



Списание за наука

„Ново знание“

ISSN 2367-4598 (Online)

ISSN 1314-5703 (Print)

Академично издателство „Талант“

*Висше училище по агробизнес и развитие на
регионите - Пловдив*

New Knowledge

Journal of Science

ISSN 2367-4598 (Online)

ISSN 1314-5703 (Print)

Academic Publishing House „Talent“

*University of Agribusiness and Rural Development
Bulgaria*

<http://science.uard.bg>

PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP AS AN OPPORTUNITY FOR INVESTMENT IN MUNICIPALITIES

Ekaterina Yaneva

University of agribusiness and rural development, Plovdiv, Bulgaria

Abstract: Public-private partnership is a way of carrying out activities in the public interest with the participation of non-state actors. It is inherent in the market (privatized) economy for more complex projects that require long-term and large financial resources. Public-private partnerships may not be the best option for providing public services or implementing a public project. When deciding whether to choose this type of arrangement, the local authority should be cautious and consider all factors and issues relevant to the issue. There are different distribution of risk and responsibilities in the different forms of public-private partnership. They also differ in complexity and in the expertise needed to successfully negotiate the necessary contracts. Local authorities should not take it for granted that public-private partnerships offer an easy way out of difficult problems related to public services. They should take into account that the transfer of greater risk to the private sector is associated with expectations of higher remuneration and that negotiation may require extensive expertise. In this regard, the present study reviews some of the potential benefits and risks associated with public-private partnerships.

Keywords: public-private partnership, investments, risk.

ПУБЛИЧНО – ЧАСТНОТО ПАРТНЬОРСТВО КАТО ВЪЗМОЖНОСТ ЗА ИНВЕСТИЦИИ В ОБЩИНИТЕ

Екатерина Янева

Висше училище по агробизнес и развитие на регионите - Пловдив

Резюме: Публично-частното партньорство е начин за осъществяване на дейност в обществен интерес с участието на недържавни субекти. Присъщо е на пазарната (приватизирана) икономика за по-сложни проекти, които изискват дългосрочен и голям финансов ресурс. Публично-частното партньорство може да не е най-добрият вариант за предоставяне на обществени услуги или за осъществяване на публичен проект. Когато решава дали да избере този вид договореност, местната власт следва да подходи предпазливо и да разгледа всички фактори и проблеми, имащи отношение към въпроса. При отделните форми на публично-частно партньорство има различно разпределение на риска и отговорностите. Те също така се различават по сложност и по експертния опит, необходим за успешни преговори по сключването на нужните договори. Местната власт не бива да приема за даденост, че публично-частното партньорство предлага лесен изход от трудни проблеми, свързани с обслужването на населението. Те следва да отчитат, че прехвърлянето на по-голям риск върху частния сектор е свързано с очаквания за по-високо възнаграждение и че договарянето може да изисква голям експертен опит. В тази връзка настоящата разработка прави преглед на някои потенциални изгоди и рискове, свързани с публично-частните партньорство.

Ключови думи: публично-частно партньорство, инвестиции, риск.

ВЪВЕДЕНИЕ

Публично-частното партньорство е начин за осъществяване на дейност в обществен интерес с участието на недържавни субекти. Присъщо е на пазарната (приватизирана) икономика за по-сложни проекти, които изискват дългосрочен и голям финансов ресурс.

Дефиницията, дадена чл. 3. ал. 1 на българския Закон за публично-частното партньорство (ЗПЧП), е: „дългосрочно договорно сътрудничество между един или повече публични партньори, от една страна, и един или повече частни партньори, от друга страна, за извършването на дейност от обществен интерес при постигане на по-добра стойност на вложените публични средства и при разпределение на рисковете между партньорите, което се осъществява при условията и по реда на този закон“.

Наличието на модерна и качествена инфраструктура е основен стимул за икономически растеж и оттам за повишаване на жизнения стандарт на населението. Правителството на Република България и местната администрация са отговорни за осигуряването на публична инфраструктура и обществени услуги. В процеса на своето икономическо развитие нашата страна се нуждае от модерни и алтернативни решения в областта на публичните услуги и от модернизирани инфраструктурата 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 държавният и общинските бюджети не разполагат с необходимия финансов ресурс и искат да осигурят по-добра стойност на вложените публични средства.

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.
- Осъществяване на цялостен подход при проектиране, финансиране, строителство и експлоатация като публичният 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 частния партньор.

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. Извършването на плащане при проект с ПЧП е свързано с ползването на предоставяната от частния партньор публична услуга и е обвързано 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.

