

Ст. ас. Иван Соколов

ПУБЛИЧНО-ЧАСТНОТО ПАРТНЬОРСТВО КАТО ПЕРСПЕКТИВЕН МЕХАНИЗЪМ ЗА РАЗВИТИЕ НА ИКОНОМИКАТА

Представено е значението и мястото на публично-частното партньорство за осъществяване на важни инвестиционни и други проекти. Направен е опит да се даде актуално определение на това понятие. Изяснени са предпоставките за развитие на ПЧП в международен аспект, като е описан опитът на Великобритания, Ирландия и други страни от Западна Европа и света. Във връзка с това са дадени поуки за България. Посочени са предимствата и недостатъците на формите на финансиране на публични проекти.

JEL: H42; H43

Всяка икономическа система, независимо от това какви са нейните социално-културни и политико-икономически традиции, трябва да реши какви продукти и услуги да предлага и в какво количество; как ограничените ресурси трябва да се разпределят за производството на всеки от тях и как крайните продукти ще се поделят и разпределят между различните членове на обществото.

В края на изминалото столетие се появи нов подход - този на публично-частното партньорство (ПЧП), който е своеобразно допълнение към решаването на социално-икономическите проблеми в съвременната икономика.

Публичният сектор на практика е един от основните елементи на общественото стопанство, който очевидно е в противоположната крайност на релацията държава-изпълнителна власт, със своите държавно-бюрократичен апарат и правила. Развитието му се обуславя както от *политически*, така и от *икономически* фактори и причини.

Основната мисия на публичния сектор е осъществяването на дейности с обществено-полезна цел. Това са организации, дейности и институции, създадени за поддържане, подпомагане или финансиране на проекти от социален, образователен, религиозен, научен, културен и друг характер или на отделни граждани чрез отпускане на финансова или експертна помощ. Изграждането, развитието и устойчивостта на елементите на сектора са важен коректив като една организирана и следователно по-силна реакция на трудностите в резултат от реформите.

Публичният сектор има чувствителен принос в икономиката, който се изразява в различни по вид услуги и създаване на работни места. *Той е важна икономическа сила*. В много случаи обаче организациите от този сектор носят обществени ползи (или предлаганите от тях услуги представляват обществено благо), които дори трудно могат да бъдат измерени като икономически параметри.

Децентрализирането на държавните дейности в страните от Централна и Източна Европа създава възможности за увеличаване участието на частния сектор при предоставянето на услуги, които по-рано са били приоритет на държавата. *В този смисъл съвместното участие на публичния и частния сектор, работещи на принципа на публично-частното партньорство изпълняват жизненоважна обслужваща роля.* Това е част от световна тенденция, при която се увеличава ролята на подобно партньорство. То представлява и своеобразен канал за изразяване и решаване на социалните проблеми, особено за обществата в преход.

Вече е обичайно да се говори за ПЧП на различни управленски нива и от различни позиции, 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, особено за осъществяване на инфраструктурни проекти и за предлагане на публични услуги, става все по-актуален въпрос и се превръща в приоритет като начин за справяне с инфраструктурния дефицит без създаване на бюджетен дефицит.

Дефиниране на ПЧП

В литературата и в документите на ЕС за ПЧП не съществува стандартизирано определение. В контекста на практическото му прилагане терминът "публично-частното партньорство" се използва за форми на сътрудничество между публичния и частния сектор, което да осигури финансирането, строителството, реновацията, управлението и поддръжката на инфраструктурата или предлагането на публични услуги.¹ Накратко, това е партньорство между двата сектора, създавано с цел изпълнението на проект или предоставянето на услуга, които традиционно се извършват от публичния сектор. Публичните услуги, оказвани от частния сектор, трябва да се предоставят съобразно стандарти, обикновено наричани спецификации на крайния продукт, и да се контролират от публичните власти, които следят дали това, за което гражданите плащат, отговаря на стандартите. Често ПЧП включва и изграждане или обновяване на активи, които служат като материална база за предлагането на публичните услуги.

Това партньорство може да се характеризира като дългосрочно договорно отношение между лица от частния и публичния сектор за финансиране, построяване, реконструкция, управление или поддръжка на инфраструктура с оглед постигане на по-добро ниво на услугите, където частният партньор поема строителния риск и поне един от двата риска – за наличност на предоставяната услуга или за нейното търсене.

¹ Green Paper on public-private partnerships and Community law on public contracts and concessions. European Commission, C 100 2/005 B-1049, Brussels.

