

ПУБЛИЧНО-ЧАСТНО ПАРТНЬОРСТВО - АЛТЕРНАТИВНА ФОРМА НА ФИНАНСИРАНЕ НА ПРОЕКТИ С ОБЩЕСТВЕНО ЗНАЧЕНИЕ

Даниела Годорова
daniela_dt@abv.bg

*Висше транспортно училище „Тодор Каблешков”,
катедра „Икономика и счетоводство в транспорта”,
София, ул. „Гео Милев” №158
БЪЛГАРИЯ*

***Ключови думи:** публично – частно партньорство, инвестиции, икономика, ползи, проекти, финансиране*

***Резюме:** Съществена роля за развитието на икономиката на България има модернизиранието на множество инфраструктурни обекти и различни дейности с обществен интерес, като се използват модерни и алтернативни инвестиционни решения чрез възможностите, които предлага публично-частното партньорство. В този аспект настоящата разработка изследва ролята на публично-частното партньорство за развитието на икономиката на страната.*

Моделът на публично-частно партньорство играе значителна роля за реализирането на големи проекти с обществено значение. Той се явява един от инструментите на публичния сектор за осигуряване на финансиране, за развитие, изграждане и поддръжка на инфраструктура, за подобряване на икономическото развитие на страната. Ограничените бюджетни средства за изграждане, поддръжане и развитие на публичната инфраструктура, оказват съществено влияние за използването и разпространението на формата публично-частно партньорство при сътрудничество между публичния и частния сектор. Чрез тази иновативна форма на финансиране се компенсират в голяма степен паричните ограничения, особено в условията на финансова и икономическа криза, и се въздейства положително върху икономическото и социалното развитие на страната. Затова трябва да се насърчава прилагането на публично-частното партньорство като подходяща форма на финансиране на проекти.

1. Публично-частно партньорство – характеристика и възможности

Повишаването на жизнения стандарт на населението чрез предоставяне на модерна и качествена инфраструктура и подобряване на качеството на услугите е предпоставка за икономически растеж на страната.

Развитието на икономиката на България изисква модернизиранието на множество инфраструктурни обекти и различни дейности с обществен интерес, които предполагат използването на модерни и алтернативни инвестиционни решения.

Предоставянето на качествени услуги за населението и изграждането на инфраструктура налагат осигуряването на сериозни инвестиции, свързани с прилагането на иновационни методи за финансиране на инвестиционни проекти.

Международната практика ни дава достатъчно примери, с които показва, че публично-частното партньорство е сериозен финансов инструмент, който може да се използва за осигуряване на инвестиционни средства, които да се вложат в публичната инфраструктура, именно когато държавния и общинските бюджети не разполагат с необходимия финансов ресурс.

За публично-частно партньорство в България започна да се говори и работи с началото на преговорите за присъединяване към Европейския съюз на страната ни. Моделът на публично-частното партньорство се използва в страната ни особено при реализация на инфраструктурни проекти със значимо за обществото значение. Постепенно публично-частното партньорство навлиза и се узаконява в закони и подзаконовни нормативни актове.

Публично-частното партньорство можем да характеризираме като договорени дългосрочни правоотношения между публичния и частния сектор, с цел изпълнение на проект или задача с няколко жизнени цикъла и интегрирани дейности. Определението за публично-частно партньорство може да се доразвие и като всяко дългосрочно, договорно уредено сътрудничество между един или повече публични партньори, и един или повече частните партньори, което е насочено към реализиране на дейности от публичен интерес.

Идеята на публично-частното партньорство е да се даде възможност на частния инвеститор да участва активно в изпълнението на големи инвестиционни проекти, които имат обществена значимост. Разбира се важно значение при публично-частното партньорство играе и споделянето на рисковете и отговорностите при изпълнението на съответния предмет на договора.

В България публично-частното партньорство започна своето развитие като необходимост, защото в процеса на приватизация повечето от общините, които са представители на публичната власт, разполагат с ограничен ресурс от общинска собственост. Те нямат финансов ресурс за реализиране на своята социалната и икономическата политика. Изходът е привличането на финансови средства от частни партньори/инвеститори.

