

**ИНИЦИАТИВА ЗА РАЗВИТИЕ
НА ПУБЛИЧНО-ЧАСТНОТО ПАРТНЬОРСТВО В
БЪЛГАРИЯ**

**Министерство на финансите
Май 2006 г.**

НЕОБХОДИМОСТ ОТ РАЗВИТИЕ НА ПЧП

Наличието на модерна и качествена инфраструктура е основен стимул за икономически растеж и оттам за повишаването на жизненият стандарт на населението. Правителството на Р България и местната администрация са отговорни за осигуряването на обществени 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 модернизиранието на инфраструктурните обекти и комуналните дейности. Международната практика показва, че публично-частното партньорство (ПЧП) е един от успешните финансови инструменти за осигуряване на инвестиции в публичната инфраструктура, когато държавния и общинските бюджети не разполагат с необходимия ресурс и искат да осигурят по-добра стойност 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.

Развитието на ПЧП в Европа през последните две десетилетия почива на следната икономическа логика:

- Ускореното регионално развитие в Европа съчетано с общия Европейски пазар през последните години доведе до необходимост от развитие на транспортна, екологична и социална инфраструктура, която да задоволи нарасналите потребности;
- Съчетанието на тези потребности с приетите Европейски директиви в сферата на околната среда и транспорта доведе до нужда от големи инвестиции в базисна инфраструктура;
- Осъзната е възможността за постигане на по-добра стойност на вложените публични средства чрез използване на ефективността и ефикасността на частния сектор при предоставяне на публични услуги;
- Съществуващи ограничения върху консолидирания бюджет налагани от строгата монетарна и фискална политика в Европа;
- Преориентиране на публичния сектор към получаване на краен резултат – услуга, а не придобиване на активи;
- Възможност за извършване на плащания от публичния сектор след получаване на желаната от него услуга;
- Осъществяване на цялостен подход при проектиране, финансиране, строителство и експлоатация, като публичния сектор започва да поставя акцент върху вложените от него средства през целия проектен цикъл;
- Предоставяне на възможност за споделяне на рисковете по проектите между публичния и частен партньор.

КАКВО ПРЕДСТАВЛЯВА ПЧП

Традиционното финансиране на инфраструктура може да се характеризира най-общо като задължения от страна на държавата за осъществяване на периодични плащания към нает изпълнител по време на фазата на строителство на инфраструктурния обект. След приключване на строителните работи държавата се ангажира с експлоатацията и поддръжката на изградената инфраструктура. При това финансиране държавата носи всички рискове както по време на реализацията на проекта, така и при експлоатацията на инфраструктурата. Практиката показва, че при традиционното финансиране прогнозираната цена за строителство често се надвишава многократно, а правенето на оценка на разходите на държавата по експлоатацията и поддръжката на инфраструктурата е трудно осъществимо.

ПЧП изисква промяна в мисленето на публичния сектор – от фокусиране върху придобиване на инфраструктура (активи) към предоставяне на качествени публични услуги. Съществуващата практика за реализиране на проекти чрез ПЧП очертава следните разлики с традиционното финансиране на инфраструктурен проект:

- **Цялостен подход при проектиране, строителство и експлоатация:** при финансиране на инфраструктурен проект чрез ПЧП е от значение стойността на вложените средства през целия проектен цикъл. Именно затова, при оценка на възможностите за осъществяване на ПЧП, държавата сравнява не стойността на строителството на инфраструктура, а общите разходи за предоставяне на желаната услуга;
- **Извършване на плащания от държавата при получаване на желаната услуга:** при ПЧП проект се извършват плащания от страна на държавата или крайния потребител единствено при получаване на желаната услуга в искания обем и качество, т.е няма финансови задължения по време на фазата на строителство на инфраструктурата;
- **Споделяне на проектните рискове между партньорите:** публично-частното партньорство предоставя възможност за разпределение на рисковете между партньорите. От гледна точка на финансирането на проекта това означава, че държавата може да прехвърли към частния партньор всички рискове свързани с финансирането, строителството, поддръжката и експлоатацията на инфраструктурен обект, като сподели или запази единствено риска за търсене на предоставената услуга;
- **Използване на частни ресурси и опит:** публично-частното партньорство предоставя възможност за използване на частни ресурси при реализиране на инфраструктурен проект. Това като резултат води в повечето случаи до спазване на предварително заложените бюджет и времеви граници за строителство на проекта. От изключителна важност за финансовата устойчивост и развитие на проекта са капацитета и опита на частния партньор, които държавата може да използва при реализация на инфраструктурен проект.

