

**Евгений Кънев**

---

**ПУБЛИЧНО-ЧАСТНО ПАРТНЬОРСТВО**

**Принципи, модели и политики  
за частно предлагане на публични услуги**

**София, 2011**

Издава се със съдействието на инвестиционно-финансова консултантска компания „Маконис“ и ESPI.

Всички права запазени. Нито една част от тази книга не може да бъде размножавана или предавана по какъвто и да било начин без изричното съгласие на „Изток-Запад“.

© Евгений Кънев, 2011

© Издателство „Изток-Запад“, 2011

ISBN 978-954-321-823-3

Евгений Кънев

# ПУБЛИЧНО-ЧАСТНО ПАРТНЬОРСТВО

---

Принципи, модели и политики  
за частно предлагане  
на публични услуги



*На съпругата ми Валерия*

# СЪДЪРЖАНИЕ

Въведение .....	7
-----------------	---

## I

### **Възникване на публично-частното партньорство**

1.1. Двойственият характер на икономиката .....	15
1.2. Принципът на външно допълване в системата на икономиката.....	20
1.3. Взаимодействие на публичния и частния сектор.....	23
1.4. Публичният сектор на икономиката – граници на нарастване .....	27
1.5. Към пазарно-конкурентно предлагане на публични услуги.....	33

## 2

### **Публично-частното партньорство: същност и условия за успешност**

2.1. Дефиниране на публично-частното партньорство .....	41
2.2. Фундаментални принципи .....	44
2.3. Предимства пред обществените поръчки .....	49
2.4. Предпоставки и предизвикателства.....	51
2.5. Подходящи проекти за публично-частно партньорство.....	55

## 3

### **Практически модели и финансиране на публично-частното партньорство**

3.1. Предпоставки и условия за избор на модел.....	61
3.2. Видове модели.....	65
3.3. Прилагане на моделите на публично-частно партньорство.....	74
3.4. Финансиране на публично-частното партньорство .....	81
3.5. Инвеститори и кредитори в публично-частното партньорство.....	84

## 4

### Международният опит в публично-частното партньорство

4.1. Международното развитие на публично-частното партньорство. Примерът на Великобритания.....	91
4.2. Публично-частни партньорства в Западна Европа и света.....	95
4.3. Постижения и проблеми в Централна и Източна Европа.....	101
4.4. Чешките реформи и публично-частното партньорство.....	104
4.5. Политиката за публично-частно партньорство в Унгария.....	109
4.6. Опитът на Полша в публично-частните партньорства.....	112

## 5

### Публично-частното партньорство в България: състояние, проблеми, решения

5.1. Изграждане на нормативна база и капацитет: проблемът за подхода .....	119
5.2. Публично-частното партньорство в транспортната стратегия на България	123
5.3. Инфраструктурни проекти с потенциал за публично-частно партньорство	128
5.4. Финансирането на инфраструктурни проекти от фондовете на ЕС.....	137
5.5. Изводи за публично-частното партньорство в България .....	139
Заклучение .....	145
Литература.....	151

# ВЪВЕДЕНИЕ

Днес е обичайно на различни управленски нива и от различни позиции да се говори за публично-частно партньорство (ПЧП). Така е защото, от една страна, има нежелание или невъзможност данъкоплатците да плащат високи данъци, а от друга, нараства потребността от модерна инфраструктура. Това силно ограничава възможностите на правителствата и общините в цял свят да решат този задълбочаващ се проблем само с бюджетни средства. Поради тази причина привличането на частни инвестиции за осъществяване на инфраструктурни проекти и за предлагане на публични услуги става все по-актуален въпрос и се превръща в приоритетен начин за справяне с инфраструктурния дефицит без създаване на бюджетен дефицит.

Преките инвестиции чрез бюджетни трансфери са традиционно практикуваният подход за изграждането на инфраструктура. От гледна точка на държавата и на общините, предимствата на този модел се състоят основно в простотата на схемата за реализация на проектите, в икономисваните средства и време за преговори с инвеститори и консултанти. Освен това финансирането по тази схема почти винаги става чрез директни трансфери от бюджетите на съответните публични власти, което го прави на практика безвъзмездно и леснодостъпно. Същевременно този подход притежава редица доказано съществени недостатъци. Те могат да имат сериозни отрицателни последици и трябва да са ясни, за да се преодолеят. Ето някои от тях:

- ✦ Размерът на средствата винаги е недостатъчен за изпълнение на мащабна инфраструктурна програма.
- ✦ Алтернативната цена на инвестиционните разходи е много голяма – със същите пари може да се изплати публичен дълг или да бъдат направени други инвестиции.
- ✦ Качеството на проектните и на строителните работи е често незадоволително и ефективността на разходите е ниска.
- ✦ Сроковете за изпълнение рядко се спазват, което резултира в оскъпяване на проектите.
- ✦ Няма или е налице малка възвръщаемост на вложените средства.