Следователно можем да кажем, че ПЧП е начин да се комбинират присъщите предимства на публичния и частния сектор, за да се постигнат най-висока ефективност и приемлива социална справедливост по отношение на изграждането на инфраструктурни обекти и предоставянето на публични услуги.

Международният опит в ПЧП и поуките за България

През 90-те години на миналия век в редица страни започнаха експерименти с различни модели за финансиране и управление на инфраструктурните услуги. Движещите сили зад този процес бяха незадоволителното качество на услугите на държавните фирми, както и все по-голямото търсене на алтернативни на държавните източници за финансиране.

Трябва изрично да отбележим, че до началото на XXI век участието на частния сектор в публичната инфраструктура не може се оцени еднозначно. От една страна, е безспорно, че това участие води до един по-търговски подход в предлагането на публични услуги, което наред с други предимства е свързано и с достъп до по-добри условия за финансиране и намаляване на необходимите инвестиции за тези услуги. От друга страна, може да се твърди, че постиженията на частния сектор са често за сметка на постигането на някои социални цели като всеобщ достъп до публични услуги на приемливи цени и др. Факт е също, че прехвърлянето на активи към частния сектор не гарантира непременно постигането на по-добро качество.²

Предпоставки за развитие на ПЧП в международен аспект

На първо място, това е наличието на политическа воля. Правителствата на отделните страни по различни начини демонстрират своята ангажираност към реализирането на ПЧП, вкл. чрез възлагане на специфични отговорности на даден министър за осъществяването им и създаване на работни групи, агенции и центрове за развитие.

На второ място е разработването на стратегии. Приложението на ПЧП програми в различни страни става на базата на определени стратегии, които целят увеличаване ефективността на установените ПЧП модели чрез стандартизация, конкуренция и рационализиране на обществените поръчки, както и прилагането на принципите на подобно партньорство по нов начин.

На трето място е увеличаването на възможностите за финансиране на ПЧП. Кредити за период от 30 и повече години сега са често срещано явление в Западна Европа за проекти, където икономическите основи са стабилни и концесионният договор е за подобен срок на търсенето финансиране. Институционалните инвеститори също стават по-активни. Обичайно е вече застрахователните компании да формират експертни екипи за оценка на активите на ПЧП.

² Вж. EBRD. Transition Report 2004: Infrastructure, p. 73.

На четвърто място, като важна предпоставка може да изведем нарастването на значението на аргументите за ефективност. Въпреки че ограниченията пред публичните финанси остават основна причина за много държави да стартират или не дадена дейност, използвайки механизма на ПЧП, при други като Ирландия, Холандия и Великобритания, които нямат бюджетен дефицит от години, не е така. Те осезателно са преминали към реализирането на проекти на принципа на ПЧП, което се доказва от все по-големия брой партньорства, осъществени чрез този механизъм, вкл. повишената резултатност и ефективност на инвестициите.

*Опитът на Великобритания, Ирландия и други страни
в Западна Европа и света*

Сред известните днес форми на взаимодействие между държавата и бизнеса все по-голямо разпространение получава ПЧП. Изследователите отбелязват, че програми за развитие на такова партньорство се разработват в над 60 държави в света. При това особеностите при използването на механизма на ПЧП се предопределят като правило от качеството на институционалната среда и от социално-икономическите потребности на отделните територии.

Трябва да се отбележи, че в международната практика по прилагане на механизма на ПЧП този тип проекти се разглеждат в по-голяма степен като инструмент за повишаване на тяхната ефективност, отколкото като начин за привличане на извънбюджетни средства. По данни на Сметната палата на Великобритания при реализация на ПЧП проекти, първо, разходите не превишават планираните в 70% от случаите (при останалите 30% плановите показатели не се спазват главно поради действия или дейности на държавата), второ, тези проекти завършват точно в определения срок или дори по-рано.

В литературата и в редица документи на ЕС е призната в положителен смисъл практиката на редица страни в областта на инфраструктурните ПЧП проекти, най-вече тази във Великобритания, Австралия, Ирландия и Холандия.

Според изследване на консултантската компания "Deloitte" може да се класифицират три стадия на зрялост на механизма на ПЧП:³

- През първия стадий се формират рамковите условия за използване на механизма на ПЧП (изработват се приоритетите на икономическата политика и правно-нормативната база). Инициатор за осъществяване на проектите тип ПЧП на този стадий е публичният сектор, като се създават административните органи за тяхната реализация и управление. Наред с това се формират механизма на конкурсното начало и "пазарният" механизъм на търсене и предлагане на проекти на принципите на ПЧП.

