

РИСКОВЕТЕ ПРИ ПУБЛИЧНО- ЧАСТНОТО ПАРТНЬОРСТВО

Валентин Велев¹, Десислава Костова²

¹Минно- геоложки университет,, св. Иван Рилски", София 1700

²Минно- геоложки университет,, св. Иван Рилски", София 1700

РЕЗЮМЕ: Публично-частното партньорство (ПЧП) възниква с цел изпълнението на проект или предоставянето на услуги, които традиционно се предлагат от публичния сектор. При ПЧП се отчита фактът, че както публичният, така и частният сектори притежават своите предимства при изпълнението на определени дейности. Позволявайки на всеки един от секторите да изпълнява дейностите, в които те са най-добри, обслужването на публичния сектор и инфраструктурата могат да се извършват по най-изгодния икономически начин. Сред основните ползи от ПЧП може да се посочат: по-добро разпределение на риска; по-добра мотивация за добри резултати; по-ясна представа за нуждите от определена услуга, проектирането и изпълнението и; по-точно съсредоточаване върху съответните отговорности.; продължителност на търговската мотивация; по-голям потенциал за постигане на резултати.

На пръв поглед тези ползи са безспорни и теоретично обосновани. За съжаление практиката показва, че този модел за икономическо развитие не винаги е най-добрият и често крие „подводни камъни“ в процеса на практическото му изпълнение. Не са редки парадоксалните случаи, при които изградените и поддържани от частни компании инфраструктурни обекти струват на обществото значително по-скъпо, отколкото ако те се реализират от публичния сектор, в частност от държавата или общината.

Причините за тези неблагоприятни обстоятелства обикновено се коренят в големите възможности за проникване на частния капитал в публично- стопански сфери с висока за него доходност, които възможности не винаги се използват коректно. Статията се спира на някои аспекти на евентуални злоупотреби в това отношение.

THE RISKS OF PUBLIC- PRIVATE PARTNERSHIP

Valentin Velev¹, Dessislava Kostova²

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

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

ABSTRACT: The objective of Public – private partnership (PPP) is to realize a project or to offer some kind of service which is traditionally offered by public sector. No doubt both- public and private sector have their advantages in realizing certain activities. Service in public sector and infrastructure can be done in the best way using the advantages of private sector. The main advantages in PPP are illustrated in: Better risk distribution; higher result motivation; better knowledge of certain services; their project and realization; more precise definition of responsibility; stable trading motivation; higher result potential etc.

These advantages are indisputable and theoretically defined at first sight. Unfortunately, practice proves that this model of economic development is hardly the best in all cases and often hides some risks. There are some paradox cases in which private companies infrastructural objects cost society more financial resources than if they have built up by public sector. The reason for such disadvantages is the penetration of high profitability private sector into public sector.

Въведение

През последните 20 години в чужбина, а в България през последните 10 години, все по-често се дискутира и прилага публично- частното партньорство (ПЧП) като форма на бизнес партньорство между публичния и частния сектор. Множество са дефинициите, които се дават на това понятие от страна на специалистите- теоретици в сферата на икономиката, финансите, маркетинга, консултантската дейност и др. (Боева, Б. , 2004; Велев, В. , Костова, Д., 2009), но една е основната характеристика на ПЧП, а именно: на този етап от развитие на обществените отношения ПЧП предоставя най- преките възможности за да се комбинират предимствата на публичния и частния сектор, за да се постигне най-доброто по отношение на предоставянето на публични услуги и инфраструктурни обекти. Безспорни са новите възможности за участие на представители на частния сектор в областите, където

правителствените организации желаят да въведат отговорност за изпълнението; да превърнат публичните услуги в търговска дейност.

Развитие на ПЧП

Международният опит показва, че ПЧП е подходящо, когато:

- значителни рискове могат да се управляват по-добре и да бъдат прехвърлени към частния сектор. Тези рискове обикновено включват рискове по изграждане, рискове по експлоатация, пазарни рискове и др. , които може да не са основен приоритет на дейността на публичния партньор;

- капиталовата стойност на проекта е достатъчно голяма, за да оправдае разходите по ПЧП договарянето (време на специалисти, възнаграждение на консултанти и експерти и др.);

- естеството на публичните активи и услуги, както и прехвърлените рискове е такова, че те могат

да се дефинират и оценят за времето на проекта. Това е особено важно предвид дългосрочния хоризонт и сътрудничество при ПЧП;

- динамиката в сектора по отношение на технологичните решения и иновации е относително ниска и не се очакват значителни промени, които могат да повлияят върху дългосрочната планирана употреба на активите или върху предоставяната услуга;

- хоризонтът на планиране е дългосрочен и има увереност, че активите и предоставяните услуги ще се ползват за дълъг период от време.

