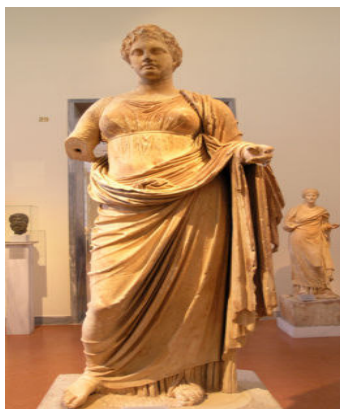


## Има ли необходимост от създаването на Закон за публично-частното партньорство ?

*Любомир Филипов, ПЧП експерт\**



## ВЪВЕДЕНИЕ

В последните няколко години темата за публично-частното партньорство и неговата реализация в България стана особено актуална. В тази връзка все по-често започна да се поставя въпроса за приемане на Закон за ПЧП, който да регламентира подобен род взаимоотношения между частните компании и публичните власти. Преди известно време, дори някои политически партии официално лансираха идеята за създаване на Закон за ПЧП. Логично възниква и въпроса – наистина ли е необходим подобен закон или това е поредната медийна сензация.

За момента е дискуссионно доколко такъв закон наистина би улеснил структурирането на сделки под формата на публично-частно партньорство, защото структурирането на ПЧП проекти е въпрос не толкова на законова база, колкото на разбиране и осмисляне на концепцията за публично-частното партньорство както от страна на публичните власти, така и от страна на бизнеса. Разбира се, наличието на един законов акт, даващ ясна дефиниция на понятието публично-частно партньорство и регламентиращ структурите и процеса за оценка на ПЧП неминуемо биха имали ползотворно влияние върху количеството и качеството на реализираните ПЧП проекти. Един бъдещ закон би трябвало да съдържа следните елементи:

### 1. Определение за ПЧП

Необходимо е закона да дава ясно определение на понятието „публично-частно партньорство”, тъй като в момента в България са възприети различни разбирания за ПЧП, като техния диапазон е много широк – от това, че концесията е единствената форма на ПЧП, до всички форми на бизнес отношения между държавата и частния сектор. Това „широко тълкуване” на ПЧП поражда неяснота и объркване както сред администрацията, така и сред бизнеса, кои проекти могат да бъдат класифицирани като ПЧП и кои не. Поради тази причина е необходимо единно и прецизирано определение за ПЧП, като в същото време нетрябва да се ограничават драстично различните форми

на сътрудничество между държавата и частния бизнес. Определението за ПЧП трябва да носи посланието, че когато имаме социално значима услуга, която би трябвало/е била предоставяна от държавата/общината, но в момента се предоставя от частен партньор, става дума за публично-частно партньорство, а във всички останали случаи говорим за инвестиционни проекти, реализирани от частна компания със сътрудничеството на държавата/общината, където предоставяните услуги са с чисто търговски, а не социален характер.

## **II. Единен процес за оценка на ПЧП проекти**

В момента в България не съществува единен процес за оценка на ПЧП проекти. Поради тази причина, в съчетание с неразбирането на концепцията за ПЧП, се стигна до смешната ситуация, изграждането на SPA центрове, голф игрища или пък най-обикновени обществени поръчки (като тази за метрото например) да се представят под така модерното наименование «публично-частно партньорство». Заблудата е повсеместна – централната администрация, местната администрация, включително и сред голяма част от бизнеса. Създаването на единен процес на национално ниво, който да представлява цялостен механизъм за идентифициране, оценка и реализация на ПЧП проекти, в който да участват представители на секторните министерства, МФ и МС, макар и екзотична идея, би спомогнал за унифицирането на ПЧП процеса и поставянето му в ясно очертана рамка, разпознаваема от всички заинтересувани страни при реализацията на ПЧП сделки. С цел създаването на подобен механизъм трябва да се вземат мненията и препоръките на широк кръг заинтересовани страни като: държавната администрация, общинските администрации, частния бизнес (фирми изпълнители, консултанти, банки) и др.