³ Closing the Infrastructure Gap: The Role of Public-Private Partnerships. A Deloitte Research Study, 2006, [http://www.deloitte.com/dtt/cda/doc/content/us_ps_ClosingInfrastructureGap2006\(1\).pdf](http://www.deloitte.com/dtt/cda/doc/content/us_ps_ClosingInfrastructureGap2006(1).pdf)

- През втория стадий се появяват т. нар. хибридни форми на ПЧП (финансирането от страна на държавния сектор се осъществява на няколко бюджетни равнища), развива се “пазарният” механизъм на търсене и предлагане на проекти на принципите на ПЧП и се създават специализираните подразделения в отрасловите органи на властта (министерства, ведомства, комитети и др.). За реализацията на ПЧП проекти се привличат институциите на финансовия пазар. Нещо повече, през този стадий се разширява сферата на приложение на ПЧП и се увеличава броят на проектите в сферата на услугите, което обуславя появата на иновациите и повишава качеството на предоставяните публични услуги.

- По време на третия стадий се усъвършенстват използваните форми на ПЧП и се появяват комплексните програми тип ПЧП (например във Великобритания от 1992 г. се реализира програма PFI - Private Financial Initiative, където водещ партньор и инициатор на проектите е частният сектор). Взаимодействието между публичния и частния сектор се характеризира с креативност и гъвкавост, като се усложняват схемите за разпределение на риска между партньорите при реализацията на проектите. ПЧП започва да се прилага по отношение на целия жизнен цикъл на проекта, а не само за отделни негови етапи. Наред с това се разширява кръгът от играчи на пазара на ПЧП (пенсионни фондове, фондове за преки инвестиции и др.). Наблюдава се предаване на управленски опит (мениджмънт) от страна на частния към публичния сектор, което дава възможност за повишаване ефективността и конкурентоспособността на публичните органи за управление (централна и местна власт). Този стадий се характеризира с факта, че частният сектор използва за финансиране на ПЧП проекти в много по-голяма степен собствени средства, отколкото заемни, а опитът при реализация на проектите и структурно-организационните промени в органите на властта осигуряват приоритетност при използването на принципите на ПЧП.

От изследването на “Deloitte”⁴ се вижда, че България се намира в първоначалния етап на развитие на ПЧП (стадий 1) заедно с държави като Китай, Унгария, Русия, Чехия, Дания, Белгия, Финландия и др. В третия етап (стадий 3), т.е. страните, характеризирани се с най-високо развитие на ПЧП, са само Великобритания и Австралия.

Всичко това показва, че във връзка с развитието на ПЧП опитът на Великобритания е добър иновативен пример по отношение както на структурирането на ПЧП, така и на решаването на текущите проблеми по реализацията на ПЧП проекти. Опитът на британските организации през 90-те години на XX век очерта преди всичко критичните фактори за успешно структуриране на един ПЧП проект. Като прибавим и опита на други държави, които са преди нас в етапите на развитие (втори и трети стадий), можем да очертаем основните проблемни параметри на този механизъм.

⁴ Вж. Deloitte Touche Tohmatsu, 2008.

Първо, това е въпросът за постигане на ефективен и прозрачен процес на обществени поръчки и реализиране на ПЧП. ПЧП процесът, както всеки търговски договор, преминава през няколко етапа. Той изисква участието на различни експерти - технически, финансови, правни и др. Когато в някои отдели липсва капацитет и няма възможност да се постигне пълна компетентност, за да се реализира ефективен и прозрачен процес на принципите на ПЧП, се привличат външни експерти за подпомагане на екипа на публичната власт и за оказване на помощ в процеса на обществената поръчка. Конкретно най-популярната форма на ПЧП във Великобритания е частната финансова инициатива (PFI). Схемите от PFI тип често изискват първоначално повече време и усилия, за да се постигне по-добра услуга в дългосрочен план,⁵ но в крайна сметка досегашните резултати са удовлетворителни от гледна точка на пилотното им приложение.

В този смисъл през 2000 г. Европейската комисия определи основните принципи за прехвърляне на задълженията на публичния сектор към ПЧП, които трябва винаги стриктно да се прилагат, особено когато става въпрос за финансиране от европейските фондове. Тези основни принципи са:

- конкурсни процедури с ясни правила;
- прозрачност;
- недискриминация на участници в конкурсите;
- съразмерност между цели и предоставени права.