За Р България подходът за осъществяване на инфраструктурни проекти чрез ПЧП представлява привлекателна алтернатива на традиционния модел за възлагане на обществени поръчки, която може да преодолее ограничеността на публичното финансиране и констатирания недостиг на инфраструктура в страната (в количествено и качествено изражение).

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 инфраструктурни проекти. Тази алтернатива на традиционния метод за предоставяне на услуги трябва да бъде прилагана единствено, ако предлага по-добра стойност на вложените средства. Основната цел при прилагането на схеми за ПЧП е постигането на по-добра ефективност и ефикасност за публичния сектор в сравнение с традиционния тип обществена поръчка за изграждане на инфраструктурен обект и неговата поддръжка и експлоатация. Тази концепция е известна като постигане на по-добра стойност на вложените средства и практически означава, че определена публична услуга трябва да бъде предоставена на по-ниска цена за цялостния проектен живот на инфраструктурата.

Публично-частното партньорство може да не е най-добрият вариант за предоставяне на обществени услуги или за осъществяване на публичен проект. Когато решава дали да избере този вид договореност, местната власт следва да подходи предпазливо и да разгледа всички фактори и проблеми, имащи отношение към въпроса. При отделните форми на публично-частно партньорство има различно разпределение на

риска и отговорностите. Те също така се различават по сложност и по експертния опит, необходим за успешни преговори по сключването на нужните договори. Местната власт не бива да приема за даденост, че публично-частното партньорство предлага лесен изход от трудни проблеми, свързани с обслужването на населението. Те следва да отчитат, че прехвърлянето на по-голям риск върху частния сектор е свързано с очаквания за по-високо възнаграждение и че договарянето може да изисква голям експертен опит. По-долу е направен преглед на някои потенциални изгоди и рискове, свързани с публично-частните партньорства.

ИЗГОДИ И РИСКОВЕ, СВЪРЗАНИ С ПУБЛИЧНО-ЧАСТНИТЕ ПАРТНЬОРСТВА

Публично-частните партньорства не са решението, подходящо за предоставянето на всякакъв вид услуги. Създаването на публично-частни партньорства е свързано с рискове, ако не се разгледа критично въпросът дали те са подходящи за конкретните обстоятелства. Местното правителство обаче може да има голяма изгода, когато публично-частните партньорства се използват в подходящ контекст.

Потенциалните изгоди включват:

- Икономии на разходи:

При публично-частното партньорство местната власт може да реализира икономии на разходи при строителството на капитални проекти, при експлоатацията и поддръжката. Така например, икономии от разходи за строителство могат да се реализират като се комбинират в един и същи договор проектирането и строителството. Близкото взаимодействие между проектантите и строители може да доведе до изработването на по-новаторски и по-евтини проекти. Проектантските и строителните дейности могат да се изпълняват по-ефикасно като се съкрати времето за строителство и съответно обектът бъде пуснат в експлоатация по-бързо. Могат да се съкратят общите разходи за професионални услуги – технически контрол и надзор по изпълнението на договора. Комбинираните договори за проектиране и строителство също така намаляват риска от надхвърляне на проектния бюджет. Икономии на разходи могат да бъдат реализирани също от местните власти при експлоатацията и поддръжката на обектите и системите за обслужване. Частните партньори биха могли да намалят разходите за експлоатация и поддръжка чрез икономии от мащаб, използване на новаторски технологии, по-гъвкави споразумения за доставка и компенсации или чрез намаляване на режийните разходи.

- Споделен риск:

При публично-частното партньорство местната власт може да сподели рисковете с частен партньор. Рисковете включват надхвърляне на заложените разходи, невъзможност за спазване на сроковете за предоставяне на услугите, трудности при спазването на екологични и други нормативни изисквания или недостатъчно приходи за покриване на експлоатационните и капиталните разходи.

- Повишаване или запазване на съществуващото равнище на обслужване:

Публично-частните партньорства могат да въведат новости в организацията и изпълнението на обслужването. Те също така могат да внедрят нови технологии и да реализират икономии за сметка на по-голям мащаб на дейността, което често води до снижаване на разходите и подобряване на качеството и равнището на услугите.

- Увеличаване на приходите:

Публично-частните партньорства могат да определят потребителски такси, които отразяват реалната себестойност на дадена услуга. Също така, публично-частните партньорства дават възможност за намиране на по-новаторски източници на приходи, които не биха били възможни при конвенционалните начини за предоставяне на услуги.

