

ПУБЛИЧНО-ЧАСТНОТО ПАРТНЬОРСТВО - ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВО ЗА РАЗВИТИЕ НА Р. БЪЛГАРИЯ

Валентин Велев¹, Десислава Костова²

¹ Минно-геоложки университет „Св. Иван Рилски“, София 1700

² Минно-геоложки университет „Св. Иван Рилски“, София 1700

РЕЗЮМЕ: Наличието на модерна и качествена инфраструктура е основен стимул за икономически растеж и оттам за повишаване на жизнения стандарт на населението. Правителството на Р България и местната администрация са отговорни за осигуряването на обществените услуги и съоръжения. В процеса на своето икономическо развитие нашата страна се нуждае от модерни и алтернативни решения в областта на публичните услуги и в модернизирването на инфраструктурни обекти и комунални дейности. Международната практика показва, че публично-частното партньорство (ПЧП) е един от успешните финансови инструменти за осигуряване на инвестиции в публичната инфраструктура, когато държавният и обществен бюджет не разполагат с необходимия ресурс и искат да осигурят по-добра стойност на вложените средства. С оглед актуалността на финансирането на инвестиционни проекти статията е ориентирана към същността на ПЧП и неговото държавно регулиране в Р България. Посочени са необходимите условия за успешно изпълнение на проекти чрез ПЧП у нас, както и основните ползи от неговото прилагане.

PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP- A CHALLENGE FOR BULGARIAN PROGRESS

Valentin Velelev¹, Dessislava Kostova²

¹University of Mining and Geology "St. Ivan Rilski", 1700 Sofia

²University of Mining and Geology "St. Ivan Rilski", 1700 Sofia

ABSTRACT: The presence of modern infrastructure is the main motive for economic growth and for increasing the living standard of people. The government of Republic of Bulgaria and local authorities are responsible for providing public services and works. In the process of economic development our country needs modern and alternative solutions in the field of public services and in modernizing infrastructural places and public utilities. International experience proves that public-private partnership (PPP) is one of the successful financial instruments for providing public infrastructural investments when the state and public budget is insufficient and aim at achieving higher value of the invested capital. Considering the importance of projects investments the paper is directed to PPP and its regulation in Bulgaria. The conditions for successful project development by PPP have been discussed as well as the main advantage of its application.

Въведение

Проблематиката, свързана с бизнес отношенията между субектите, представители на различните форми на собственост във всяка държава са отражение на формата и степента на развитие на политическата система и на обществените отношения като нейно концентрирано съдържание. Съвременните демокрации от Източна Европа извървяха различен като „дължина“ и „категория на трудност“ път на присъединяване към голямото европейско семейство. Те проявиха различна ценностна ориентация относно мястото, ролята и преди всичко отговорностите на държавата в процеса на написване на сценария, режисурата и не на последно място участието във вечната постановка - възпроизводствен или както е прието според съвременната терминология да се нарича бизнес процес. За България, предвид на високата ни емоционалност /нашето мнение е, че в повечето случаи оценката е

преекспонирана/ в предходните години бяха защитавани позиции от това „Колкото по малко държава толкова по добре“ до „Държавата трябва да спасява всички нас“. Както мъдростта на вековете неведнъж е показвала „за съжаление ние българите не обичаме да се възползваме от уроците на историята и опитът на другите държави“ истината не е абсолютна и тя винаги притежава нюанси застъпвани в крайните позиции, но не се отъждествява с тях. В този смисъл при съвременните условия държавата е важен субект в цялостния стопански процес и изкуството е в това да се търсят намират и развиват разнообразни форми за успешно прилагане от нейна страна на тези нейни функции. Една от възможностите, които през последните години успешно се прилага в редица страни и започва да търси своята територия и у нас е така нареченото публично-частно партньорство (ПЧП).