Наред с това е необходимо грантовото финансиране от ЕС да бъде съобразено и със специфичните нужди на проектите. Безвъзмездно финансиране се отпуска само в случаите, когато е нужно да се осигури дългосрочна финансова стабилност на проекта. Трябва да отбележим, че ако грантовете са недостатъчни, могат да увеличат риска от неуспех на съответния проект, тъй като вероятно ще доведат до увеличаване на таксите на публичните услуги и така ще ограничат тяхното търсене и потребление. Обратно, ако грантовете са повече от необходимото, обикновено водят до разхищение на публични средства и неоправдано големи печалби за частния сектор. По тази причина популяризирането на ПЧП схемите сред обществото би било изключително трудно, ако изразходването на публични фондове не е базирано на обективни принципи като достъп и качество на предлаганите публични услуги от ПЧП. Както е ставало в много страни, вкл. и в България, резултатът от неправилно определените средства за изразходване са или забавяне на спешни проекти, или лошо структуриране на инвестиционните разходи и незадоволително качество на изградената инфраструктура (ниска "стойност срещу парите").

⁵ Johnson, A. Partnerships UK. - Infrastructure Journal, October 2003, p. 19.

Второ, от особена важност е да се постигнат *ефективен мениджмънт и прехвърляне на риска*. Първоначално се определят и оценяват рисковете, които след това трябва да бъдат правилно разпределени между публичния и частния сектор с цел успешно структуриране на проекта. За да се поддържа ефективността на инвестициите, рисковете трябва да бъдат разпределени между страните, така че те да бъдат прехвърлени върху тези, които имат най-добра възможност да ги управляват. А това се постига с дебатиране между заинтересуваните страни – публичния и бизнес-сектора.

Във Великобритания ПЧП всеки пък е предмет на ожесточени дебати при реализацията на проекти с национално значение. Пример за това са строителството на Евротунела (тунела под Ламанша), Лондонския метрополитен, новите ж.п. линии и др. Първият опит за реализация на ПЧП във Великобритания е през 1981 г. във връзка с преустройството на лондонските докове на базата на новата политика на дерегулиране и пазарна ориентация. През 1992 г. с цел развитие на по-качествени и ефективни обществени услуги е основана PFI. През 1997 г. процедурите PFI се променят и се появяват новите критерии за правителствена подкрепа на ПЧП. Веднага след това въз основа на ожесточени обществени дебати се реализират цяла серия повече или по-малко успешни проекти, сред които освен споменатите трябва да отбележим: създаването на интегрираната система за отпадъци на остров Уайт, публичната библиотека в Борнмут, училищата в Бриджпорт и Дорсет, дома за стари хора в Сури, строителството на сградата на полицейското управление в Илкъстоун, строителството на северната дъга на околновръстния път на Бирмингам, ж.п. мрежата в Кройдън и др.

Трето, нужно е ясно специфициране на резултатите. От съществено значение е доброто дефиниране още в самото начало на онези от тях, които ще се изискват от контрагента по отношение на дадена услуга. Иначе евентуални последващи спорове, съдебни дела и др. не само биха навредили на репутацията на субектите на ПЧП, но и биха увеличили транзакционните разходи.

Четвърто, особено важен момент е финансовата достъпност на ПЧП проекта. Всички такива проекти трябва да бъдат финансово достъпни за публичния сектор. Става дума да се прецени дали властта (публичният сектор), която е възложител, може да си позволи разходите по съпътстващите задължения по време на жизнения цикъл на договора. Ако проектът бъде сметнат за финансово недостъпен, тогава обемът му може да бъде намален.⁶

Силните и слаби страни на отделните източници на финансиране могат да систематизирани в таблицата.

⁶ *Brumby, J. Evaluating Value for Money on a Whole-Life Basis for PFI/PPP projects, PPP Global Summit. Conference presentation, Berlin, November 2003.*

