацията на съществуващата транспортна инфраструктура. Понастоящем се използват няколко различни модела на ПЧП. Анализът на 27 ПЧП проекти в областта на транспортната инфраструктура показва, че моделът „Строителство – експлоатация – прехвърляне“ е най-често използван през последните години²⁷. Това се дължи на схващането, че този модел е най-лесен за приложение и осигурява най-добра възвръщаемост за правителствата. Съществуват обаче категорични доказателства, че тези предположения не са верни и има много основания да се вземат под внимание и другите алтернативни ПЧП модели за транспортните инфраструктурни проекти поради наличието на следните *проблематични области*:

- *Правителствен контрол и управление на активите* – ако правителството се оттегли от контрола върху използването и развитието на транспортната инфраструктура, то моделът „строителство – експлоатация – прехвърляне“, който е типичен за концесиите, е най-неприемлив, тъй като той е разработен, за да осигури максимално освобождаване на частния сектор от опеката и контрола на правителствата. Този модел може да предвижда контрол от страна на публичния партньор, но това ще допринесе за усложняване на договорните отношения.
- *Свободен достъп* – моделът на концесията като партньорство предполага съсредоточаване на експлоатационните функции в концесионера. Предлагането на концесионирани услуги на други алтернативни частни компании и на държавни предприятия е възможно, но това усложнява значително договорните отношения между публичния и частния партньор.
- *Интегриране със съществуващи или други партньорски организации* – при необходимост от такова интегриране моделът на концесията не е подходящ, тъй като той е насочен към осигуряването на максимална експлоатационна независимост на частния партньор. Договорите за концесия могат да бъдат разработени така, че да предвиждат интегриране със съществуващи инфраструктурни предприятия, но това отново води до усложняване на договорните взаимоотношения между партньорите, особено когато съществуващите оператори също са частни.
- *Усложняване на процедурите* – концесионните договори са по-сложни от договорите за обществени поръчки и договорите за строителство – отдаване под наем – прехвърляне, защото те покриват както развитието на инфраструктурата, така и нейната експлоатация. Затова договорите за концесия имат по-дълги срокове за подготовка, сключване и реализация.

²⁷ **Вж. Kaulbeck, G.** PPP rail projects: Are governments realising the full benefits? [Онлайн] // International Railway Journal. 27 September 2015 - <<http://www.railjournal.com/index.php/policy/are-governments-realising-the-full-benefits-of-ppps.html?channel=000>>

Все пак съществуват възможности за комбиниране на някои от елементите на договорите за концесиониране на обекти публична-държавна собственост с договорите за ПЧП. Такива възможности са използвани при изграждане на леки железници за транзитни превози. При това правителствата са отговорни за изграждането на железопътната инфраструктура (жп линиите), сградите на гарите и депата, докато се подготвят, договарят и реализират договорите с частните партньори. По този начин се осигурява по-бързо изпълнение на проектите в сравнение с прилагането на класическата форма на концесия.

Негативен момент при прилагането на модели за финансиране на инфраструктурни проекти на основата на ПЧП е намаляването на конкуренцията, която е характерна при реализацията на множество малки проекти чрез обществени поръчки, но се повишава ефективността на реализацията чрез сключването на договори за ПЧП. От друга страна, компаниите, които наддават за участие в публично-частните партньорства, обикновено са мултинационални компании, които използват в много малка степен ресурсите и експертизата на местните компании. Анализът на Алианса за проектиране и строителство в Онтарио (Construction Design Alliance of Ontario - CDAO) по отношение на един от най-големите транспортни инфраструктурни проекти за изграждане на железопътни линии, реализиран в този щат, показва, че ако се провеждат множество малки търгове за възлагане на обществени поръчки и гарите се изведат от основния проект, около 10 местни компании за проектиране и строителство биха могли да вземат участие, което ще доведе до повишаване на конкуренцията и по-ниски цени за данъкоплатците²⁸. Този резултат поставя въпроса за локалните и националните икономически ползи от проекта и за това дали концесията, като всеобхватен модел за изграждане и експлоатация на инфраструктурните обекти в рамките на един договор, е най-подходяща за конкретния проект. Всъщност, за правителствата е важно да отчетат тези изисквания, когато избират конкретната ПЧП структура.