Международната практика показва, че ПЧП е съществен компонент в съвременните бизнес процеси. Много често то се разглежда опростенчески и се

отъждествява най-вече с успешна форма и своеобразен финансов механизъм за осигуряване на инвестиции в публичната инфраструктура. Тази предпоставка е вярна и е сред първопричините за развитието на ПЧП, но не е единствената. Вярно е, че много често общинските бюджети не разполагат с достатъчен ресурс и искат да осигурят по-висока ефективност при използването на вложените публични средства. Нуждата от инвестиции за изграждане на базисна инфраструктура с цел предоставяне на качествени публични услуги в страната налага прилагането на иновационни методи за структуриране и финансиране на инвестиционни проекти. Същественото в случая обаче е, че нашето отношение към ПЧП не е като към процес, в който държавата или общините по силата на своето положение са координатори, разпоредители или дори партньори в инициирани от частния бизнес инициативи, а като генератор и партньор в създаването на разнообразни публични блага.

Същност на ПЧП

Публично-частното партньорство е съвременен подход за реализация на бизнеса, което се постига чрез различни форми. Преобладават оценките, че под влияние, както на лавино нарастващите нужди за преодоляване на постоянно генериращите се бариери пред бизнеса, така и на присъщия предприемачески дух предимно на представителите на частния сектор, практиката по прилагане на различни инициативи на ПЧП, е изпреварила теорията на това бизнес-социално явление. Поради това може да се изрази мнението, че ПЧП е плод по-скоро на прагматизма в бизнеса отколкото на кабинетни разработки. Не случайно преобладаващите източници, посветени на ПЧП са прагматично ориентирани и са подготвени от името на авторитетни международни /Световната банка, Европейската комисия/ или национални институции /Министерство на финансите/ и др.

Сред наличните определения за ПЧП, най-обобщаващо звучи предложеното в [Боева, Б., 2004.], че това е взаимодействие между държавата и частния бизнес при осъществяването на инициативи за решаване на социално-икономически проблеми, при създаване на публични блага, и за осигуряване на устойчиво развитие на отделната страна. Към изразеното бихме направили две допълнения. На първо място равнопоставеност във инициативите и отговорностите на партньорите, и на второ място прозрачност с рязко ограничаване на възможностите за корупционни практики.

Като инструмент за координация на позициите на различните „актьори“ на публичната сцена – правителствата, общините, частния бизнес и гражданите често във взаимодействие с неправителствени организации, ПЧП се прилага от десетилетия в международната практика във връзка с разнообразни инициативи. Първообразиът се свързва най-вече с различни комунално – битови дейности и инфраструктурни проекти, но така също и с начинания, имащи структуроопределяща значимост, като търсенето, проучването и експлоатацията на находища от полезни изкопаеми. Концесионните отношения, които в продължения на десетилетия са основна форма за оползотворяване на подземните

природни богатства в развитите страни, са само една от формите, чрез които се реализира ПЧП. След прекъсване от над четири десетилетия тя беше формално възстановена с приемането на Закона за концесиите. За съжаление обаче за почти двадесет годишното прилагане на концесионни отношения се натрупа огромен фактологичен материал, че в съдържателно отношение те са не са добър пример и не отразяват съвременните разбирания за същността функциите и взаимните изгоди от ПЧП.

Необходимост от развитие на ПЧП

Развитието на ПЧП в Европа и високо индустриалните страни в света е продиктувано от разнообразни подбуди. Налице са разнообразни форми на партньорство, което в известна степен въвежда различия в схващанията за обхвата на дейностите, реализиращи се чрез ПЧП, но хубавото е, когато съответните начинания водят до положителен резултат. Има разбира се и редица съществени и присъщи за повечето страни предпоставки, които гарантират в бъдеще правото на ПЧП да се конкурира на съответните бизнес сцени:

- Развитие на транспортна, екологична и социална инфраструктура, задоволяваща обществените потребности, като резултат от ускореното регионално развитие в Европа и Европейския пазар;
- Необходимост от големи инвестиции в базисна инфраструктура в съответствие с Европейските директиви в сферата на околната среда и транспорта;
- Възможност за по-добра стойност на вложените публични средства, използвайки ефективността на частния сектор при публичните услуги;
- Наложени ограничения върху консолидирания бюджет в резултат на строгата монетарна и фискална политика в Европа;
- Промяна в приоритетите на публичния сектор на придобиване на активи към получаване на краен резултат;
- Извършване на плащания от публичния сектор след получаване на желаната услуга;
- Поставяне на акцент от публичния сектор върху вложените от него средства през целия проектен цикъл от проектиране, финансиране, строителство и експлоатация;
- Възможност за споделяне на рисковете при изпълнение на проектите между публичния и частния партньор.