Европейският пазар е показал, че най-честата употреба на ПЧП схеми е свързана с транспортната инфраструктура (пътища, мостове, тунели, железници). Наблюдава се и нарастване на използването на ПЧП и в секторите на управление на отпадъците, водите, здравеопазването, отбраната и обзаването.

Правна рамка на ПЧП в България

В по-голямата си част ПЧП проектите се осъществяват на базата на сложни дългосрочни договорни отношения. Създаването на ПЧП трябва да е в съответствие с приложимото законодателство в България. Част от нормативните актове, които трябва да се имат предвид, са:

- Закон за концесиите;
- Закон за обществените поръчки;
- Закон за общинската собственост;
- Закон за държавната собственост;
- Закон за местното самоуправление и местната администрация.

Горепосоченият списък може да бъде разширен с редица други нормативни актове, регулиращи условията и процедурите за възлагане на публични поръчки в съответните сектори.

При различните ПЧП схеми приоритетно се използват основно Законът за концесиите и Законът за обществените поръчки:

- Законът за концесиите има приложимост, когато:
 - частният партньор (концесионер) носи пазарния риск и получава възнаграждение от самата експлоатация (от потребителите на услугата);

- поради специфичната собственост на обектите или други законови ограничения използването на концесията е задължително;

- Законът за обществените поръчки има приложимост, когато:

- частният партньор не носи или частично носи пазарния риск, поради което получава плащания от публичния партньор съобразно секторната нормативна уредба.

Горното разграничение е чисто условно, тъй като всеки конкретен проект трябва да се анализира от правна гледна точка и да се установи приложимостта на един или друг закон, избирайки оптимална схема за договаряне. Опитът при ПЧП в България показва, че наличието на богата гама от закони често пъти внася противоречивост и създава проблеми за ефективното му използване. В това отношение споделяме становището на (Иванов, Д. 2009), а именно, че „правната рамка на ПЧП в България към 1 юли 2009 може да бъде характеризирана с:

- хаотичност, разпокъсаност и противоречивост поради наличие на правни актове, влагащи различен смисъл и различно съдържание в термина „ПЧП“, и поради отсъствие на специален закон за ПЧП, който да уеднакви, хармонизира и систематизира правната уредба;

- Законът за концесиите и Законът за обществените поръчки по-скоро ограничават и препятстват, отколкото позволяват и насърчават реализирането на проекти чрез модела на ПЧП“.

Навлизането в детайли в законовата уредба в областта на ПЧП ще утежни настоящето изложение, а и не е предмет на конкретното разглеждане. Едно е ясно- необходимо е приемането на специален закон за ПЧП, който да систематизира правната рамка на ПЧП в България. За съжаление внесенят в 40-то Народно събрание Проект на Закон за ПЧП на 18. 02. 2009 не бе разгледан и приет.

Кои са рисковете за публичния сектор при ПЧП?

Обикновено, когато отбелязваме ползата от ПЧП, имаме предвид следното:

- По-добро разпределение на риска;
- По-добра мотивация за добри резултати;
- По-ясна представа за нуждите на определена услуга и проектирането и изпълнението и;
- По-точно съсредоточаване върху съответните отговорности
- Продължителност на търговската мотивация
- По-голям потенциал за постигане на резултати.

Какво всъщност представлява една от основните ползи от ПЧП, а именно „по-добро разпределение на риска?“

Тя включва споделяне на проектните рискове между партньорите. Това предполага, че 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.

Този ПЧП модел се отнася за идеалния случай, когато договорът е сключен по абсолютно коректен начин и в максимална защита на обществените интереси. Практиката обаче показва някои съществени недостатъци на проникването на частния капитал в публични стопански сфери с висока доходност за него. Ръководен от желанието за реализация на максимална печалба, частният сектор обикновено търси реализация в такива печеливши публични сектори като: пътно строителство, изграждане и експлоатация на мостове, тунели, летища, обществен транспорт, водоснабдяване и канализация, енергопроизводство, изграждане и поддръжка на публични сгради (училища, болници и др.). Това са обществени потребности с огромна значимост за цялото общество, което не пести средства за тяхното удовлетворяване. Конфликтът тук произтича от високата морална мотивация на публичните институции в лицето на държавата и общините да отговори на нуждите на обществото, а от друга – тяхната финансова невъзможност за изпълняване това свое намерение.