Поучителен за нас трябва да е фактът, че поради тези слабости далеч по-богати страни от България избягват преките инвестиции в публични проекти и търсят създаването на публично-частни партньорства.

Прибягването до частната инициатива в сферата на инфраструктурата и предлагането на публични услуги започва да се оформя като тенденция едва през последното десетилетие на ХХ век. Схематично структурата на ПЧП се намира между традиционния метод на обществените поръчки (със запазване на държавната собственост върху активите) и пълната приватизация на самите активи. Движещите сили зад тази тенденция са, от една страна, неудовлетворението от публичните услуги, предлагани основно от държавните и общинските фирми, и, от друга страна, недостигът на бюджетни средства. Това стимулира правителствата да използват концепцията на ПЧП за осигуряване на по-голяма ефективност на инвестициите в публични активи и за отслабване на натиска върху публичните финанси. ПЧП осигурява ефективност на инвестициите като насърчава дългосрочен подход към изграждане и управление на активите на публичния сектор, отчитайки всички рискове и разходи за целия срок на тяхната експлоатация в противовес на традиционния подход с фокус върху капиталовите разходи в краткосрочен план. По този начин може да се осигури предлагането на качествени услуги за дълъг период при най-ниски икономически разходи.

В много държави нараства търсенето на нови инфраструктурни проекти и в качествено, и в количествено отношение. Освен това се увеличава натискът за осигуряване на средства за подновяване, поддръжка и функциониране на съществуващата инфраструктура. Конкуренцията за такова финансиране често е интензивна не само между инфраструктурните проекти, а също така и от страна на много други направления, изискващи публично финансиране<sup>1</sup>. Често ПЧП отслабва краткосрочния натиск върху публичните финанси, тъй като те намаляват финансовите задължения на публичния сектор по отношение доставката на услугата. Все пак е добре да се знае, че ПЧП не предполага безплатна инфраструктура или избягване на отговорността за правилното управление на публичните активи. Всъщност може да се предположи, че ПЧП ще бъдат успешни само когато могат да бъдат ясно дефинирани изискванията към частния сектор по отношение на спецификацията на изгражданите активи и/или стандарта, на който да отговарят предлаганите публичните услуги. **Концепцията за ПЧП е базирана на разбирането, че разпределението на рисковете в инфраструктурните проекти между публичния и частния**

---

<sup>1</sup> Този момент е особено характерен за Великобритания, САЩ, Австралия, Нидерландия и други страни (вж. European PPP report, DLA Piper, 2007).



**сектор осигурява по-ефективно използване на публичните средства и постигане на по-добро качество на публичните услуги.**

Обаче в много страни нарастването на ролята на частния сектор в инфраструктурата остава противоречиво. Признава се, че частният сектор подобрява ефективността и качеството на услугите, както и достъпа до финансиране. Освен това доброто управление на съществуващи активи намалява необходимостта от инвестиции в нови активи<sup>1</sup>. Обстоятелството, което предизвиква безпокойство, е че всичко това се постига за сметка на ограничаването на всеобщия достъп до публични услуги на приемлива цена. Също така понякога прехвърлянето на активи към частния сектор става по начин, който облагодетелства само определена група хора или чужди интереси, без достатъчни гаранции за по-добро обслужване.

Темата за публично-частните партньорства ще става все по-актуална за развиващи се икономики като българската, по редица причини. Например поради:

- ✦ необходимостта от огромни инвестиции в нова икономическа и социална инфраструктура с цел доближаване на стандартите на ЕС;
- ✦ нежеланието или невъзможността на данъкоплатците да плащат по-високи данъци;
- ✦ потребността от по-високо качество на публичните услуги;
- ✦ необходимостта от прозрачност и контрол върху публичните разходи;
- ✦ необходимостта от повишаване ефективността на публичните разходи.

Това са причините проблемът за ПЧП да бъде избран за тема на настоящата книга, но не и единствените.

Съществуват стотици източници и политически платформи, почиващи на противопоставянето на публичния и частния сектор в полза на единия или другия. И обратно, на пръсти могат да се посочат източници, акцентиращи върху реалната тенденция в практиката изобщо – тенденцията и към противостоене, и към партньорство, и към взаимодействие. Съществуват множество икономически изследвания на зависимостите между потреблението на населението и бизнес сектора, между бизнеса и финансовия сектор и др., но в микроикономически и макроикономически план са не по-малко важни зависимостите между публичния и частния сектор, между които се наблюдава в последните десетилетия истинска осмоза. Именно тази тенденция прави все

---

<sup>1</sup> Transition report 2004. EBRD, p. 73.