Структурата на публично-частното партньорство показва връзките и действията между партньорите при изпълнение на проектите. Публичният партньор сключва споразумение с партньора от частния сектор, който осигурява собственият капитал, както и осигуряване на значително финансиране от различни финансови институции. В зависимост от спецификите на отделния проект, разпределението на рисковете и различните механизми на плащане се определя и конкретната структура на публично-частното партньорство.

В закона за публично-частно партньорство е казано, че публично-частното партньорство е „всяко дългосрочно договорно сътрудничество между един или повече публични партньори, от една страна, и един или повече частни партньори - от друга, за извършването на дейност от обществен интерес при оптимално разпределение на ресурси, рискове и отговорности между партньорите“.¹ Посочени са и необходимите условия за създаване на публично-частно партньорство.

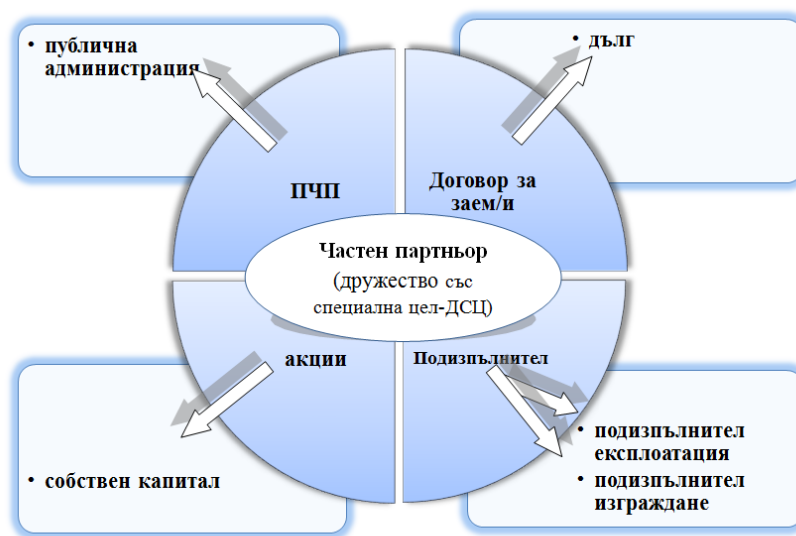
Важно е да се обърне внимание и на факта, че за да се защити собствеността на държавата, общините и публично-правните организации, законът въвежда забрана за

¹ Закон за публично-частното партньорство, в сила от 01.01.2013 г. (Обн. ДВ. бр.45 от 15 Юни 2012г., изм. ДВ. бр.87 от 9 Ноември 2012г., доп. ДВ. бр.102 от 21 Декември 2012г., изм. ДВ. бр.13 от 16 Февруари 2016г.)

извършване на разпоредителни сделки с тази собственост. Общото правило в нашето законодателство е, че при договорите за ПЧП не се прехвърля собственост от публичния към частния партньор. За срока на договора частният партньор управлява и поддържа публичната собственост, като в случаите, когато се създават активи, те преминават в собственост на публичния партньор.²

Структурата на публично-частното партньорство показва връзките и действията между партньорите при изпълнение на проектите. Публичният партньор сключва споразумение с партньора от частния сектор, който осигурява собственият капитал, както и осигуряване на значително финансиране от различни финансови институции. В зависимост от спецификите на отделния проект, разпределението на рисковете и различните механизми на плащане се определя и конкретната структура на публично-частното партньорство.

Примерна структура на публично-частно партньорство е показана на фигура 1.



Фигура 1.