Таблица

Предимства и недостатъци на формите на финансиране на публичните проекти

Източник на финансиране	Силни страни	Слабости
Бюджетно финансиране	<ul style="list-style-type: none"> •независимост при осъществяването; •възможности за реализиране на бъдещи постъпления в бюджета чрез потребителски такси (ако са предвидени) 	<ul style="list-style-type: none"> •оси се целия риск в инвестиционната и експлоатационна фаза на проекта
По линия на ЕС	<ul style="list-style-type: none"> •безвъзмездна подкрепа; •допълнителна подкрепа за по-успешния контрол и управление на проекта 	<ul style="list-style-type: none"> •ограничения в обхвата по приоритети и цели, поради което някои общности, неотговарящи на критериите, не могат да участват за безвъзмездно финансиране
ПЧП	<ul style="list-style-type: none"> •заделят се по-малко (или никакви) средства за капитално строителство от бюджета; •възможности за споделяне на риска с частния инвеститор; •възможности за постигане на по-добра разходна ефективност 	<ul style="list-style-type: none"> •частната компания ползва икономическия ефект от проекта

Пето, има още едно задължително условие, засягащо различни аспекти на работа с инфраструктурни проекти при предаването им в частни ръце, и това е наложеното от държавата изискване по предоставянето на трети лица на недискриминационен достъп до тази инфраструктура. Като правило за стимулиране на конкуренцията и предотвратяване на злоупотреба с монополно положение не се допускат до участие в търгове и конкурси на принципа на ПЧП на оператори със съответната инфраструктура. Например на консорциум от превозвачи няма да се разреши да управляват пътна инфраструктура, а ще се предпочете консорциум от строителни компании. Разбира се, има и изключения от този принцип. Така към проектите тип ПЧП се отнася британската авиодиспечерска компания "National Air Traffic Services" (NATS) – акционерно дружество, принадлежащо на консорциум от "Airline Group" (46%), служители (5%) и правителството на Великобритания (49% и златна акция). "Airline Group" от своя страна е собственост на 7 водещи британски авиокомпани: "British Airways", "bmi British Midland", "Virgin Atlantic", "Britannia", "Monarch", "easyJet" и "Airtours". NATS осигурява съпровождането на самолетите на цялата територия на Англия и Северния Атлантис, както и направляването на кацанията и излитанията в 14 големи летища в страната.

Шесто, от гледна точка на частния сектор (индивидуалния или институционалният инвеститор) е важно да се оцени подходящата норма на възвръщаемост. Въпреки че правителствата имат монопол в решенията за започване на ПЧП проекти, те трябва да отделят внимание на оценката на доход-

ността за частния сектор в замяна на поемането на отговорността за риска. Ако очакваната възвръщаемост от проекта е твърде ниска, кандидатите ще пренасочат уменията и ресурсите си към по-привлекателни проекти в други области и правни рамки, дори в други държави.

За регламентиране на свободния достъп до държавни инфраструктурни активи, прехвърлени за управление на принципа на ПЧП (пътища, мостове и тунели, летища и въздушни коридори, телекомуникационни мрежи др.), в рамките на ЕС действат няколко ръководни правила:

- Частните компании/консорциуми, управляващи инфраструктурни обекти, са задължени да предоставят на всички оператори от държавите от ЕС равни възможности да “резервират” инфраструктура за бъдещо ползване.

- “Резервирането” на инфраструктура трябва да бъде пропорционално на финансовите ангажименти, поети от самите оператори.

- Забранено е “резервирането” по заявка на операторите на съществуващите инфраструктурни мощности/капацитет. Необходимо е да е налице свободна инфраструктура за предоставяне на тези партньори, които тепърва планират навлизане на пазара.

- Препоръчително е използването на принципа “използвай или губиш” (use it or lose it), с други думи, резервираните мощности трябва да бъдат използвани, или в противен случай, ако не се използват, правата върху тях трябва да бъдат прехвърлени на други оператори след изтичането на определен разумен срок.

Спазването на всички тези правила, принципи и параметри, отнасящи се до ПЧП, трябва да повиши ефективността на дългосрочното бизнес-планиране, да доведе до максимизация на финансовите резултати и да предостави свободен недискриминационен достъп до подобен тип партньорства.

Същевременно от анализа на чуждестранния опит в ПЧП трябва да се имат предвид и всички онези аспекти и варианти на бъдещо развитие на партньорство между бизнеса и публичния сектор, които вече доведоха до появата на доста сложни и свърхнатоварени от детайли юридически схеми на ПЧП. Нещо повече, в редица европейски страни се наблюдава тенденция към защита и връщане към по-опростените договорни схеми, тъй като някои търгове и конкурси, засягащи управлението на публични активи на принципа на ПЧП, не успяват да привлекат кандидати от частния сектор. В такъв случай те се провалят поради невъзможността на тези кандидати да пресметнат своята доходност и да съставят разумен бизнес-план, отчитайки всички ограничения, наложени им от държавата.

16.III.2010 г.