Както е известно, бюджетните средства на държавата и общините винаги са ограничени, още повече в условията на финансова и икономическа криза. Именно тук частният бизнес може да инвестира в съответната публична услуга. Частният партньор извършва необходимата инвестиция, като изплаща взетия кредит с помощта на събраните такси от експлоатацията на обекта.

Кои са „подводните камъни“ при осъществяване на ПЧП проекта?

На първо място, сключване на коректен договор, отговарящ на публичните интереси. Това означава недопускането на корупционни практики от държавни служители и политици (Аладжов, Ив.). Практиката показва, че ПЧП е ‘златна среда’ за корупция както на частния „партньор“, така и на представителите на публичния сектор. На второ място, коректен е въпросът: какво се случва, когато частният партньор изпадне в неплатежоспособност или с други думи фалира? Единственият изход в такъв случай е разсроченият частен кредит на фирмата-партньор да се трансформира в кредит на държавата или общината. В такъв случай ПЧП договорът се трансформира в обществена поръчка, при това държавата или общината е принудена да изплаща кредита при значително по-висока лихва, отколкото ако тя го беше теглила. В това отношение знаменателни са примерите от международната практика на такива икономически развити страни като

Великобритания, Франция и Германия (Аладжов, Ив.), където ПЧП моделът е създаден и се развива от 90-те години на миналия век. В резултат на „добросъвестно“ изпълнение ПЧП договорът общественият сектор (държавата или общините) отново трябва да спасява съответния важен за обществото сектор, като го откупува. Свидетели сме на очевиден парадокс – основното предимство на ПЧП, а именно – поделеният риск от частния бизнес – се превръща в негов основен недостатък при недобросъвестно изпълнение на ПЧП договора.

Очевидно, понякога стремежът към максимална печалба на всяка цена често води до опорочаване на ПЧП модела и обезсмисляне на цялата идея за успешно разрешаване на проблемите при остриите финансови затруднения на обществения сектор.

В последно време се провеждат редица форуми, семинари, кръгли маси, посветени на ПЧП, в които участват изтъкнати представители на бизнеса, Българска стопанска камара, финансисти, политици и др. Като всяко ново явление, ПЧП има както ревностни защитници, отиващи до крайност в идеята публичният сектор изцяло да се разтовари от отговорност при изпълнение на публичните услуги чрез ПЧП, така и яростни противници на ПЧП. И двете крайности са неприемливи. Както е известно, в законодателството на Европейския съюз са регламентирани двете форми на ПЧП, а именно: обществени поръчки и концесии. Отхвърляйки го категорично, обществото се лишава от съвременен модел за икономическо развитие, при който общественият сектор запазва собствеността си и контрола си върху нея, получавайки обществено значима услуга. Друг е въпросът, че контролът и добросъвестността по изготвяне и изпълнение на ПЧП договора предопределят качествена и ефективна публична услуга.

В това отношение на държавно ниво е осъзната необходимостта от внедряване на най-добрите европейски и световни практики, имащи за цел да подпомогнат публичните власти на национално, регионално и местно ниво при разработването и осъществяването на проекти чрез ПЧП. Актуализираните, основно преработени и допълнени „Методически указания за ПЧП“, разработени от Министерство на финансите, са отговор на препоръката на местната и централната администрация ПЧП проектите да придобият популярност у нас и получат реално приложение.

Заклучение

В съответствие с основния закон на Р България – Конституцията, добивът и преработката на минерални суровини е бизнес, който може и обикновено се реализира чрез прилагането на

концесионен режим. Това означава, че в определена степен са налице отношения на публично- частното партньорство, независимо че чисто терминологично това не се проявява в явен вид. Нещо повече, според нас, самите отношения между държавата и съответния концесионер в известна степен са деформирани в полза на последните. В този смисъл и рисковете, формиращи се при ПЧП, се проявяват в посока на поемане в по- голяма степен в полза на държавата. Тези процеси обаче изискват отделно изясняване с отчитане на специфичните отношения, присъщи за минните предприятия и държавата и ще бъдат представени в следващ материал.

*Препоръчана за публикуване от катедра
„Икономика и управление”, МГУ*

Литература

- Аладжов, Ив. *Публично – частното партньорство- панацея или катастрофа?*
Боева, Б. 2004. *Международен мениджмънт.УИ, Стопанство, С.*
Велев, В., Д. Костова. 2009. *Публично-частното партньорство – предизвикателство за развитие на РБългария- Годишник на МГУ т. 52, св. 4, 33-36с.*
Иванов, Д. *Правна рамка на публично-частното партньорство в България към 1 юли 2009.*
www.partnership.bg