2. Законови форми и модели за прилагане на публично-частно партньорство в България

Публично-частното партньорство обхваща всички форми на сътрудничество между публичния и държавния сектор. Тези модели за прилагане на ПЧП у нас следват европейските практики и са посочени в „Зелената книга за ПЧП“ на Европейската комисия. Такива модели и законови форми на сътрудничество за прилагане на публично-частното партньорство в България са например:

- ✓ Създаване на съвместно дружество на публичния и частния сектор;
- ✓ Създаване на търговско дружество с общинско участие, (при спазване правилата на Търговския закон);
- ✓ Концесия;
- ✓ Съвместно дружество с концесия;
- ✓ Партньорски договор.
- ✓ Лизингов тип договори,

² Методически указания за Публично-частно партньорство, Министерство на финансите, <http://www.minfin.bg/bg/page>

- ✓ Договор за управление - Публичният сектор предоставя инфраструктура за управление и експлоатация;
- ✓ Включване на Общината като партньор за осъществяване на проект с обществени функции във вече съществуващо търговско дружество или неправителствена организация (при което се прилагат разпоредбите на Закона за местното самоуправление и местната администрация).
- ✓ Договор за експлоатация,
- ✓ Договори за услуги и/или съвместни дружества с участието на публичния и частния сектор и др.
- ✓ Договори от типа Строителство-Експлоатация-Прехвърляне (СЕП) - Публичният сектор изготвя проекта, а частния партньор изгражда необходимата инфраструктура, която в края на периода се прехвърля на публичния сектор;
- ✓ Договори от типа Строителство-Прехвърляне-Експлоатация – Разлика със СЕП контракта е тази, че публичния сектор става собственик на инфраструктурата от самото начало на договора;
- ✓ Договори от типа Строителство-Притежание-Експлоатация (СПЕ) – Разликата от горния контракт е, че няма задължение 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 договорния период;
- ✓ Договори от типа Проектиране-Строителство–Финансиране-Експлоатация (ПСФЕ) - Частната страна носи отговорност за проектирането, строителство, финансирането и експлоатацията на инфраструктурата. Собствеността върху активите се прехвърля на публичния сектор в края на договора; и др.

Целта на ПЧП е публичният партньор да обедини усилията си с тези на частен партньор, като резултатът от тези усилия е партньорите да осигурят за обществото извършването на дейности от обществен интерес. За изпълнение на тази цел ПЧП предполага извършването както на строителство, така и на доставка на една или повече услуги, които най-често не са предмет на ЗОП. В други случаи дейността от обществен интерес изисква създаването на иновационен продукт, чрез който се предоставят услуги от обществен интерес (здравеопазване, спортни дейности, образование и др.).

За развитието на българската икономика силно влияние оказват европейските Структурни фондове и Кохезионния фонд чрез инвестициите, които реализират. Съвместяването на европейските средства и възможностите на публично-частното партньорство се явява гъвкава форма на сътрудничество, която дава гарантиран резултат. Чрез формите на публично-частното партньорство се създават предпоставки и за по-ефективно усвояване на европейските средствата от Структурните и Кохезионния фонд и европейските програми за развитие (JEREMIE и JESSICA).

Прилагането на инструмента на публично-частно партньорство води до осигуряване на допълнителен финансов ресурс за реализиране на проекти, чрез който се допълват ограничените публични средства. По този начин може да се съдейства за развитие на икономиката на страната и подобряването на жизнения стандарт на населението, чрез реализиране на проекти с обществено значение.

Развитието на публично-частното партньорство, както в Европа, така и в България е активирано от необходимостта да се създаде подходяща инфраструктура, която да осигури повишаване на качеството на живот на населението. За изпълнението са необходими значителни инвестиции и тяхното осигуряване зависи основно от възможните източници на финансиране на съответните проекти. Именно тази необходимост от различни източници на инвестиции дава възможност да се използват

както държавни, така и частни и европейски средства за изпълнението на проекти с обществено значение или за предлагане на публични услуги.

Съществена роля за развитието на икономиката на България има модернизиранието на множество инфраструктурни обекти и различни дейности с обществен интерес, като се използват модерни и алтернативни инвестиционни решения чрез възможностите, които предлага публично-частното партньорство.