- По-ефективно изпълнение:

Ефективност може да бъде постигната чрез комбиниране на различни дейности, като например проектиране и строителство, както и чрез по-гъвкаво договаряне и доставки, по-бързо одобрение на капитално финансиране и по-ефективен процес на вземане на решения. По-ефективното предоставяне на услуги означава не само по-бързо обслужване, но и намаляване на себестойността на услугите.

- Икономически изгоди:

Засиленото участие на местната власт в публично-частни партньорства може да допринесе за стимулиране на частния сектор, за повишаване на заетостта и за икономическия растеж. Местните частни фирми, които натрупват опит в публично-частното партньорство могат да „изнасят“ този опит и да реализират приходи извън района.

Публично-частните партньорства са подходяща форма за предоставяне на повечето услуги, които обикновено се предоставят от местната власт, и като цяло са приложими към повечето компоненти на процеса на предоставяне на услуги.

Видовете услуги, които могат да се осигурят чрез публично-частни партньорства, варират според политиката, следвана от ръководните органи на местната власт. Като цяло, повечето услуги, предоставяни от местната власт, могат да спечелят от съчетаването на силните страни на частния и публичния сектор. Публично-частните партньорства могат да са по-малко подходящи за услуги, достъпът до които не може да бъде ограничен (като например услугите с характеристика на „обществена стока“, в т.ч. приложението на разпоредбите на местната власт, опазване на околната среда и социални услуги). Те също така са по-малко подходящи за основни услуги като полицейска защита, противопожарна охрана и други спешни услуги. Представителите на местните власти и обществеността са по-склонни на приемат публично-частни партньорства за предоставяне на по-специализирани услуги и обекти – спортно-развлекателни съоръжения, съоръжения за третиране на твърди и течни отпадъци, комунални услуги.

На публично-частно партньорство се поддават практически всички елементи на процеса на предоставяне на услуги, в т.ч.:

- Изработване на проект;
- Управление на проект;
- Строителство и доставка;
- Финансиране;
- Експлоатация и управление;
- Поддръжка;
- Маркетинг на услуги;
- Комуникации.

Местните власти могат да мислят за партньорство с частния сектор в случаите, когато е налице едно или повече от следните обстоятелства:

- Услугата или обектът не могат да бъдат реализирани само с финансовите средства и опита на местната власт.
- Участието на частен партньор би повишило качеството или равнището на услугата в сравнение с това, което местната власт би могла да осигури сама.
- Участието на частен партньор би позволило изпълнение на обекта или предоставяне на услугата в по-съкратени срокове, отколкото ако местната власт е единствен участник.
- Потребителите на услугата подкрепят участието на частен партньор.
- Съществува възможност за конкуренция между евентуалните частни партньори.
- Не съществува законодателна или регулативна забрана за участието на частен партньор в съответния обект или в предоставянето на съответната услуга.

- Услугата може лесно да се измери и остойности.
 - Разходите по услугата или проекта могат да бъдат покрити с таксите, заплащани от потребителите.
 - Проектът или услугата дават възможност за иновации.
 - Местната власт вече има опит в партньорството с частния сектор.
- Ако не е налице никое от горните условия, не бива да се мисли за осъществяване на публично-частно партньорство.

ИЗГРАЖДАНЕ НА УСПЕШНИ ПАРТНЬОРСТВА МЕЖДУ МЕСТНАТА ВЛАСТ И ЧАСТНИЯ СЕКТОР

Едно от основните задължения на местната власт е да осигурява услуги за своите избиратели. За целта местната власт създава необходимата институционална рамка, в т.ч. политики, разпоредби, стандарти и процедури и поддържа необходимия персонал и организационни ресурси.

Съществуват различни начини на изграждане на успешни партньорства между местната власт и частния сектор. Процесът на развитие на успешни партньорства може да бъде сложен и изисква експертни знания и опит в различни сфери. Всички етапи на изграждане на партньорството са важни. Пренебрегването дори на един от тях може да провали добрата работа, свършена на останалите етапи. В повечето ръководства за местните власти са открити пет или шест етапа на процеса на изграждане на успешни партньорства. В ръководството „Най-добри практики на изграждане на публично-частни партньорства“, изготвено за канадската провинция Британска Колумбия, са посочени пет етапа:

- I етап: Предварително планиране, планиране и одобряване;
- II етап: Започване на тръжна процедура;
- III етап: Оценка на офертите и избор на кандидат;
- IV етап: Преговори и възлагане на договор;
- V етап: Изпълнение на проекта.