по-актуален проблема за ПЧП в различни страни, вкл. у нас, и е също мотив за вниманието ни върху ПЧП. Теоретиците обръщат малко внимание на взаимодействието и са оставили решението на този проблем почти изцяло в ръцете на онези, които вземат политическите и приложните бизнес решения. В резултат решенията са или идеологически обосновани в някаква крайност (почти пълна приватизация на публичните активи и – обратно – недопускане на частния сектор в предлагането на публични услуги), или са мотивирани от групово-частни интереси (концесионирането на „Автомагистрала Тракия“). Оскъдната теоретична база<sup>1</sup> често води до преразглеждане на взети вече решения по публични проекти. Има нужда от критична оценка чрез надежден теоретико-методологичен инструментариум на провежданите през годините на прехода политики, респективно на решените, полурешените и грешно решените казуси – главно в оперативно-практически план, за нуждите на една или друга политика.

Предвид неоправданите акценти главно върху противопоставянето на публичния и частния сектор, **целта на тази книга е осветляването на ПЧП като форма на тяхното взаимодействие.** В първа глава са анализирани предпоставките за възникване и същността на ПЧП като проява на двойствената природа на икономиката, а именно, че в *абстрактно-логически план* потребностите, богатата и услугите обективно са двойствени, т.е. частни и публични. Двойствена е и икономиката – съдържа инфраструктура и суперструктура, носител е на частни и публични интереси, на пазарно-конкурентно и на властово-волево начало. Според мен, ПЧП е свързано с търсенето на решения на различни по естество противоречия в икономиката въз основа на нейния двойствен характер и принцип на допълването и заместването. В *конкретно-практически план* ПЧП е разрешение на противоречието между потребността от модерна инфраструктура и качествени публични услуги, от една страна, и нежеланието или невъзможността на данъкоплатците да плащат високи данъци, от друга. Този двояк подход има ключова роля за разбиране природата на ПЧП. Задача на икономическата наука е да обясни и да даде оценка на ПЧП като нова форма на взаимодействие между публичния и частния сектор на икономиката. Това не е възможно само в рамките на „ортодок-

<sup>1</sup> Добро изключение, от което се възползват всички интерпретатори на ПЧП, е Green Paper on Public Private Partnerships and Community Law on Public Contracts and Concessions. European Commission. April 2004. У нас внимание заслужава осъщественият изследователски проект на УНСС за ПЧП 2006/2007 под ръководството на проф. д.ик.н. Б. Боева, интегриращ важни теоретични постановки с възгледи на представители на държавната администрация и на бизнеса. (Вж. Боева, Б., А. Василева. ПЧП – има ли формула за успех, или за стимулите и бариерите при проектите за ПЧП. – В: Икономически алтернативи, бр. 3, 2008, с. 3–27.)

салната“ (неокласическата) икономическа теория, без в нея да се интегрира институционалната еволюционна икономическа теория. **Икономическият (неокласически) подход позволява да вникнем в същината на проблема, а институционалният – да обясним практическия начин на неговото решение.**

Същността и формите на проявление на ПЧП са анализирани във **втора глава**. Диалектиката на публичния и частния сектор в икономическото развитие има за естествен резултат формирането на партньорства между публичния и частния сектор за осъществяването на инвестиционни проекти, при които публичният сектор няма достатъчно финансови средства, а частният сектор – правните и организационните възможности да ги реализира сам. Така икономическото развитие и по-точно необходимостта от подобряване на качеството на публичните услуги водят до появата на ПЧП. На базата на сравнителен анализ с обществените поръчки са представени предимствата на ПЧП за изпълнението на определен тип проекти. Анализирани са предпоставките и условията за изпълнение на успешна ПЧП-програма, както и факторите за успех. Разгледани са секторите, в които са осъществени ПЧП в развитите страни, както и кои сектори са подходящи за такива партньорства в по-малки икономики като българската. Направени са изводи относно това кои проекти са подходящи за ПЧП, както и за връзката между размера на инвестициите и потенциала за търсене на публичните услуги въз основа на тези активи.

**Трета глава** разглежда прилаганите модели на ПЧП в зависимост от степента и формата на участие на частния сектор и структурата на финансирането им. Проследява се еволюцията на моделите от първоначално поемане от частния сектор на проектирането и строителството на публичните активи (DB), през фазата на участие в процеса на предлагане на съответните публични услуги (DBO), до привличането и на финансиране за реализацията на ПЧП (DBFO). Предложена е класификация на голямото разнообразие от модели в практиката. Така например моделите се различават не само съобразно с намаляващото участие на публичния сектор в тях, а и от гледна точка на намаляващото публично финансиране – от пълно заплащане на услугите от бюджетите на публичните власти до изцяло пазарното им предлагане. Анализът на финансовите аспекти на ПЧП оценява какви видове инвеститори участват, какъв тип банкови и други финансови институции финансират ПЧП, какви финансови инструменти се използват в различни комбинации съобразно целите на проектите и избрания модел за участие на частния сектор.