Въвеждането на минимални изисквания за участие на местни предприятия и обучение на персонала може да предотврати възникването на съответните проблеми. И тъй като правителствата участват в самите ПЧП, очакванията са, че структурите, които те създават, ще отговарят най-добре на търсенето както от страна на публичния, така и на частния сектор.

Транспортни системи, които предлагат ефективни транспортни услуги, могат да бъдат катализатор на икономическия растеж и развитието на страните. Тяхното развитие може да стимулира търговията, свързвайки производствените центрове с регионалните и международните пазари, промотирайки националната и транс-граничната интеграция на регионите и улеснявайки достъпа да трудовите пазари, образованието и здравните услуги²⁹.

²⁸ Construction Design Alliance of Ontario. Infrastructure Building Fund, May 2015. 2 November 2015 <http://cdao.ca/building-fund-highlighted-gala-celebration/>.

²⁹ Public - Private Partnership in Infrastructure Resource Centre. Railways PPPs [Онлайн]. <http://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/sector/transportation/railway-trains#concessions> 03 October 2015.

Публично-частните партньорства могат да осигурят възможности за инвестиции, оперативна ефективност и чисти технологии. Инфраструктурните ПЧП-проекти, осигуряващи ефективно използване на транспортната мрежа, позволяват увеличаване на ефективността и приходите за държавата и частните инвеститори, като по този начин допринасят за по-висока привлекателност на инвестициите в ПЧП схемите.

Сключени концесионни договори за транспортни инфраструктурни обекти в България

Във връзка с коментираните по-горе специфики и особености на приложението на Закона за ПЧП в страната не са сключени договори за такъв тип партньорства. От друга страна, през последните години все по-често концесията се използва като ефективен метод за доизграждане, модернизация и поддържане на транспортната инфраструктура в България, както и за повишаване на нейната конкурентоспособност, надеждност, сигурност и качество на предоставяните услуги за достъп. Основните цели, заложи в стратегическите документи, очертават политиката и насоките за ускорено развитие на транспортната инфраструктура. Неразделна част от тази политика е и политиката за отдаването на концесия на обекти от транспортната инфраструктура³⁰.

За периода 2005 – 2014 г. в България са реализирани и влезли в сила 16 договора за предоставяне на концесия върху инфраструктурни обекти, като само един от тях е за обект от железопътната инфраструктура (вж. Таблица 4).

В Приложение 3 на „Стратегия за развитие на транспортната инфраструктура на Република България чрез механизмите на концесията” са посочени обектите от национално значение с възможности за концесиониране през предстоящия програмен период на оперативна програма „Транспорт и транспортна инфраструктура”. Съответно през 2014 г. са извършени подготвителни дейности за предоставяне на концесия на следните обекти:

1. *Пристанищни терминали, обособени части от пристанище за обществен транспорт с национално значение Варна.*

2. *Пристанищен терминал „Фериботен терминал Силистра”, част от пристанище за обществен транспорт с национално значение Русе.*

3. *Гражданско летище за обществено ползване „Горна Оряховица”.*

4. *Жп гара Стара Загора.*

През 2015 г. са започнали подготвителни действия за предоставяне на концесия на:

1. *Пристанищен терминал „Бургас-изток 1”, част от пристанище за обществен транспорт с национално значение Бургас.*

³⁰ Министерство на транспорта, информационните технологии и съобщенията (МТИТС). Стратегия за развитие на транспортната инфраструктура на Република България чрез механизмите на концесия [Онлайн]. 2013 г. https://www.mtitc.government.bg/upload/docs/Strategia_Concessii_24042013.pdf - 27 октомври 2015 г.