Отчитайки Европейското законодателство, практика и счетоводно третиране можем да обобщим, че ПЧП е 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.

ПЧП плащанията, свързани с ползването на предоставяната от частния партньор публична услуга, са обвързани с постигане на определени критерии за количество и качество на услугата. Правителството (като потребител на услуги) има право да редуцира своите плащания, както би го направил всеки „обикновен клиент” при непредоставяне на необходимото количество и качество на услугата.

При осъществяване на ПЧП проекти от изключителна важност е гарантирането на по-добра стойност на вложените публични средства (value for money), чрез извършване на пълен анализ на разходите и ползите от проекта. Доказването на по-добра стойност на вложените средства може да се извърши чрез анализиране на количествените и качествените аспекти на инфраструктурния проект при прилагане на различни комбинации от методи и процедури за оценка. Най-добрите практики показват, че е препоръчителна комбинацията на количествения метод на нетната настояща стойност (ННС) и качествения анализ на икономическата ефективност на проекта.

След като публичния сектор извърши количествените и качествени анализи по проекта трябва да се изготви модел/еталон наречен Сравнение с публичните разходи (СПР). Той показва какви ще бъдат разходите на публичния сектор при изпълнение на определената изходна спецификация за предоставяне на услуга. СПР обхваща всички разходи (за целия жизнен цикъл на инфраструктурния проект) на публичния сектор съобразени с рисковете по проекта. Най-често СПР се изразява чрез нетната настояща стойност на паричните потоци по проекта, отчитайки разходите за постигане на желания краен резултат и рисковете за публичния сектор, при традиционното предоставяне на услуги. По-добра стойност на вложените средства на ПЧП решението е видна, ако нетната настояща стойност на проекта изпълняван чрез ПЧП е по-голяма от нетната настояща стойност на проекта изпълняван от публичния сектор.

Необходимите условия за успешно изпълнение на проекти чрез публично-частни партньорства в България могат да бъдат обобщени до следните:

- 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 предоставяната услуга съобразени с обществените възможности и нагласи (преценка на обществена 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 (от изключителна важност за правилно разпределение на рисковете по проекта).

ПОЛЗИ ОТ ПРИЛАГАНЕТО НА ПЧП

- Поемането на по-голяма част от рисковете по даден проект включително ценовия и времеви които имат своята цена и същевременно предоставянето на по-добра услуга прави ПЧП проектите по-евтини от традиционните обществени поръчки за Правителството и данькоплатците. ПЧП проектите трябва да доказват по-добра стойност на вложените публични средства от традиционните обществени поръчки.
- При нормални обстоятелства повечето от проектните рискове се прехвърлят на частния сектор, като страната която може по-добре да ги управлява. Тъй като всички рискове имат своята цена, публичния сектор има възможност да прехвърли значителни разходи към частния сектор. Този извод е особено валиден за сектор транспорт.
- Частният сектор ще предоставя по-добра услуга на потребителите на публични услуги, което изпълнение се гарантира чрез стриктното изпълнение на договорения наказателен режим.
- Световната практика и оценките на проектите реализирани чрез схемите на ПЧП показват значително подобрене на качеството и състоянието на публичната инфраструктура.

ЦЕЛИ ПРИ ПРИЛАГАНЕ НА СХЕМИТЕ ЗА ПЧП

Основната цел при прилагането на схема за ПЧП при инвестиционен проект е да се постигне по-добра ефективност за публичния сектор когато тази алтернатива бъде сравнена с традиционна обществена поръчка. Тази концепция е известна като „стойност за парите” и означава, че инвестицията трябва да бъде реализирана при по-ниска цена за цялостния проектен живот.

Цел на ПЧП е не само да бъде алтернатива за финансиране при наличието на бюджетни ограничения, но и да комбинира нуждата на публичния сектор от инфраструктура и опита на частния сектор да прилага иновации, бизнес дух и ефективност което да осигури „стойност за парите”.

Световният опит показва, че ПЧП схемите осигуряват ефективност за данъкоплатците и същевременно осигуряват печалба за частния сектор. Нуждата да се генерира печалба от дейността оказва натиск върху частните компании да спазват договорените ангажименти без да надвишават разходите или да изостават с графици за изпълнение, което е типично за много проекти реализирани чрез традиционни обществени поръчки.