Предмет на **четвърта глава** са представянето и оценката на международния опит в сферата на ПЧП. Специфичните особености на всяка страна (от гледна точка на нейното законодателство, степен на икономическо разви-

тие и културни традиции) оказват своето влияние върху мащаба, моделите за реализация и начина на финансиране на ПЧП. Разгледана е и досегашната практика на ПЧП в страните от Централна и Източна Европа (ЦИЕ), които в най-голяма степен се доближават по социално-икономическите си характеристики до България. Следователно техният опит би могъл да бъде изцяло използван при планирането на ПЧП в България. Специално се акцентира върху политиките, законодателството, организацията и подходите на правителствата (публичния сектор) в реализацията на ПЧП, както и на изводите от досегашната практика.

В **пета глава** се анализират възможностите за използване на ПЧП в България на базата на световния опит. Направен е оценъчен анализ на почти всичко, което е предприето от страна на българските делови среди и публичната администрация за промотиране на идеята за ПЧП, както и на конкретните стъпки за адаптиране на българското законодателство, формирането на политики, изграждането на специализирани органи за реализацията на такъв тип проекти. Предприет е анализ на най-големите проекти, започнати под формата на ПЧП, както и на използваните модели, финансиране и управление. Особено внимание е обърнато на допуснатите грешки или слабости, които могат да поставят под съмнение ползите от приложението на ПЧП. Въз основа на досегашната практика и перспективите за развитието на българската икономика, в частност на публичната инфраструктура и публичните услуги, са направени изводи за бъдещето на ПЧП в България.

Тази книга не покрива всички аспекти на проблема ПЧП. Извън вниманието съзнателно са останали:

- ♦ разглеждането на публичните активи и услуги извън контекста на частното им изграждане, респективно предлагане;
- ♦ анализът на оптималното съотношение публичен-частен сектор, надхвърлящ целите на това изследване;
- ♦ представянето на ПЧП в контекста на другите форми на взаимоотношенията между публичния и частния сектор;
- ♦ детайлната оценка на ПЧП в цялото им многообразие и сфери на приложение, например в образованието, здравната сфера, отбраната и др.

Вниманието е фокусирано главно върху ПЧП в транспортния сектор като болезнен проблем на икономиките в преход. Надявам се, че внимателното запознаване със съдържанието на тази книга ще изведе читателя до моята основна теза, че **публично-частните партньорства в сравнение с обществените поръчки са по-ефективен модел за предлагане на публични услуги и изграждане на публични активи само когато се предприемат при наличие на определени предпоставки, преследват конкретни цели**

**и е налице политическа подкрепа за техния успех.** Развитието на ПЧП води до разширяване обхвата на публичните услуги, предлагани от частния вместо публичния сектор. **Така се очертават контурите на нов, публично-частен сектор в икономиката.**

Вероятно представеният анализ на феномена ПЧП би заинтересувал любознателния читател и заради следните няколко акцента в книгата:

- ✦ **първо**, по нов начин е представена и изследвана като научен проблем връзката между публичния и частния сектор;
- ✦ **второ**, направена е теоретическа и приложна концептуална интерпретация на ПЧП като ефективно решение на двойния икономически проблем за дефицита на публично финансиране и потребността от високо качество на публичните услуги;
- ✦ **трето**, предложена е класификация на голямото разнообразие от модели на ПЧП, чрез която ясно може да бъде оценена не само ролята на частния сектор в различните му фази – проектиране, строителство, финансиране и предлагане на публични услуги, но и ангажиментите на публичните финанси за неговата реализация;
- ✦ **четвърто**, оценена е международната практика на ПЧП и на тази база са направени изводи за икономическия смисъл и условията, при които ПЧП-модели следва да се използват в България, за да бъдат успешни.

За написването на тази книга съм благодарен на моето семейство и на всички колеги и приятели за тяхната подкрепа и полезни съвети.



# I

## ВЪЗНИКВАНЕ НА ПУБЛИЧНО-ЧАСТНОТО ПАРТНЬОРСТВО

### I.1. Двойственият характер на икономиката

Нека започнем с две уговорки. Първата е за това, че теоретиците на икономиката като правило изследват икономическите явления или чрез макроикономически (с фокус върху ролята на държавата и публичното начало) или микроикономически (с фокус върху анализа на фирмата и частното начало) инструментариум. Всъщност по своята природа икономиката е дуалистична: съдържа инфраструктура и суперструктура, носител е и на частни, и на публични интереси, на пазарно-конкурентно и на властово-волево начало, крие сили както на противопоставяне, така на партньорство. Смятам че изследването на публично-частното партньорство (ПЧП) предполага именно такъв подход.