Таблица 4

Обекти на транспортната инфраструктура в България, предоставени на концесия

№ по ред	Инфраструктурен обект	Концесионер	Срок на концесията	Стойност на инвестициите
1.	Гражданско летище за обществено ползване Бургас и гражданско летище за обществено ползване Варна	FRAPORT AG Frankfurt Airport Services Worldwide – Германия и „БМ Стар“ ЕООД, България („Фрапорт Туин Стар Еърпорт Мениджмънт“ АД)	35 г. В сила от 10.11.2006 г.	403 149 084 лв.
2.	Пристанищен терминал Балчик, териториално обособена зона от пристанище за обществен транспорт с национално значение Варна	„Порт – Балчик“ АД	25 г. В сила от 25.05.2006 г.	3 474 800 лв. Фиксирана част от концесионното плащане – 7 065 436 лв.
3.	Пристанищен терминал Леспорт, част от пристанище за обществен транспорт с национално значение Варна	„Пристанище Леспорт“ АД	30 г. В сила от 30.05.2006 г.	129 010 000 лв. Фиксирана част на концесионно плащане – 35 204 940 лв.
4.	Пристанищен терминал „Бургас изток-2“, част от пристанище за обществен транспорт с национално значение Бургас	„БМФ ПОРТ БУРГАС“ ЕАД	35 г. В сила от 01.01.2012. г.	196 189 816 лв.
5.	Фериботен терминал Силистра – териториално обособена зона от пристанище за обществен транспорт с национално значение Русе	„Дунавски индустриален парк“ АД	35 г. В сила от 23.02.2006 г.	5 508 986 лв. Фиксирана част на концесионно плащане – 2 675 575 лв.
6.	Пристанищен терминал Свищов, част от пристанище за обществен транспорт с национално значение Русе	„Драгажен флот – Истър“ АД	31 г. В сила от 21.04.2007 г.	19 227 000 лв. Фиксирана част на концесионно плащане – 12 550 561 лв.
7.	Пристанищен терминал Оряхово, част от пристанище за обществен транспорт с национално значение Лом	„Слънчев дар“ АД	25 г. В сила от 23.06.2008 г.	2 400 000 лв. Фиксирана част на концесионно плащане – 250 000 лв.
8.	Пристанищен терминал Сомовит, част от пристанище за обществен транспорт с национално значение Русе	„Октопод – С“ ООД	22 г. В сила от 01.08.2009 г.	6 445 000 лв.

9.	Пристанищен терминал Видин-север и Фериботен комплекс Видин, част от пристанище за обществен транспорт с национално значение Видин	Параходство „Българско речно плаване“ АД	30 г. В сила от 20.10.2010 г.	16 039 000 лв.
10.	Пристанищен терминал Росенец, част от пристанище за обществен транспорт с национално значение Бургас	„Лукойл Нефтохим Бургас“ АД	35 г. В сила от 30.07.2011 г.	86 447 686 лв.
11.	Пристанищен терминал Видин юг, част от пристанище за обществен транспорт с национално значение Видин	„ТЕЦ Свилоза“ АД	35 г. В сила от 06.03.2013 г.	7 087 000 лв.
12.	Пристанищен терминал Бургас - запад, част от пристанище за обществен транспорт с национално значение Бургас	„БМФ Порт Бургас“ ЕАД	35 г. В сила от 08.03.2013 г.	34 814 000 лв.
13.	Пристанищен терминал Никопол, част от пристанище за обществен транспорт с национално значение Русе	„Параходство Българско речно плаване“ АД	35 г. В сила от 10.05.2013 г.	22 437 000 лв.
14.	Пристанищен терминал Лом, част от пристанище за обществен транспорт с национално значение Лом	„Порт Инвест“ ЕООД	35 г. В сила от 06.03.2013 г.	57 600 лв.
15.	Пристанищен терминал Несебър, част от пристанище за обществен транспорт с национално значение Бургас	„Водмар“ АД	35 г.	2 886 000 лв.
16.	Железопътна гара Пловдив	„Железопътна гара Пловдив“ ЕООД	35 г. В сила от 12.03.2013 г.	11 200 000 лв.

Източник: Национален концесионен регистър.

2. Пристанищен терминал Силистра (пътнически), част от пристанище за обществен транспорт с национално значение Русе;

3. Централна жп гара Казанлък.

4. Централна жп гара Русе – пътническа.

5. Централна жп гара Плевен.

За 2016 г. са стартирани подготвителни действия за предоставяне на концесия на:

1. Гражданско летище за обществено ползване София.

2. Гражданско летище за обществено ползване Пловдив.
3. Пристанищен терминал „Русе център“, част от пристанище за обществен транспорт с национално значение Русе.
4. Пристанищен терминал „Тутракан“, част от пристанище за обществен транспорт с национално значение Русе.
5. Централна жп гара София.
6. Железопътна гара Подуяне.
7. Железопътна гара Горна Оряховица.
8. Централна жп гара Благоевград и др.

