



Криворазбраното публично-частно партньорство

*Любомир Филипов, ПЧП експерт**

**Изразеното в статията лично мнение не изразява официалната позиция на институцията, която автора представлява*



ВЪВЕДЕНИЕ В МАТЕРИЯТА

Напоследък публично-частното партньорство стана една от най-често обсъжданите форми на сътрудничество между частния бизнес и държавата, появиха се множество „консултанти“ по темата и се реализираха голям брой сделки за хотелски комплекси, СПА центрове, голф игрища, бизнес сгради и др. минаващи под рубриката „публично-частно партньорство“. Понятието „ПЧП“ се използва в многобройни „стратегически документи“, изказвания и семинари без да се влага особено разбиране в термина. Като доказателство за тази масова заблуда мога да дам за пример множество общини, които създадоха смесени дружество с частни инвеститори, където общината апортира земя, инвеститора осигурява финансиране и да речем се построява комплекс от затворен тип, офис сгради, хотел и т.н. Подобен род партньорство би могло да се нарече съвместна инвестиция, инвестиционно намерение, инвестиционна възможност и т.н., но не и ПЧП.

ОПРЕДЕЛЕНИЕ НА ПОНЯТИЕТО

Трябва да се тръгне от там, че ПЧП означава СОЦАЛНО ЗНАЧИМА услуга или услуга, от която се ползва широк кръг потребители да започне да бъде предоставяна от частна фирма от името на държавата, т.е като ПЧП НЕ трябва да се класифицира каквото и да е бизнес отношение между държавата и частния сектор, а само тези, които засягат обществото като цяло. По-теоретично, определението за ПЧП би звучало така:

ПЧП е дългосрочно договорно отношение между лица от частния и публичния сектор за финансиране, построяване, реконструкция, управление и поддръжка на инфраструктура с оглед постигане на по-добро ниво на предоставяните на обществеността услуги, свързани с тази инфраструктура.

За съжаление в страната не съществува единно тълкуване на понятието „публично-частно партньорство“. Единно такова тълкуване е необходимо с цел провеждане на

целенасочена държавна политика и привличане на международни играчи, защото компания реализираща ПЧП проекти във Великобритания например, очаква под ПЧП в България да се разбира същото или поне подобно нещо.

Използвайки масовата еуфория и в същото време дезинформираност както на администрацията, така и на бизнеса относно публично-частното партньорство, непрекъснато нараства и броя на т.нар. „консултанти“, чиято помощ за структуриране на ПЧП сделки би довела единствено до съмнителни резултати вместо реализацията на истински ПЧП проекти.

Според Евростат, за да бъде класифицирана една сделка като ПЧП, частният партньор трябва да поеме строителния риск и поне един от двата риска – за наличност на предоставяната услуга или за нейното търсене.

Именно идентифицирането, остойностяването и разпределението на рисковете по проекта (т.нар. матрица на риска) между партньорите е един от ключовите моменти във всяко ПЧП. Разпределението на рисковете трябва да стане на принципа – всеки да поеме тези рискове, които може да управлява най-добре. Оптималното разпределение на рисковете трябва да бъде заложено в подписания договор. Такова остойностяване на рисковете е нещо ново (поне за публичния сектор), тъй като до момента повечето сделки, в които държавната администрация е страна по тях са осъществявани без каквото и да е остойностяване на рисковете от страна на държавата.



ПЧП И ФОНДОВЕТЕ НА ЕС

Друга масова заблуда е, че средствата идващи по линия на структурните фондове на ЕС за периода 2007 – 2013 ще се усвояват с помощта на публично-частното партньорство. Крайно време е обществеността, бизнеса и администрацията да разберат, че това са два различни начина за финансиране на проекти. В предишния програмен период 2000–2006, разпоредбите регламентирани комбинирането на еврофондове и ПЧП бяха други и благодарение на това се