Втората уговорка е от ограничителен характер. По понятни причини не може да се анализира ПЧП изобщо. Налага се да се ограничим главно с възможностите, които тази форма за предлагане на публични услуги има в транспортно-инфраструктурния сектор. Това означава, че трябва да се разграничават двата „пласта“ в структурния строеж на икономиката като един от изразите на нейната двойственост – инфраструктурният от суперструктурния<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Както е известно, под инфраструктура най-общо се разбира съвкупността от локализираните материални активи /сгради, съоръжения, оборудване, снабдителни или отходни и други подобни мрежи или системи/, служещи за материално-техническа основа на всичко, което се надгражда над тях и се осъществява чрез тях – институции, дейности, отношения. По тази причина инфраструктурата обикновено се схваща като „тил“ на икономиката и на другите дейности, като изразители носител на материалната култура на един народ. Ако обслужва икономиката, тя се дефинира като икономическа инфраструктура, а ако подпомага повседневно живота на хората (здравеопазването,

Инфраструктурата на икономиката и на социалния живот е първостепенен, макар и подценяван у нас фактор. То е очевидно, тъй като при равни други условия страни или региони с развита инфраструктура са напреднали във всяко друго отношение. И обратно, изостаналостта ѝ обрича на бедност. Икономическата инфраструктура привлича капитали, влияе върху адаптивността, ефективността и конкурентоспособността на икономиката, увеличава потенциала ѝ, скоростта на оборота и пр. Социалната инфраструктура влияе пряко върху начина на живот и жизнения стандарт, върху човешкото развитие и иновирването на социалните отношения.

Наред с инфраструктурния и суперструктурния строеж, двойствеността на икономиката се изразява и във взаимната свързаност и същевременно противопоставяне на частни и публични потребности, интереси, блага и услуги, произтичащи и опиращи се на инфраструктурната изграденост на икономическия и социалния живот.

Структурата на всяка икономика трябва да отговаря както на индивидуални, така и на публични потребности, институционализирани в частния и публичния сектор. Двойствеността ѝ е отговор на двойствеността на потребностите<sup>1</sup>. Частните и публичните потребности, интереси, блага и услуги, частният и публичният сектор на икономиката са не само в конкурентни позиции едни спрямо други, но са и взаимно допълващи се. Ако обществото желае повече и по-качествени колективно потребявани блага и услуги, то следва да ограничи в същата степен качеството или/и количеството на частните блага. И обратно. Но във всички случаи в някаква обществено приемлива пропорция. Отгук възникват допълнителни проблеми за свързаността и ефективността на използване на ресурсите, за икономизиране на публичните дейности и институционализиране на връзките им с частния сектор, за

---

образованието, битът, културните дейности, социалната сигурност и др.п.), се нарича социална инфраструктура. Общата част на двата вида инфраструктура (пътища, пристанища, летища, гари и пр.) образува т. нар. инженерно-техническа инфраструктура. Тук се отнасят още: сгради, съоръжения, инженерни мрежи на съобщенията, електро-, водо-, топло- и газоснабдяването, канализационни и отходни мрежи, хидромелиорациите, събирането и преработката на отпадъци и други с локално, национално и международно значение. За разлика от инфраструктурата, суперструктурата на икономиката и обществото е всичко като институции, дейности и отношения, взети в системната им цялост и свързаност, формирана и издигната, функционираща и развиваща се над инфраструктурата, но с нейна помощ.

<sup>1</sup> В литературата се използва терминът „смесена икономика“, но той изглежда неясен и разнопосочен. По-подходящ ни изглежда терминът „дуалистичност“, както „публичен сектор“ е по-точен термин от „държавен сектор“. (Вж. Стиглиц, Дж. Икономика на държавния сектор. УИ „Стопанство“, С., 1996, стр. XIX.)



критериите на разходите и неопределеността, за тенденцията към пазарно-конкурентно предлагане на публични услуги.

Човек живее в многомерно социално пространство – лично негово, но и в споделено с други. Изпитва индивидуални нужди, задоволява ги с блага за индивидуално потребление. Но има и потребности, произтичащи от обществения му с други, т.е. публични потребности, задоволявани чрез колективно потребление на блага. Нека най-напред обърнем внимание на този възлов въпрос.