Предварителната квалификация на потенциалните частни партньори също може да бъде ценна стъпка и се предпочита от частния сектор. Ръководството проследява общия процес на изграждане на партньорство като съдържа и необходимите промени в контекста на потребностите на местната власт. Ръководството приема също така за даденост, че местните власти са подготвени откъм политика, процедури и организационни промени за успешното изграждане на партньорство. На местната власт се препоръчва да възприеме пететапния процес на изграждане на партньорство, както следва:

I етап: Оценка на възможните варианти за предоставяне на услуги, включително чрез публично-частно партньорство. През този етап местната власт определя кои услуги или проекти могат да се поемат от публично-частно партньорство. Прави се оценка на новите или съществуващи услуги или проекти, подходящи за това, на базата на политиката и критериите на местната власт.

II етап: Подготовка да предоставяне на услуга или реализиране на проект чрез публично-частно-партньорство. Вторият етап включва подготовка за успешно изграждане на партньорството. Тук спадат дейности като: дефиниране на проекта или услугата, която ще се предоставя, подбор на екип, който ще ръководи проекта, избор на метод за подбор на частен партньор, получаване на необходимите одобрения, определяне на критерии за оценка и установяване на комуникационна стратегия или стратегия за участие на обществеността.

III етап: Подбор на партньора. На третия етап местната власт обявява търг, оценява офертите и избира предпочитаната оферта и кандидат.

IV етап: Преговори и сключване на договор. След избора на партньор двете страни пристъпват към преговори. Определя се обхватът на преговорите и всеки партньор избира преговорен екип. След като бъде изготвен проектодоговор и двете страни се споразумеят, се съставя меморандум за разбирателство и започва официалният процес по подписването и утвърждаването на договора. Преговорите завършват, когато Съветът или Бордът и надлежно оторизираните представители на местните власти приемат договора. След приключване на договарянето местната власт уведомява останалите кандидати.

V етап: Изпълнение и контрол върху изпълнението на договора. След одобряването на договора от двете страни се пристъпва към неговото изпълнение. Дейността на местната власт се заключава в контрола върху изпълнението и спазването на разпоредбите на договора от страна на частния партньор.

Местната власт може да реши да включи различни субекти в изготвянето на политиката и процедурите, свързани с публично-частното партньорство, както и в отделни проекти или инициативи за предоставяне на услуги и за организационни промени. Постигането на консенсус с ключови заинтересовани субекти при разработването на политиката и процедурите дава възможност отделните инициативи да се оценяват конкретно, а не на базата на цялостна ѝ идеология или политика. Заинтересованите субекти включват персонала на местната администрация и организации като например синдикатите. Следва да бъдат привлечени също организации от частния сектор и други групи по интереси, заинтересовани от резултата от тази политика и процедури. Два такива ключови субекта са крайните потребители на услугата, както и членовете на изборния съвет или борд.

ПОЛИТИКА НА МЕСТНАТА ВЛАСТ ПО ВЪПРОСИТЕ НА ПУБЛИЧНО-ЧАСТНИТЕ ПАРТНЬОРСТВА

Предоставянето на услуги чрез публично-частни партньорства оказва влияние върху голяма част от съществуващата политика на местната власт. То изисква също така разработването на нова политика, занимаваща се специално с въпросите на публично-частните партньорства.

Много са причините, поради които местната власт следва да има своя политика по публично-частните партньорства, която да определя целите, които тя си поставя със създаването. Важни причини са:

- Има необходимост от официална политика, която да служи за ръководство на личния състав на местната власт при иницирането и оценката на офертите за публично-частни партньорства.
- Официалната политика, приета от съвета или борда, очертава общата насока и основните правила, от които личният състав да се ръководи при реализирането на целите на местната власт, свързани с предоставянето на услуги.
- Приемането на официална политика дава възможност на местната власт да съобщава своята позиция по публично-частните партньорства на други заинтересовани страни, в т. ч. потенциалните партньори, синдикатите и други заинтересовани групи, както и на обществеността.

Обхватът и съдържанието на официалната политика на местната власт по публично-частните партньорства не е еднаква навсякъде. В някои териториални единици местната власт може да провежда политика, която не насърчава публично-частните партньорства като вариант при предоставянето на услуги. Другаде идеята се възприема с ентузиазъм.