реализираха няколко подобни проекта в Португалия, Гърция и Ирландия. Такова комбиниране на източниците на финансиране не е невъзможно, но за момента е неприложимо в България. Нужно е, обаче да се подчертае, че такъв смесен начин на финансиране се използва единствено при реализацията на големи инфраструктурни проекти на стойност по-голяма от 15 млн. евро за сектор околна среда и над 25 млн. евро за сектор транспорт. За да бъде успешна сделка, финансирана по подобен начин, трябва да се намери баланс между интересите на Европейската комисия, държавата и частния партньор, което е трудно постижимо. С цел улесняване прилагането на подобни схеми на финансиране, Европейската комисия трябва да има ясна и категорична позиция по този въпрос. За сега подобна позиция липсва. Поради тази причина би било най-добре докато се приемат ясни и конкретни регламенти и директиви, както на европейско, така и на национално ниво, проектите, които не биха предизвикали дългосрочен интерес за частния сектор да се финансират с евро средства, а тези, които са атрактивни за пазара да бъдат структурирани като публично-частни партньорства (където е възможно).

ОСНОВНИ ПРИНЦИПИ НА ПЧП

Една от най-популярните сфери, в които се говори за публично-частно партньорство е инфраструктурата. Непрекъснато се акцентира върху факта, че са необходими частни капитали за изграждане на магистрали, ВиК мрежи и друга базисна инфраструктура. Подобен род взаимоотношения трябва да се разглеждат не като придобиване на определен актив, създаден с частни капитали, а като предоставяне на конкретна услуга, която се предоставя посредством дадения актив. За пример ще използвам Котлър, който казва, че купувайки си например кола, ние не си купуваме конкретна движима собственост, а в същност си купуваме услугата транспорт, т.е на публично-частното партньорство трябва да се гледа като на предоставяне на услуга с определени и устойчивостни параметри на качество за дългосрочен период от време (10г.–35г). Поради тази причина ПЧП договърът трябва да е ориентиран към стимулирането на частния партньор да предоставя услугата с предварително дефинираното ниво на качество. Най-лесно тази схема може да проработи при така наречените „performance based contracts”, където не крайния потребител, а държавата плаща директно на частния

партньор за предоставяната услуга. Тези плащания са разпределени във времето, равни парични вноски за целия период на договора. По този начин, ако услугата не е на договореното ниво, следващата вноска ще бъде намалена в зависимост от това доколко се е „издънил” частника. Имайки предвид, че първоначално частната фирма е инвестирала значителни средства за изграждането и след това за поддръжката на конкретната инфраструктура, тя ще е мотивирана да изпълнява задълженията си коректно, за да може да си получи от публичния партньор предварително договорените средства. Така се гарантира и спазването на т.нар. златно правило при публично-частните партньорства: „No service, no payment”.

Дискусионен е и въпросът доколко концепцията за публично-частното партньорство би могла да се реализира от българския бизнес, които подобно на публичната администрация има малък опит при реализирането на подобни сделки. Напълно е възможно да се окаже, че проектите, които ще се структурират като ПЧП в страната са твърде големи за българските компании и малки за чуждестранните инвеститори. Поради тази причина, вариант е, подобни проекти да се реализират от консорциуми, в които българските фирми да участват като подизпълнители.

За да се вземе решението дали един проект да бъде структуриран като ПЧП и дали получените оферти (при ПЧП задължително се провежда търг) отговарят на действителността е необходимо да се направят редица проучвания и анализи. Осъществяването на подобни анализи са подробно описани в “Методически указания за публично-частно партньорство”, изготвени от експертите от сектор „Публично-частни партньорства” в Министерство на финансите (поддържани на ел.адрес: http://www.eufunds.bg/docs/PPP%20Methodology_2_.pdf)

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В тази статия се опитам накратко да изясня как би трябвало да се тълкува понятието „публично-частно партньорство”. Отговорите на въпроси като: какви видове ПЧП съществуват, коя е правната рамка, какви финансови анализи трябва да бъдат направени, как да дефинираме изходната спецификация (това което искаме да получим като краен резултат), по какви критерии да изберем частния партньор, какъв механизъм на заплащане да изберем, кои са тънкостите по време на преговорния процес, как

частната фирма си гарантира плащанията, как частната фирма може да привлече необходимото финансиране, как да дадем най-добра оферта, в кои сектори да се концентрираме и т.н., зависят от конкретния проект/сектор, от участниците в него, от националното и специфичното секторно законодателство, от рисковете на проекта, от направените финансови анализи, от резултатите, които искаме да постигнем и др.