Някои икономисти отдават постигнатото благосъстояние на частния сектор и пазара, а всички проблеми – на намесата на държавата. Други – обратно. Пренебрегва се двойката природа на потребностите, интересите, благата; negliжира се фактът, че частните и публичните блага са взаимосвързани и че едните са толкова важни, колкото и другите, макар и в различни отношения. **Всъщност априорната роля на държавата (нейните цели, стратегия, приоритети) и апостериорната роля на пазара (оценяващ стойността на нещата) заедно образуват цялостния пазарно-институционален механизъм на стопанския живот.** Съразмерността на задоволяването на частните и на публичните потребности, респективно пълнотата на живота, която тя дава, е по-важна от свърхзадоволеността на хората само в някакво отношение. Оттук следва, че към публичните услуги трябва да се подхожда в много отношения двойко – и като конкуренти, евентуално заместители на частните блага и услуги, и като тяхно необходимо допълване, наред с това – и като държавно, и като частно доставяни публични услуги. Те са и икономически, и институционално организирани. На тази двойка сега ще се спрем.

Наличието на потребности, от една страна, и доставянето на блага и услуги за задоволяването им, от друга, са същностни характеристики на икономиката. От тях се определят в крайна сметка мотивацията на хората за една или друга икономическа дейност, равнището на развитието и на индивидите, и на обществото. Между потребностите и производството на блага и услуги има взаимозависимост. Проблем за всяка развиваща се икономика, в това число и за българската е, че **потребностите се формират (вследствие отвореността на обществото) от стандартите на световното развитие, а се задоволяват според националните възможности.** Когато пред индивидите, фирмите или правителството се поставят цели, неадекватни на техните потребности, неизбежно се стига до обществен скепсис, отчуждение и неефективност. И обратно, ако целите съответстват на потребностите, на „дневния обществен ред“, възкръсва съпричастността, растат ползите.

Развитието на икономиката все повече извежда на преден план т.нар. публични потребности и адекватните им публични блага и услуги. Известно е, че след като икономиката достигне равнище, позволяващо относително насищане на първичните потребности на хората (от храна, облекло, и др.),

еволюцията ѝ формира потребности от по-висш ранг- от образование, здравеопазване, пътешествия, развлечения и др. Паралелно с потребностите от вещни блага, растат и тези от услуги. Преминаването към по-висш тип потребности на индивидуално ниво се съпътства с все по-осезателно развитие на публичните (колективните) потребности на социално равнище.

Развитието естествено извежда напред проблема по какъв (и икономически, и социално) най-изгоден начин да се осигурява задоволяването на публичните потребности. Решаващ е типът на икономиката. Историческият опит е доказал, че проявата и задоволяването на различните видове потребности срещат непреодолими препятствия, ако икономическата организация на обществото е от краен тип – всеобемащ пазарно-лесеферистки (*laissez-faire*) или напротив, централистичен, планово-директивен тип. Или публичните (при първия), или индивидуалните потребности (при втория) остават пренебрегнати или само частично задоволявани. При неекстремно организирана и структурирана икономика действа законът (на Х.Х. Госен) според който, когато хората имат разнообразни потребности, но ограничени ресурси, те задоволяват потребностите си по начин, позволяващ към момента на изчерпване на възможностите степента на задоволеност на потребностите да бъде приблизително еднаква. От гледна точка на обществото това засяга, безспорно, и съотношението между частните (индивидуалните) и публичните (колективните) потребности. Степента на задоволяването им е както технологично, така и организационно-институционално обусловена. С тези две страни е свързана реализацията на двата фундаментални принципа на обществото – икономическата ефективност и социалната справедливост.

На типологията на потребностите съответства типологията на благата и услугите. С оглед на темата е важно разграничаването им на индивидуални (частни) и колективни (публични). От това в голяма степен зависи икономическата им форма на движение.

Само на пръв поглед изглежда дефинитивно ясно кои блага са индивидуални (частни) и кои са колективни (публични). В случая същностен отличителен признак е начинът на тяхното потребление – индивидуално, частно или пък съвместно, колективно. Допълнителен ограничителен белег е начинът на тяхното заплащане – лично или бюджетно. На тази основа като индивидуални могат да се определят тези блага и услуги, които се потребяват и заплащат от даден индивид и не могат да принадлежат на друг (храна, дрехи, хигиенни услуги и т.н.). Понеже заплащането им покрива разходите за тях и носи в някаква степен печалба, такива блага и услуги се отказват на онези, които не могат или не желаят да ги заплащат. Съответно те се доставят (произвеждат, разменят, разпределят) на конкурентно-пазарна основа. С това се трансферират собственически права, контрол и отговорности по използването им, включително за щети по отношение на други. Този организационен

принцип, естествено, не изключва възможността за незаплащане на ползи или за некомпенсиране на щети.

По принцип пазарната икономика функционира оптимално, когато цените на благата и услугите покриват частните плюс социалните разходи за тях. В този случай индивидуалните и обществените ползи се препокриват. Често обаче пазарната цена не отразява социалните разходи и от това произтичат незаплатени ползи за потребителите, съответно некомпенсирани щети за непотребителите.