Общата цел на предоставянето на обекти от транспортната инфраструктура на концесия или за управление и експлоатация при условията на ПЧП може да се обобщи като привличане на частните инвеститори в процеса на развитие на транспортната инфраструктура с цел оптимизиране на транспортните дейности и услуги от обществен интерес и осигуряване на допълнителни финансови средства чрез използване на ресурс, експертни знания и „ноу-хау“ от частния сектор, срещу задължението на частния партньор да изгради и да управлява и поддържа обекта на концесията или да управлява услугата на свой риск. Във връзка с това е необходимо да се активизират всички дейности, свързани с осигуряването на административен капацитет за разработване на европейските инструменти за насърчаване на ПЧП. Към момента тези инструменти не се използват активно от Министерството на транспорта, информационните технологии и съобщенията, което има неблагоприятно въздействие върху развитието на публично-частните отношения в отрасъла. Представители на МТИТС декларативно посочват, че тези инструменти ще бъдат разработвани през следващия програмен период за финансиране на транспортната инфраструктура. Това означава, от една страна, ограничаване на финансовите възможности за инвестиране на транспортна инфраструктура, а от друга – ще доведе до забавяне реализацията на проектите, предвидени за реализация с финансиране от структурните фондове и от механизма за Свързана Европа поради ниска степен на готовност на административния капацитет.

Заклучение

Публично-частните партньорства придобиват все по-широка популярност при реализацията на транспортни инфраструктурни проекти в ЕС. При изграждането на проекти въз основата на използването на различните форми за ПЧП е необходимо да се гарантира постигането на максимална публична полза и да се използват най-ефективно техните силни страни. Дефинирането на рисковете за публичния и за частния сектор и оценката на нивата на рисковете при всеки проект дават основание за вземане на решения за степента на участие на публичните и частните партньори, както и за избор на най-ефективна форма за финансиране.

Различните варианти на публично-частните партньорства предоставят възможности за избор при реализацията на транспортни инфраструктурни проек-

ти. По този начин се гарантира, че всеки от партньорите може да поеме определен риск, като успоредно с това се постигне оптимална полза за обществото.

Основните насоки, които следва да се вземат предвид при подготовката и реализацията на проекти за изграждане на основните транспортни коридори през територията на страната при условията на ПЧП, включват:

- на възможно най-ранен етап от планиране изграждането на транспортна инфраструктура да се определят възможните рискове, които биха засегнали проекта, да се определи тяхното влияние над проекта, както и възможностите за контрол;

- да се направи справедливо трансфериране на рисковете от публичния към частния партньор, като всеки от партньорите контролира риска, който е в състояние да управлява най-добре;

- за да се достигне до оптимален вариант на публично-частното партньорство, трябва да се вземат под внимание и целите на публичната власт;

- повишена ефективност на контролната дейност, стриктно следене на задълженията на публичния и частния партньор.

С цел съблюдаване на основния принцип за превес на обществения над индивидуалния и/или местен интерес се налага комбинирането на различни финансови схеми, механизми и източници на финансиране – публични и частни при изграждането на нова транспортна инфраструктура. Освен всичко това, реализирането на транспортни инфраструктурни проекти чрез ПЧП е възможност за създаване на условия за използване на опита и финансовите ресурси на частния сектор в прилагането на иновации за развитие на инфраструктурата.

Използвани източници

ЕИСК. Европейски план за икономическо възстановяване. Брюксел: Европейски икономически и социален комитет, ECO/244, 2009 г.

Матеева, Екатерина. Правни форми за осъществяване на публично-частно партньорство//Съвременен право. бр. 3/2008 г.

Министерство на транспорта, информационните технологии и съобщенията (МТИТС). Стратегия за развитие на транспортната инфраструктура на Република България чрез механизмите на концесия [Онлайн]. 2013 г. https://www.mtitc.government.bg/upload/docs/Strategia_Concessii_24042013.pdf 27 октомври 2015 г.

Министерство на финансите. Методически указания за публично-частно партньорство. София: Министерство на финансите, 2009.

Министерство на финансите. Публично-частното партньорство в инфраструктурните сектори – ръководство за процеса на реализация на ПЧП проект. - София : Министерство на финансите, 2011 г.

Beev, I. and Peshev, P. Public-Private Partnership: Current Status and Prospects for Development. In: Economic Alternatives Journal, 3/2016.