Анализът на посочените подбуди за развитие на ПЧП позволява да се направи извода, че съществуват две основни социално-икономически потребности, които генерират непреодолимите необходимости от развитието на ПЧП. Първата се формира от необходимостта да се финансират дейности, които в редица случаи не са обвързани с пряк икономически резултат и не са притегателен център за частния предприемач. Втората необходимост е с конкретна бизнес насоченост, но при нея е

налице висока компонента на риска, какъвто определено е добивът и преработката на полезните изкопаеми.

Управление на ПЧП – някои особености.

Предвид разнообразието на формите и на обектите за реализиране на ПЧП няма единна методика за неговото управление от етапа на неговото стартиране до периода, през който продуктът ще бъде използван. Практиката показва, че са налице особености в сравнение с класическите бизнес дейности, някои от които трябва да се имат предвид.

Финансирането на инфраструктура традиционно се определя като задължение на държавата, която заплаща на нает от нея изпълнител за строителството на инфраструктурния обект. След приключване на строителството експлоатацията и поддържането на обекта се извършва от държавата. Не е трудно да си прецени, че при определени условия държавата поема всички рискове по финансирането – от реализацията на проекта- до и включително експлоатацията на обекта. Най-често предварително определената цена на строителство на обекта значително се надвишава. Още по-трудно и с по ниска на достоверност се оценяват бъдещите разходи на държавата по експлоатацията и поддръжката на инфраструктурата. Не на последно място трябва да се имат предвид, че от ПЧП не се очаква публичният сектор да придобива инфраструктура (активи), а да предоставя качествени услуги.

При реализиране на проекти чрез ПЧП се забелязват някои разлики в сравнение с тази дейност при традиционните подходи;

- Прилага се интегриран подход при проектиране, строителство и експлоатация. Оценка се базира на вложените средства през целия проектен цикъл, като държавата се стреми да взема предвид не стойността на строителството на инфраструктурния проект, а общите разходи за предоставяне на услугата;
- Извършване на плащанията от страна на държавата или крайния потребител се извършват единствено при получаване на услугата в искания обем и качество.
- Споделяне на проектните рискове между партньорите. ПЧП дава възможност за разпределение на рисковете между партньорите. Държавата може да прехвърли към частния партньор всички рискове, свързани с финансирането, строителството, поддръжката и експлоатацията на инфраструктурен обект, споделяйки или запазвайки единствено риска за търсене на предоставената услуга;
- Използване на частни ресурси и опит. ПЧП дава възможност за използване на частни ресурси при изпълнение на инфраструктурен проект. В резултат на това в повечето случаи се спазват предварително заложените бюджет и времеви граници за изпълнение на проекта. Финансовата устойчивост и изпълнението на проекта се определя от капацитета и опита на частния партньор.

Имайки предвид Европейското законодателство и практика, може да се даде следната дефиниция на ПЧП:

ПЧП е дългосрочно договорно отношение между лица от частния и публичния сектор за финансиране, построяване, реконструкция, управление или поддръжка на инфраструктура с цел 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. Плащанията при ПЧП са обвързани с постигането на определени критерии за количество и качество на услугата. Потребителят на услуги(държавата) има право да намали своите плащания в случай, че не получи необходимото количество и качество на услугата.

По важни правила, които не трябва да се забравят

Когато се пристъпва към осъществяване на ПЧП проект, се извършва анализ на разходите и приходите по него, като се гарантира по-добра стойност на вложените публични средства. За тази цел се използват различни комбинации от методи и процедури за оценка на количествените и качествените аспекти на инфраструктурния проект. Според добрите практики препоръчителна е комбинацията на количествения метод на нетната настояща стойност (ННС) и качествен анализ на икономическата ефективност на проекта.

