

ПУБЛИЧНО – ЧАСТНОТО ПАРТНЬОРСТВО ФОРМА НА ВЗАИМЕН ИНТЕРЕС

Какво е публично-частно партньорство /ПЧП/?

ПЧП се реализира чрез специално дружество, което се създава с определена цел и за определено време. Второто изискване е това дружество да може да бъде много лесно закрито, тъй като по идеологията на ПЧП всичко, което бъде създадено по време на дейността на това дружество, остава собственост на общината, т.е. на публичния партньор. И международната практика е след като изтече срокът на ПЧП, чрез протокол между общината и дружеството, общината да приеме всички активи, които са създадени през това време. Дейността на частния партньор приключва и така се закрива самото дружество. Участник в ПЧП е общината, но могат да бъдат и съставни общини. Пример за това са няколко общини, които създадоха интегриран проект за обработка на отпадъците, независимо, че кметовете им са от различни партии. Частните партньори също могат да бъдат няколко. Това трябва да бъде като съвкупно мероприятие. Практиката показва, че когато се реализира един проект, строителството може да се прави от една фирма, а оператор може да бъде друга фирма, която има опит в оперирането и т.н. Ако се прави спортен комплекс например, за него може да се направи консорциум – един разбира от управление на спортна дейност, друг разбира от управление на СПА хотели, трети от обучение в подводен туризъм, или археологически разкрития под водата и т.н.

Временно в това дружество могат да участват банкови институции, които дават съответен кредитен ресурс. Те участват временно, когато предоставят кредита на дружеството и следят за правилно разходване на средствата. Това е гаранция и за банката. Тъй като тя участва в управлението, намаляват изискванията към това дружество по отношение на гарантиране изразходването на разходната и приходната част на бюджета. И след като се усвои кредита и се изплати, банката, излиза от дружеството без никакви ангажименти. Може да участват и застрахователни дружества, тъй като всичкото това имущество подлежи на застраховане. Често пъти може да се използва формата на лизинг за предоставяне на оборудване на това дружество, което да започне да го изплаща в рамките на лизингов период.

Какво представлява един финансово-икономически модел?

Това представлява баланс и отчет за приходите и разходите за целия период на съществуването на този проект. Този баланс на приходите и разходите се явява съвкупност от ОПР и баланси на всеки отделен обект, който участва в проекта, реализиран чрез ПЧП. Един от обектите работи на печалба, другият – на загуба, но съвкупният бизнес план формира средна или обща норма на печалбата, осреднена спрямо отделните обекти. За тази цел има регламентирани документи. Указание на Министерството на финансите от 2005 г. и от 2007 г., което се нарича Методически указания за подготовка и изпълнение на инвестиционни проекти. То е до всички, които работят с финансиране от държавен бюджет. Тези формуляри са централизирани, спазени са регламентите на Европейския съюз по отношение финансирането на проекти и процедурата. Те се прилагат за проекти на стойност над 100 000 лева. За инвестиционни проекти над 25 млн., когато са в сектор Транспорт и над 50 мил. евро по ОП”Околна среда” бенефициентите – общините могат да подават проекти директно в Брюксел, където те ще бъдат разглеждани и оценявани. От 16 юли 2008 г. съществува още един документ, който не е широкоизвестен - новият наръчник за разходи и ползи. В него за първи път се въвежда оценка на частното участие в проекти по Структурните фондове. Досега тази част се изваждаше от общия бюджет, а сега дори искат да се оцени неговата ефективност в рамките на общия проект.

Когато говорим за разходи и ползи, се въвежда още един измерител на публичния, на обществения интерес – така наречения индикатор на обществения интерес или компаратор за публичния сектор. Той оценява какво би струвало на държавата сама да

извърши планираните действия, какви са евентуалните рискове от това и сравняват ефективността с това, което ще се случи по линия на публично-частното партньорство.

Самите модели имат задачата да моделират интересите на всички участници – и публичния партньор, и отделните частни инвеститори. Трябва да се знае, че ако се прави обикновено дружество, или АД, или ООД /тъй като в България общината не предоставя собственост, а само права/, се предполага, че дялът на общината трябва да бъде до 24%, за да не може общината, като участник в това ООД да влияе върху частния партньор при управлението на неговите средства, които ще влага. Така се прави този анализ и е ясно кой какво получава.

Приложимите договори по ПЧП са:

- **Договор за управление(МС)**

Публичният сектор предоставя инфраструктурата за управление и експлоатация;

- **СЕП (Строителство Експлоатация Прехвърляне)**

Публичният сектор изготвя проекта, а частният партньор изгражда необходимата инфраструктура, експлоатира я и в края на периода се прехвърля на публичния партньор;

- **СПЕ (Строителство Прехвърляне Експлоатация)**

Разликата с горния е, че няма задължения за прехвърляне на собствеността върху активите към публичния сектор. Съществува възможност публичният сектор да придобие активите, като ги изкупи по остатъчната им балансова стойност, след края на договорения период;

- **ОСЕП (Проектиране Строителство Експлоатация Прехвърляне)**

Частната страна носи отговорност за проектирането, строителството, финансирането и експлоатацията на инфраструктурата. Собствеността върху активите се прехвърля на публичния сектор в края на договора.