Construction Design Alliance of Ontario. Infrastructure Building Fund, May 2015. <http://cdao.ca/building-fund-highlighted-gala-celebration/> 2 November 2015.

- European Commission. Green Paper on PPP and Community law on public contracts and cohesions. Brussels: COM 2004
- EIB Evaluation of PPP Projects Financed by the EIB. Brussels: EIB, 2005.
- EIB. Public and private financing of infrastructure: Evolution and economics of private infrastructure finance [Book]. Luxemburg: EIB Papers, 2010.
- EPEC Using EU Funds in PPPs -explaining the how and starting the discussion on the future. Brussels: EPEC, 2011.
- EPEC. PPP financed by the European Investment Bank from 1990 to 2014. EIB: European PPP Expertise Center, 2015.
- Gatti, St. Project Finance in theory and practice. London: Academic Press, 2007. - стр. 414.
- Kaulbeck, G. PPP rail projects: Are governments realising the full benefits? [Онлайн] // International Railway Journal. <http://www.railjournal.com/index.php/policy/are-governments-realising-the-full-benefits-of-ppps.html?channel=000> 27 September 2015.
- Kaulbeck, G. PPP rail projects: Are governments realizing the full benefits? [Онлайн] // International Railway Journal. <http://www.railjournal.com/index.php/policy/are-governments-realising-the-full-benefits-of-ppps.html?channel=000> 27 September 2015.
- Lewis, G. and Mervyn, D. Public Private Partnerships: the worldwide revolution in infrastructure provision and project finance. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, 2004.
- Nemoz, Mathieu and Kappeler, Andreas. Public-Private Partnerships in Europe – Before and during. Brussels: EIB, 2010. - Economic and Financial Report 2010/04.
- Pekka, P. Innovative Project Delivery Methods for Infrastructure. Helsinki: Finnish Road Enterprise, 2002.
- Perkins Stephen Better Regulation of Public-Private Partnerships for Transport Infrastructure. Paris: OECD, 2013.
- Public - Private Partnership in Infrastructure Resource Centre. Railways PPPs [Онлайн]. <http://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/sector/transportation/railway-trains#concessions> 03 October 2015.
- Public - Private Partnership in Infrastructure Resource Centre: Railways PPPs [Online]. <http://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/sector/transportation/railway-trains#concessions> October 03, 2015.
- Rodrigue, Jean-Paul. The Financing of Transportation Infrastructure. New York: New York Routledge, 2013.
- World Bank. BOT - PPP in infrastructure resource center. World Bank, 2012.



Стопанска академия „Д. А. Ценов” – Свищов
Университет за национално и световно
стопанство – София
Икономически университет – Варна
Софийски университет „Св. Климент Охридски”
Нов български университет – София

ИКОНОМИКА 21

Междууниверситетско списание
Година VII, книга 1, 2017

СЪДЪРЖАНИЕ

СТАТИИ

- Проф. д.ик.н. Димитър Канев – Висше военноморско училище
„Н. Вапцаров”, Варна**
Чувството за дълг като ограничител на преследването на личния интерес 3
- Доц. д-р Стефан Симеонов – Стопанска академия „Д. А. Ценов”,
Свищов**
Методика за анализ на тренда в борсовата активност, базирана
на индикаторните сигнали и честотната променливост 24
- Доц. д-р Христина Николова – Университет за национално
и световно стопанство, София**
Инструменти за насърчаването на публично-частните партньорства
за реализиране на инфраструктурни проекти в транспортния отрасъл 45
- Проф. д-р Храбрин Башев – Институт по аграрна икономика, София**
Устойчивост на управленческите структури в българското
земеделие – равнище, фактори, перспективи 69
- Гл. ас. д-р Едуард Маринов – Институт за икономически изследвания
при БАН**
Търговски отношения на България с основните партньори
от Субсахарска Африка – тенденции и перспективи..... 96