„Стойност за парите” може да бъде постигната от частния сектор когато бъде осигурено следното:

- По-ефективни проекти с креативен и иновационен подход при решаване на технически въпроси,
- Да не бъдат превишени инвестиционните разходи,
- Спазване на заложените срокове,
- Оптимизация на проектния цикъл (интегриране на проектирането, строежа, финансирането и поддръжката на даден проект)

МЕХАНИЗМИ НА ПЛАЩАНЕ ПРИ ПЧП ПРОЕКТИ

При реализацията на пилотни проекти трябва да бъде взето решение относно механизмът за плащане който ще бъде използван. Възможни са следните алтернативи:

- **Директна такса.** Изградената инфраструктура и предоставяната услуга се покрива от директните такси заплащани от потребителите. Отчитайки настоящата икономическа ситуация в страната, трябва внимателно да се анализират нивата на директните такси с оглед поносимостта им от крайните потребители. В случай, че нивата на поносимите такси не могат да покрият цената на инфраструктурата и предоставяната услуга, държавата ще трябва да покрие разликата което ще има отражение върху бюджета и ще трябва да се финансира чрез данъци или заеми.

- **Скрити такси.** При тази система нивата на таксите се договарят между Правителството и частния оператор, като Правителството плаща директно на частния партньор на базата на данни за броя на крайните потребители. Финансирането става чрез данъци или заеми (винетки или други такси).
- **Плащания за наличност на предоставена услуга.** При тази система пълната цена на инфраструктурата се покрива от Правителството, разпределена по целия период на концесията и годишно актуализирана на база инфлация. При занижена наличност, която не е договорена за периодите на поддръжка, плащанията от страна на Правителството към частния партньор се намаляват в зависимост от сериозността на създалата се ситуация.
- **Такса „задръстване“.** Като при горния пример. Правителството и частния партньор договарят оптимална натовареност на дадена услуга. При увеличаване на натовареността над оптималната, се намаляват плащанията от страна на Правителството към частния партньор.

РОЛЯТА НА МИНИСТЕРСТВО НА ФИНАНСИТЕ

От гледна точка на Министерството на финансите всяка една форма на оптимизиране на разходите в публичния сектор и повишаване качеството на услугите предоставяни на гражданите следва да бъде подкрепяна. Такава форма през последните години се оказва публично-частното партньорство като способ за финансиране и управление на инвестиционни проекти. Тази алтернатива на традиционния метод за предоставяне на услуги следва да бъде прилагана единствено ако предлага по-добра стойност на вложените средства. Отчитайки това Министерството на финансите предложи изменение в Устройствения си правилник, с което бе създаден сектор „Публично-частно партньорство” в дирекция „Управление на средствата от Европейския съюз”.

Сектор „Публично-частно партньорство” в Министерството на финансите разработи цялостна методология за оценка на проектите, предлагани за осъществяване чрез публично-частно партньорство, методическите указания по която ще бъдат разписани от Министъра на финансите. При подготовката на методологията бе направен анализ на съществуващите най-добри ПЧП практики, анализ на българското законодателство, и бяха разработени модели за разпределяне на рисковете между публичния и частния партньори и критерии за оценка на проектите, предлагани за осъществяване чрез публично-частно партньорство. Документът разписва ясно необходимите стъпки, които трябва да се следват от всички институции планиращи да реализират инвестиционни проекти чрез схемите на ПЧП, по които ще бъдат разходвани публични средства.

ПУБЛИЧНОСТ

Публичните власти трябва да провеждат активни мерки за публичност на политиката за ПЧП. Необходима е разяснителна работа с представителите на медиите, широката обществеността и социално-икономическите партньори, за да има обществото ясна представа за същността на ПЧП. Въвеждането на тематиката за ПЧП в публичното пространство ще допринесе за позитивното отношение и подкрепата на политиката за реализация на инвестиционни проекти чрез схемите за ПЧП. Активната информационна политика спрямо потенциалните партньори е гаранция за прозрачност и активно участие на частния сектор. Това е от своя страна води до повишената конкуренция и възможност да се договаря на по-добра стойност на вложените средства. Прозрачността в процеса на вземане на решение за ПЧП, обявяването на търга и провеждането на преговорите ще минимализира възможността за корупционни практики. Необходимо е и провеждането на разяснителни кампании след сключването на договори за предоставяне на публични услуги чрез ПЧП, с цел своевременно информиране на засегнатите от предстоящите промени потребители и защита на техните интереси.

Прозрачността по отношение на ПЧП политиката и подготовката и изпълнението на проекти, финансирани чрез ПЧП схеми, ще демонстрира отговорно отношение на изпълнителната власт към разходването на средствата от публичните бюджети и ще гарантира защитата на правата на потребителите на публични услуги.