Нашата практика, която препоръчваме и която е прилагана досега, е да не се прехвърля собственост, а да се прехвърлят права върху собственост, докато тази публична собственост не бъде защитена в рамките на един закон. И прехвърляйки само права за собственост, никога частният партньор в рамките на това съвместно дружество не може да злоупотреби с тази собственост, тя винаги остава публична и в полза на общината. Ако въведем, както в много други държави, дали в специален закон или в други закони, е въведен принципът за неприкосновеност на публичната собственост, т.е. тя да не може да служи за обезпечение на кредити, които да взема това бъдещо публично-частно дружество. Това означава, че никога с нея не може да се злоупотреби. Един вариант на този регламент е да направим препоръки към правителството и държавата публичната собственост в края на един проект за ПЧП трябва да бъде повече, отколкото в началото.

Как се реализира финансирането на такива модели

Често пъти, когато се правят такива модели за публично-частно партньорство винаги има ангажименти на публичния партньор – дали той ще направи пътя до една индустриална зона или до един социален дом, или до туристически обект, който частникът ще поеме, ще развие и т.н. Винаги трябва да има нещо, което общината трябва да свърши, което не е същината на проекта и няма смисъл частникът да се товари с излишни средства. Моделите са най-различни.

Държавата може да предоставя субсидии на общините. Това е много грешна постановка, тъй като тези субсидии не се капитализирани като приход на държавата. Има друга форма, така наречената субвенция - целева финансова помощ, която обикновена е възмездна и която се предоставя на общините, на НПО, на научни организации за определена цел. И ако те не я използват, тя се връща. Не следва да се разбира, че са възмездни на 100% Те може да са възмездни на 5%. Тоест, общината може да привлече частен партньор и да намали цялата сума с 5%, но това намаление трябва да се докаже, респ. публичния партньор и Държавата-в лицето на Министерството на финансите да се договарят за размера на субвенцията като предприемачи.

Ролята на неправителствените организации

Конкретен пример може да се даде от Унгария в областта на управление на отпадъците. Една община е направила съвместно дружество за решаване на проблема с отпадъците. Немска фирма, която има опит в тази област участва с 51%. И участва регионалното сдружение на общините, което контролира дали всички си вършат работата. Общините и частния партньор са се съгласили и са предоставили на сдружението до 4% дялово участие. Тоест, това регионално сдружение не дава нищо като ресурс, те го приемат като партньор и то в рамките на своя бизнес план си получава срещу тези дейности процент на своето отчисление от печалбата. И няма нужда да се моли и да си търси проекти – изработва собствената си работа, без да дава нищо, но за сметка на това осигурява социалния мир. И няма кой да стачкува след това, че това дружество работи нечисто, непрозрачно тъй като сдружението ги контролира всеки ден. Освен това неправителствените организации са много по-компетентни по определени специфични проблеми от състава на общините, имат международни контакти и са запознати с изследвания на бизнес практики на други страни. Самото съдържание на прединвестиционното проучване е описано в приложението на Ръководството за оценка на разходите и ползите. Това ръководство е основен документ на Министерство на финансите, задължително условие за подготовката на документацията за структурните фондове е да се прилага такава оценка.

Според Доклада за човешко развитие на ПРООН – България за 2006 г. на практика всички български НПО искат да участват в използването на Структурните фондове от ЕС – $\frac{3}{4}$ много активно и $\frac{1}{4}$ до известна степен. НПО са готови дори да заемат конфликтни роли – и като изпълнители на проекти, и като управляващи програми, и като извършващи мониторинг. Подобна „всеядност“ според анализа на Доклада е „признак на неизживения период на ориентация към наличните пари, а не към реалните нужди (demand-driven, а не supply driven) и се констатира със сравнително ограничените възможности за участие на НПО, което се потвърждава от опита на страните-членки на ЕС”.

В свой доклад д-р Вяра Ганчева казва, че при 27 хил. регистрирани неправителствени организации само 2500 са активни. И все пак при 400 хил. търговски дружества, това наистина е значителна част от активни неправителствени организации и те непрекъснато ще търсят своето място. Проектите, в които ще се дава възможност за участие на неправителствени организации, все повече ще се ограничават, тъй като те са елемент на гражданското общество, а се счита, че с нашето присъединяване към Европейския съюз това общество е по-напреднало и организирано.

Тези неправителствени организации работят най-вече на местно равнище, т.е. там, където е най-приложимо публично-частното партньорство – в общините, при местната власт или на регионално равнище – над 60%. Т.е. неправителствените организации имат важно значение за прилагане на процедурата на публично-частното партньорство на местно ниво – в общините.

Тези неправителствени организации очакват от чужди донори четиридесет процента от финансирането си. Това не е добре, първо, за нашата държава, тъй като тези неправителствени организации трябва да работят за обществото. Всеки чужд донор преследва своя специфична цел. Тя може да е в унисон с интересите на нашето общество, но той може да очаква други резултати, във връзка с неговите интереси.

Ролята на неправителствените организации в систематизиран вид се проявява при иницирането на проблема, прединвестиционното участие, самото участие в управлението и мониторингът. Много важен елемент е обучението. И най-важното е другото – лобирането. Неправителствените организации са силни, те са регламентирани от нашата конституция, имат права да се изказват, да коментират.

Александър Трифонов
Сертифициран консултант по управление