ИКОНОМИКА 21

МЕЖДУУНИВЕРСИТЕТСКО СПИСАНИЕ

Редакционен съвет

Главен редактор – проф. д-р Иван Върбанов – СА „Д. А. Ценов”, Свищов
Заместник главен редактор – проф. д-р ик.н. Румен Георгиев –
СУ „Св. Климент Охридски”, София
Проф. д-р ик.н. Нено Павлов – МВБУ, Ботевград
Проф. д-р ик.н. Бойко Атанасов – ИУ, Варна
Проф. д-р Йото Йотов – Университет „Дрексел”, Филадельфия, САЩ
Проф. д-р Клаус-Дитмар Хаазе – Университет Пасау, Германия
Проф. д-р Симеон Желев – УНСС, София
Проф. д-р Васил Цанов – ИИ, София
Проф. д-р Людмил Георгиев – НБУ, София
Проф. д-р Марияна Божинова – СА „Д. А. Ценов”, Свищов
Доц. д-р Григорий Вазов – ВУЗФ, София

Екип за техническо обслужване

Стилов редактор – Анка Танева
Превод на английски език – ст. преп. Лиляна Атанасова
Стилов редактор на английски език – преп. Роузмари Папуърт
Технически секретар – Ралица Сирашка

Дадено за печат на 29.05.2017 г., излязло от печат на 08.06.2017 г., формат 70x100/16, тираж 80.

© Академично издателство „Ценов”, Свищов, Градево 24

© Стопанска академия „Димитър А. Ценов” – Свищов

ISSN 1314-3123 (Print)

ISSN 2534-9457 (Online)

ISSN 2534-9457 (Online)
ISSN 1314-3123 (Print)

21

ИКОНОМИКА

Година VII, книга 1, 2017

- Чувството за дълг като ограничител на преследването на личния интерес
- Методика за анализ на тренда в борсовата активност, базирана на индикаторните сигнали и честотната променливост
- Инструменти за насърчаването на публично-частните партньорства за реализиране на инфраструктурни проекти в транспортния отрасъл



МЕЖДУУНИВЕРСИТЕТСКО СПИСАНИЕ

КЪМ ЧИТАТЕЛИТЕ И АВТОРИТЕ НА СПИСАНИЕ „ИКОНОМИКА 21“

Списание „Икономика 21“ публикува изследователски студии и статии, методологически и методически разработки.

1. Обем:

Студии: минимум - 26 страници; максимум - 40 страници;

Статии: минимум - 12 страници; максимум - 25 страници;

Методологически и методически разработки до 40 страници.

2. Депозирание на материалите:

- на хартиен носител и в електронен вид (по E-mail и/или на CD);

3. Технически характеристики:

- изпълнение Word 2003 (минимум);

- размер на страницата - A4, 29-31 реда и 60-65 знака на ред;

- разстояние между редовете Single;

- шрифт - Times New Roman 12 pt;

- полета - Top - 2.54 cm.; Bottom - 2.54 cm.; Left - 3.17 cm.; Right - 3.17 cm.;

- номерация на страницата - долу вдясно;

- текст под линия - размер 10 pt;

- графики и фигури - Word 2003 или Power Point.

4. Оформление:

- наименование на статията, име на автора, научна степен, научно звание - шрифт Times New Roman, 12 pt, с големи букви Bold - центрирано;

- наименование и адрес на местоработата; телефони за контакти и E-mail;

- резюме на български език в обем до 15 реда; ключови думи - от 3 до 5;

- **JEL** класификация на публикациите с икономически характер (<http://ideas.repec.org/j/index.html>);

- основен текст (изложение);

- таблиците, графиките и фигурите се вграждат софтуерно в текста (да позволяват езикова корекция и превод на английски);

- формулите се създават с Equation Editor;

- списък с цитираната литература, подреден по азбучен ред - на кирилица и на латиница;

- шаблон с технически характеристики и оформление - изтеглете оттук:

https://www.uni-svishtov.bg/samagazine/upload/Economics-21-Template_bg.doc

5. Правила за цитиране под линия:

За библиографско цитиране на информационни източници се използва **APA Style**.

Неговите изисквания са поместени тук:

<https://www.uni-svishtov.bg/default.asp?page=page&id=71> и тук: <http://www.apastyle.org/>.

Всеки автор носи отговорност за отстояваните идеи, съдържанието и техническото оформление на своя текст.

6. Контакти:

Главен редактор: тел.: (+359) 631-66-338

Стилов редактор и ПР: тел.: (+359) 631-66-335

E-mail: i.varbanov@uni-svishtov.bg, economics21@uni-svishtov.bg

Адрес: Стопанска академия „Д. А. Ценов“, ул. „Е. Чакъров“ № 2, Свищов, България