За разлика от частните, публичните блага (услуги) могат да се потребяват само съвместно от мнозина. Потреблението им от един човек не намалява потреблението на друг. Разходите за използването им от още един или група потребители, според Самуелсън, са равни на нула<sup>1</sup>, тъй като по природа са съвместно потребими. По характер те са неделими и неизключаеми и имат неконкурентно потребление<sup>2</sup>.

От гледна точка на начина, по който се финансират и доставят, се различават три групи публични блага и услуги: гратисни, финансирани от правителството; заплащани частично от потребителите, частично от правителството (общината); заплащани изцяло от потребителите. Най-ясна е категорията на гратисните публични блага и услуги, които изцяло се финансират от правителството. Те са само абстрактно индивидуално потребими. Не съществува техническа или от гледна точка на финансирането им възможност да се индивидуализира потреблението им. Такъв е случаят с националната отбрана, фундаменталните научни изследвания, предпазването от епидемии, метеорологичните прогнози и много други. Като се осигуряват такива блага или услуги, то е за всички – било на международно, национално или локално (общинско) ниво. Понеже са неделими, за тях е налице „безплатен“ достъп за всички членове на обществото. Те нямат изход към пазара и не се предлагат частно поради невъзможността частно да се покриват разходите. Такива блага и услуги се „купуват“ от правителството, а не от частни лица, и от тях се възползват всички. Количеството от тях, което има даден индивид, е същото, каквото има всеки. Органите на държавата вземат решения от името на всички: за размера на финансирането им, за количеството им, за начина на осигуряването им и пр.

По-сложни са случаите, когато публичните блага са делими, т.е. индивидуално потребими и потребителите на публичните услуги заплащат частично или изцяло тяхната стойност. Това отваря вратата за навлизане на частния сектор в предлагането им, което е предмет на изследване по-нататък в изложението.

<sup>1</sup> Samuelson, P., W. Nordhaus, *Economics*, 16<sup>th</sup> edition, 2000, p. 55.

<sup>2</sup> Вж. Боаз, Д. *Либертарианството*, изд. МаК, С., 2004, с. 317.

## 1.2. Принципът на външно допълване в системата на икономиката

Практически погледнато, не е възможна чиста пазарна икономика. Икономическото винаги съдържа „примеси“. То предполага определена институционална уредба – ограничаващи правила, които структурират отношенията, определени нормативни модели. В техните рамки се създават и реализират интересите, стимулите, поведението на икономическите агенти. В тях присъстват националната менталност, традициите, правно-политическата намеса на държавата, насоката на развитието.

Фактът на „примесите“ не противоречи на това, че организацията, функционирането и развитието на икономиката винаги почиват на някакъв общ универсален принцип. Напротив, в единство те са гаранция за съгласуваността, гъвкавостта, отвореността и адаптивността на икономиката. Полиструктурният ѝ характер осигурява нейната жизненост и динамичност, без да отменя доминацията на нейния основен принцип – принципът на преобладаващото, както го нарича Дж. Ходжсън<sup>1</sup>. Той произтича от господстващото положение на определени структури – напр. на частностопанската дейност и на нейната пазарна организация. Но на практика не винаги в рамките на частно-пазарните взаимоотношения могат да се решат проблемите на обществото. Обстоятелствата налагат да се излезе извън тези рамки или те да се разширят. Този момент е обратен на аналитичния редуциционен принцип и е известен като принцип на „външното допълване“. Според него – както пише Ю. Шейнин – недостатъчността на която да е система от по-низш ранг може да бъде преодоляна чрез преминаване към система от по-висш ранг (метасистема). Противоречията, неразрешими в рамките на дадена система, по принцип могат да получат решение в рамките на по-широка система, описваща първата<sup>2</sup>.

Принципът на външното допълване има важно методологично значение. Следва обаче да се има предвид, че допълването (разширяването) на чистата икономическа система от примеси засилва нейната неопределеност, тъй като предполага динамичност, превръщане на външното във вътрешно. Икономическото придобива черти и на социално, правно, екологично, политическо и пр. Този преход – засилван, отслабван, постоянно възраждан в стопанската история, поражда нови структури и нови форми на отношения, съответно – на управление<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Вж. Ходжсън, Д. Економическа теория и институти. Дело, М., 2003, с. 365.

<sup>2</sup> Шейнин, Ю. Интегралният интелект. Наука и изкуство, С., 1987, с. 29.

<sup>3</sup> Изменят се отношенията на собственост, на разпределяне на ресурсите, на формиране на цените и на доходите. Изменя се институционалният облик на икономиката.

Обикновено всяка система, в т.ч. и икономическата, се подчинява едновременно на две противоположни тенденции.