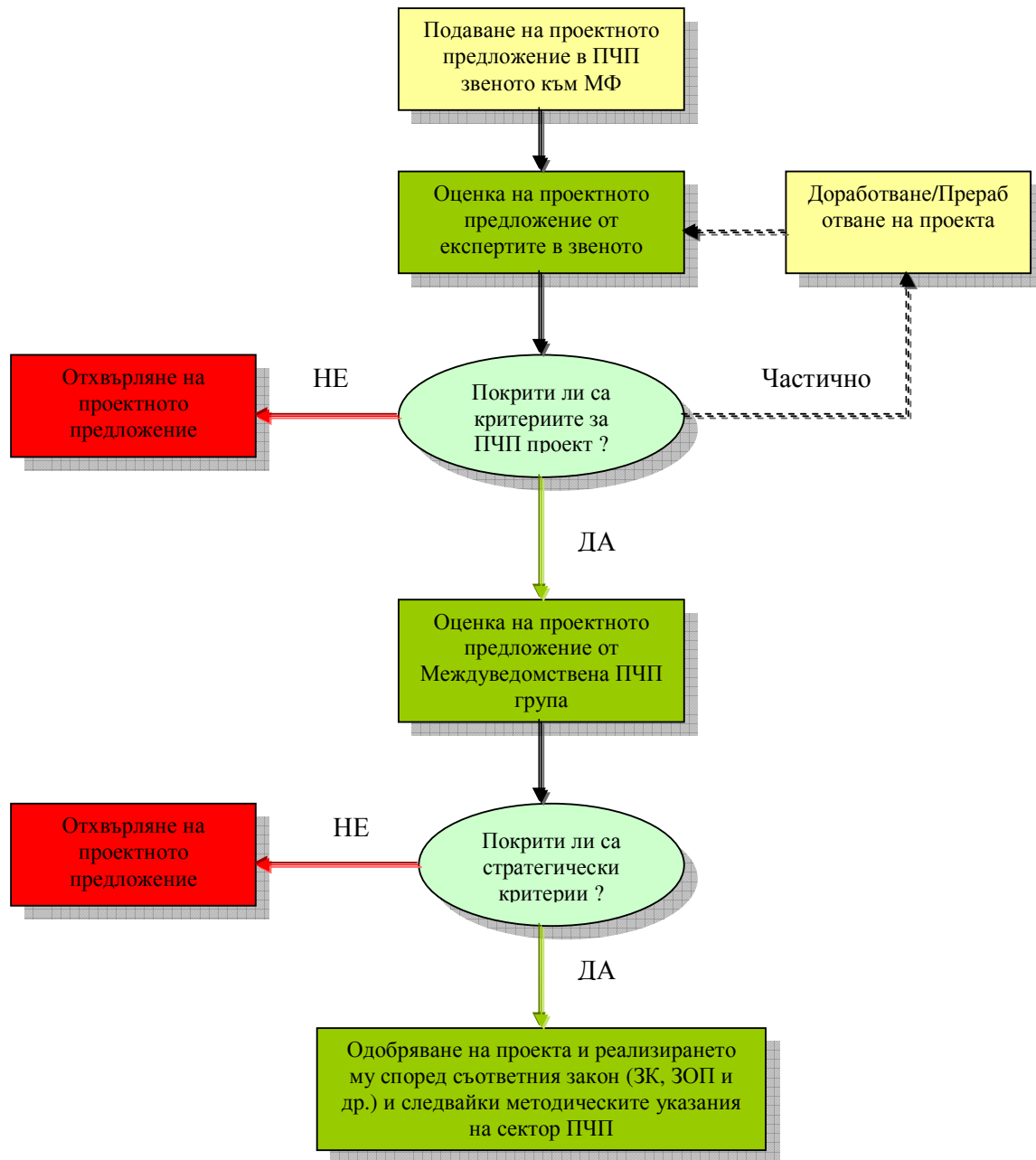
## **III. Институции отговорни за оценката на ПЧП проекти**

Подобно на моделите съществуващи в страни като Гърция, Южна Африка, Австралия и др., проектите, които ще бъдат реализирани като ПЧП трябва да бъдат оценявани от едно или две звена на централно ниво, които да дават своята експертна

оценка относно това как трябва да бъде структуриран проекта и какво е качеството на съпътстващите проекта анализи – финансов, правен, технически и т.н. Подобна проектна оценка би могла да се направи на две нива: на експертно ниво, чрез служителите на сектор ПЧП, Министерство на финансите и на междуведомствено ниво, чрез комисия съставена от представители на различни държавни институции (министерства, агенции и др.). Оценка на проектите на ниво Министерство на финансите е необходимо поради следните факти:

- В МФ съществува натрупан експертен опит в сферата на ПЧП в лицето на сектор „ПЧП“;
- Необходимостта от обвързването на плащанията от страна на държавата към частния партньор (когато има такива) с бюджетната процедура;