Ако местната власт предвижда предоставяне на услуги чрез публично-частни партньорства, тя следва да обмисли:

- видовете услуги или проекти, за които ще се търси публично-частно партньорство;
- формите на публично-частно партньорство, които ще бъдат възприети;
- степента на риск, който тя е готова да поеме, и как тя ще управлява този риск;
- рисковете, които местната власт не би приела при никакви обстоятелства;
- критериите, по които ще се определя дали публично-частното партньорство е годна форма на предоставяне на услуги;
- позицията, която тя ще заеме при конфликт на интереси между участниците в публично-частните партньорства;
- политиката по участие на заинтересованите субекти в съответствие със законодателството и по фундаментални принципи като прозрачност, отчетност и всеобхватност;
- влиянието на политиката в останалите сфери върху участието в публично-частни партньорства, в т.ч. в областта на трудово-правните въпроси, личния състав, финансите и т.н.
- типа партньори, отговарящи на изискванията за участие в публично-частни партньорства с местната власт.

Прегледът на възможните пречки и ограничения може да елиминира публично-частното партньорство като вариант за осигуряване на определена услуга или инфраструктурен обект. Ако проблемът за пречките и ограниченията може да намери задоволително решение, необходимо е да бъдат обмислени още редица въпроси преди да се пристъпи към изпълнение. Първият от тях е дали изгодите от публично-частното партньорство натежават спрямо разходите. При оценката на изгодите и разходите, свързани с публично-частното партньорство следва да се предприемат две стъпки:

1. Местната власт трябва да установи каква е реалната себестойност на услугата (съществуваща или предлагана в бъдеще). Това е процес на съпоставка със съществуващи практики или пробни търгове.

2. Изгодите и цената на публично-частните партньорства следва да бъдат предмет на систематичен анализ, като се вземат предвид както онези които имат количествено изражение, така и онези, които не могат да бъдат количествено измерени.

Съотнасянето към съществуващи практики изисква да бъдат измерени количествено реалните разходи по предоставянето на услугите от местната власт, които включва както основните, така и оперативните разходи като:

- преки разходи за предоставяне на услугата, в т.ч. заплати, надници, премии, офис пространство, оборудване, основни фондове и застраховки;
- непреки разходи като корпоративни режийни разходи;
- финансови разходи, в т.ч. обслужване на дългове и временно финансиране.

Разходите, които ще се използват за съпоставка с други практики, следва да включват всички реални разходи по предоставянето на услугата, за да може разглежданият вариант на публично-частно партньорство да бъде вярно съпоставен.

В случаите, когато местната власт предвижда предоставяне на нова услуга, при която липсва информация на разходите, съпоставката се извършва на базата на предполагаеми разходи, изчислени въз основа на разходите за сходни услуги, предоставяни от местната власт или въз основа на разходите на местната власт в други райони, където въпросната услуга вече се предоставя. След извършване на съпоставката и определянето на еталон, местната власт може да избира между няколко варианта. Тя може да коригира своя подход на базата на анализа и за продължи да предоставя услугата без участието на частен партньор. Ако местната власт счита, че е налице висок потенциал за публично-частно партньорство, тя може да пристъпи към по-систематичен преглед на изгодите и разходите, свързани с едно публично-частно партньорство.

Докато частният сектор не даде оферти в отговор на обявен търг за дадена услуга, реалната цена на публично-частното партньорство остава неизвестна. В нея се включват:

- разходите по създаване на партньорството, включително външни и вътрешни (външна експертиза, съдебни такси);
- разходите, свързани с управлението на договора (в т.ч. контрол върху изпълнението). С разпространението на публично-частните партньорства данните за свързаните с тях разходи биха могли да бъдат по-широко достъпни за местните власти. Следва също така да се вземат и предвид също такива плюсове и минуси на публично-частното партньорство, които не са стриктно свързани с финансовия аспект, а именно:
 - прехвърлянето на риска (то може да бъде едновременно предимство и недостатък);
 - загуба на контрол;
 - загуба на ефективност по време на прехвърлянето.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

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. Извършването на плащане при проект с ПЧП е свързано с ползването на предоставяната от частния партньор публична услуга и е обвързано с постигане на определени критерии за количество и качество на услугата.

Публично-частните партньорства не са решението, подходящо за предоставянето на всякакъв вид услуги. Създаването на публично-частни партньорства е свързано с рискове, ако не се разгледа критично въпросът дали те са подходящи за конкретните обстоятелства. Местното правителство обаче може да има голяма изгода, когато публично-частните партньорства се използват в подходящ контекст.

ЛИТЕРАТУРА

1. Арабска, Е., Ралев, Р. Управление на общинските инвестиции – лекционен курс, ВУАРР - Пловдив, 2018 г.
2. Методически указания за публично – частното партньорство. Министерство на финансите, 2009 г.
3. Публично-частно партньорство – ръководство за местните власти. Дискусионен форум на Председателите на Общински съвети в Република България, 2006