- ✦ към еднородност, доколкото вътре в системата „голямото влече малкото“ и не позволява формиране на независими подсистеми;
- ✦ към разнообразие, доколкото външното допълване е начин за решаване на много проблеми и противоречия вътре в системата.

Неслучайно в теорията на системите се говори за „закон за необходимото разнообразие“ с оглед на адаптивност. Тенденцията към вътрешна еднородност (единство) на системата на икономиката я превръща от много сложна в по-малко сложна, от отворена към затворена, от вероятностна в детерминирана. Тенденцията към разнообразие е всъщност към увеличаване на елементите на системата и на връзките между тях, към разширяване на нейните рамки и усложняване на структурата ѝ. Това „външно допълване“ обаче увеличава степените на свобода на действие на икономическите агенти, макар да не премахва изобщо регулацията на системата, първата от които е осигуряването на свободата на другите участници. Тенденцията към еднородност ограничава степента на свобода, а тази към разнообразие я разширява. От сблъсъка им при всяка конкретна ситуация се **формира мярата – толкова еднородност и толкова разнообразие, колкото е нужно за подобряването характеристиките на икономическата система. В това е проблемът за избора и вземането на икономическите решения.**

В този дуализъм на мярата е вплетено и съотношението между индивидуалистичното и колективистичното начало, между частния и общия интерес, между настоящето и бъдещето. Мярата всъщност е равновесието между тях, характеризиращо се с динамичност. Всичко това обяснява примесите в системата на икономиката, респ. в нейните организация и управление.

Принципът на външното допълване не означава само допълване на системата на икономиката с екзогенни по отношение на нея институции като държавата, правото и т.н. От значение е това, което се интерпретира като система. Ако подходим така, че държавният сектор или негов сегмент третираме като система от неразрешими в нейните рамки противоречия или проблеми и отворим този сектор за частната инициатива и пазарните регулации в икономиката, пак е налице принципът на външното допълване. Такъв е примерът с ПЧП, да кажем, по отношение на изграждането на магистрала и тяхното управление. Още повече, че в случая се действа в съответствие с фундаменталния принцип на организация, функциониране и развитие на съвременната икономика – а именно с пазарния принцип. Разширяват се неговите граници и участници и се предотвратява появата на независими от него структури или на такива с опортюнистично поведение. Засилват се икономическите стимули. Разширява се полето на конкурентно-пазарните

механизми. Противодействия се на тенденцията към етатизиране и бюрократизиране на икономиката.

Задача на икономическата наука е да обясни и да даде оценка на ПЧП като нова форма на взаимодействие между публичния и частния сектор на икономиката. Това не е възможно само в рамките на „ортодоксалната“ (неокласическата) икономическа теория, без да се интегрира в нея институционалната еволюционна икономическа теория.

Очевидно проблемът за ПЧП може да се интерпретира през призмата на принципа на външното допълване както от гледна точка на публичния по отношение на частния сектор, така и от гледна точка на частния спрямо публичния сектор. Макар целите им да имат обща основа, но и да са различни. Проблемът е в това – доколко ПЧП е икономически приемливо и обосновано като практика и политика от гледище на частния и на публичния интерес.

Какви критерии са от значение за адекватното съчетаване на частните с публичните интереси, на пазарните механизми с държавното регулиране? Тук е важен въпросът за разпределянето (преотстъпването) на власт (пазарна или административна). Известно е, че **прекалената държавна намеса във функционирането на икономиката в името на социалната справедливост ерозира нейната автономност и ефективност, докато обратно – игнорирането на институционалния фактор в името на икономическата ефективност подкопава социалното равновесие в обществото.** Принципът на справедливост и хармония на интересите има за икономиката и нейното нормално развитие не по-малко значение от пазарното търсене и предлагане като регулативен и разпределителен механизъм. В случая застиналоста и негъвкавостта (затвореността) на институционалните структури, в т.ч. на собственическите права, спъва нормалното функциониране и развитие на икономиката толкова, колкото и матрицата на политико-идеологическите предубеждения, подкрепящи тези структури. Само по себе си иновативно явление, ПЧП е проява на институционална гъвкавост и адаптивност, с отражение не само по отношение на конкретни сегменти, а и спрямо системата на икономиката<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Оттеглянето от абсолютната пазарна философия с акцент върху ролята на общите правила и конвенциите между хората в техния икономически и социален живот има характер на принципно нова вълна в икономическата мисъл. Вж. Хайек, Ф.А. Право, законодателство и свобода, т. III, С. , 1998, с. 32–35.; Coase, R.H. The Institutional Structure of Production. *American Economic Review*, 1982/84, p. 18; Haavelmo, Trygve. Econometrics and the Welfare State (Nobel lecture). *American Economic Review*, 1987 (supplement), December, p. 13–17.