Двата вида оценки са различни и не се препокриват. При първата оценка на проектите се прави експертна оценка относно дали проекта е икономически изгоден да се реализира като ПЧП, дали е постигната стойност на вложените пари, дали е изготвена подходяща изходна спецификация, какво ще е въздействието върху бюджета на съответния публичен орган, който го реализира и т.н. При вторият вид оценка се прави анализ дали самият проект съответства на съответните държавни политики, стратегии и т.н. – т.е. взимат се управленски решения на база на изготвените експертни анализи и препоръки от служителите на сектор ПЧП. Примерна схема за подобен унифициран процес би могла да е следната:



От горепосочената схема е видно, че закона за ПЧП трябва да описва процедурата за оценка на проектите, но не и да разписва отделени тръжни процедури, тъй като съществуващото в момента законодателство е напълно достатъчно за провеждане на тръжни процедури/конкурси, чрез които да се избере частен партньор. Трябва да бъдат създадени и вкарвани в закона критериите, по които ПЧП проектите ще бъдат оценявани от експертите/звената участващи в процеса. Допълнително може да се разясни в кои случаи кои закони и разпоредби могат да се използват, за да бъде успешно структурирана съответната ПЧП сделка. Нужно е да се подчертае, че възприетата процедура за оценка на проекта не трябва да противоречи на разпоредбите на съществуващото в момента законодателство в РБ, чрез което могат да се формират публично-частни партньорства.

Самото търгуване на проекта (в зависимост от съответния закон) се извършва от публични орган внесъл проекта за оценка. Друга опция, с цел избягване на корупционни практики, е в процеса на търгуване (при проекти над определена стойност) да участва представител на ПЧП звеното, независимо дали проекта се реализира на централно или местно ниво.

Тук е необходимо да бъдат дискутирани и следните въпроси:

- *За проектите над/под каква стойност (инвестиционна или ННС на плащанията от страна на държавата към частния партньор в случай на компенсаторни плащания) предложения процес на оценка следва да бъде задължителен и кога препоръчителен;*
- *Фаза 2 на оценителния процес (междуведомствена оценка) само за инфраструктурните проекти от национално значение ли да се прилага или и за други по-големи проекти;*
- *Период необходим за оценка на проект (от... до...месеца);*
- *Какви условия трябва да бъдат покрити, за да може проекта да разчита на бюджетно финансиране през годините;*
- *Как трябва да изглежда технически една ясна и опростена процедура за внасяне и оценка на ПЧП проекти – създаване на уеб базиран портал, чрез който да бъдат подавани проектните предложения с цел улесняване на процеса;*

- *Вносители на конкретни проекти за оценка само държавни институции ли могат да бъдат или и частни компании;*
- *Критериите за оценка на проекти внесени от частни компании еднакви ли да бъдат с тези отнасящи се за проекти внесени от държавни институции;*

#### **IV. Форми на ПЧП**

Тази част от закона би трябвало да описва основните, но не и единствените форми на сътрудничество между държавата и бизнеса, като трябва да бъдат разписани плюсовете и минусите за всяка от тях. Това се налага поради широко лансираното напоследък схващане, че ПЧП проект се реализира посредством създаването на смесено дружество между държавата/общината и частния партньор. Подобни смесени дружества крият значителни рискове поради изпълняване на несвойствени за администрацията търговски функции, непознаване от страна на публичния сектор на основни принципи на корпоративните финанси и управление, невъзможност за оптимално разпределение на рисковете и погрешното схващане, че контрол върху частния партньор може да се осъществява единствено чрез прякото участие на държавата в проектната компания. В много случаи пък, частния партньор се възползва от гореизброените слабости на публичния партньор с цел неправомерно облагодетелстване и неспазване клаузите по акционерните договори.

#### **ЗАКЛЮЧЕНИЕ**



Изработването на Закон за ПЧП е комплексен процес, в който трябва да участват широк брой специалисти от различни институции и бизнес организации. Бъдещият Закон за ПЧП трябва да изясни детайлно концепцията за ПЧП, да даде единна процедура за оценка на ПЧП проекти, да реферира към „Методически указания за ПЧП” (такива са изготвени от сектор ПЧП и в момента се актуализират) със задължителен

характер и изключително практическа насоченост и да изясни кога и как едно ПЧП да бъде реализирано като обществена поръчка, концесия или друга договорна форма в зависимост от конкретния проект. Постигането на гореизложеното ще допринесе за единното разбиране на понятието „публично-частно партньорство“. Подобно унифициране би изиграло ключова ролята за привличането на частния сектор в предоставянето на широк спектър от услуги, чрез дългосрочно сътрудничество, оптимално разпределение на рисковете и създаването на единен ПЧП пазар в България.