След анализа на проекта, от страна на публичния сектор се изготвя модел/еталон, наречен Сравнение с публичните разходи(СПР). Чрез него се определят разходите на публичния сектор при изпълнение на определена изходна спецификация за предоставяне на услуга. СПР включва всички разходи за целия жизнен цикъл на инфраструктурния проект на публичния сектор, съобразени с рисковете на проекта.

Успешното изпълнение на проекти чрез ПЧП може да бъде постигнато при спазване на следните условия:

- Наличие на политическа воля за осъществяване на ПЧП проекти;
- Наличие на обществена подкрепа за осъществяването на проекти чрез ПЧП;
- Наличие на законодателна рамка, подходяща за прилагане на ПЧП модели;
- Провеждане на открита и прозрачна тръжна процедура в съответствие със съществуващите най-добри практики;
- Изработване на механизъм за сравнение с публичните разходи за осъществяване на проекта(доказване на по-добра стойност на вложените публични средства);
- Наличие на механизми за плащане на предоставената услуга, съобразени с обществените възможности и нагласи(преценка на обществената нагласа и възможности за плащане на такси, прецизно определяне на нивото на таксите;)
- Съществуване на достатъчен капацитет в публичните органи, отговарящи за осъществяване на инфраструктурни проекти;
- Използване услугите на банковия сектор и консултантските компании в процеса на структуриране на ПЧП схеми от публичния сектор;

Кои са обществените ползи от ПЧП

Използването на ПЧП има много предимства, по-важните от които са следните:

- ПЧП проектите са по-евтини от традиционните обществени поръчки за държавата и данъкоплатците поради поемането на по-голяма част от рисковете, включително ценовия и времеви риск.
- Повечето от проектните рискове се прехвърлят на частния сектор като страна, която може по-добре да ги управлява. Тъй като всички рискове имат своя цена, публичният сектор има възможност да прехвърли значителни разходи към частния сектор. Това е особено в сила за транспортните обекти.
- Частният сектор ще представя по-добра услуга на потребителите на публични услуги, което се гарантира чрез стриктното изпълнение на договорения наказателен режим.
- Световната практика при ПЧП проекти показва значително подобряване на качеството и състоянието на публичната инфраструктура.

Изложеното показва, че с прилагането на схема за ПЧП се създават предпоставки за по-висока ефективност на публичния сектор в сравнение с ефективността на традиционна обществена поръчка.

Заклучение

Всяка форма на оптимизиране разходите в публичния сектор и повишаване качеството на услугите за гражданите следва да бъде окуражавана и подкрепяна. През последните години ПЧП се оказва такава форма на финансиране и управление на инвестиционните проекти. Като алтернатива на традиционния метод за предоставяне на услуги тя трябва да се прилага само ако предлага по-добра стойност на вложените средства. Като необхо-

димост от канализиране на ПЧП Министерството на финансите предложи изменение в Устройствения си правилник и създаде сектор „Публично- частно партньорство“ в дирекция „Управление на средства от Европейския съюз“. Секторът разработи методология за оценка на ПЧП проекти и методически указания за разработването им.

Прозрачността в процеса на вземане на решение за ПЧП, обявяването на търга и провеждането на преговорите ще намали възможността за корупционни практики. След сключването на договори за предоставяне на публични услуги чрез ПЧП е необходимо провеждане на разяснителни кампании, за да могат засегнатите от предстоящите промени потребители да бъдат своевременно информирани и техните интереси защитени.

В условията на все по-изостряща се световна финансова и икономическа криза и особено нейното задълбочаващо се проявление в България, ПЧП е един спасителен пояс за по-безболезнено изграждане на инфраструктурни обекти със съвместните усилия на държавата и частния сектор.

За нас обаче остава предизвикателството да разкрием какво ПЧП може да даде в реалния бизнес и как чрез прилагането на неговите процедури държавата ще се върне в минерално-суровинния отрасъл. Убедени сме, че това е единствения вариант, осигуряващ реални възможности невъзстановимите природни ресурси да бъдат оползотворявани в интерес на цялото общество в съответствие с приоритетите за устойчиво развитие.

Литература

Министерство на финансите, май, 2006
Боева, Б. 2004. Международен мениджмънт. УИ, Стопанство, С.

Препоръчана за публикуване от Редакционен съвет