Проектите изпълнявани чрез публично-частно партньорство се характеризират със значителни първоначални инвестиционни разходи, които се използват или за изграждане на нови активи, или за реконструиране на съществуващи активи, с цел дългосрочното предоставяне на качествена и предвидима услуга, в полза на обществото и публичния сектор.

Световната и европейска практика в използването на публично – частно партньорство показва, че най-честата употреба на ПЧП схеми е свързана с транспортната инфраструктура (пътища, мостове, тунели, железници). Отчита се и нарастване на използването на ПЧП и в секторите на управление на отпадъците, водите, здравеопазването, отбраната и образованието.

3. Публично-частно партньорство – предимства и недостатъци

Използването на публично-частно партньорство има редица предимства, които можем да структурираме по следния начин:

- ✓ Ефективен метод за привличане на частен капитал в публични проекти, като чрез частното финансиране се дава възможност да се изпълняват проекти с обществено значение;
- ✓ Участие на местния бизнес и гражданските сдружения за сравнително дълъг период от време в изпълнението на приоритентите проекти;
- ✓ Позволява на публичния сектор да прехвърли отговорността за избор на специфична технология или метод на изпълнение към частния сектор, дефинирайки изходната спецификация на услугата.
- ✓ Възможност за прехвърляне на значителни рискове към партньора, който е най-способен да ги управлява, като строителни рискове, финансови рискове, експлоатационни рискове и други;
- ✓ Достъп до управленските умения и техническата
- ✓ Експертиза на частния сектор, чрез повишаване на качеството на предоставяните услуги – трансфер на знания, ноу-хау към публичния сектор. Често частният сектор успява да осигури такива възможности в изграждането на определени публични активи и предоставянето на определени услуги;
- ✓ Партньорството дава възможност на публичния партньор да провежда и изпълнява сериозна икономическа и социална политика, като изразходва оптимално наличния финансов и материален ресурс и проявява прозрачност при изразходване на публични средства за решаване на проблеми от обществен интерес;
- ✓ Правилното структуриране на плащанията по ПЧП договора позволява планирането на конкретни бюджетни разходи в дългосрочен период;
- ✓ Използва се като надежден инструмент за контрол и управление на бюджетите при инвестиране в нова инфраструктура и големи инфраструктурни проекти;
- ✓ Инструмент за повишаване ефикасността на проектите и осигуряване на конкурентност при предоставяне на публичните услуги;

- ✓ По-бързо изпълнение на проектите - често, поради липса на публични средства, редица инфраструктурни проекти се отлагат във времето, а при започването им строителните срокове се променят и удължават. Включването на частния сектор в тези проекти позволява стартиране на големи инфраструктурни проекти без значителни начални обществени средства, и води до завършване на проекта по-бързо по график.

От друга страна използването на публично-частно партньорство е свързано и с редица затруднения, по-важните от които можем да обобщим като:

- ✓ Сравнително дълъг период на подготовка и стартирането на проекта;
- ✓ Изисква високо-квалифицирани специалисти за подготовка и доказване на икономическите ползи за всеки от партньорите;
- ✓ Сравнително дълга процедура за подбор на точния и надеждния частен партньор;
- ✓ Сложна форма на описване на задълженията и отговорностите на партньорите в публично-частното дружество поради липса на Специален закон за публично-частно партньорство;
- ✓ По-сложни схеми за разпределение и защита на рисковете.³

Посочените преимущества и недостатъци за използването на публично-частното партньорство изискват внимателно планиране, анализ и полагане на необходимите усилия, за да се очертаят ефективността и ясните предимства за публичната страна и обществото.

Дългосрочното развитие на инфраструктурата, чрез изпълнение на големи инфраструктурни проекти, изискващи значителни инвестиции предполага използването на различни методи за финансиране.

Един от тях е именно публично-частното партньорство. Използването на публично-частното партньорство дава възможност за постигане на високо регионално развитие, за по-висока рентабилност на вложените средства за инвестиции, както в държавния сектор, така и в частния сектор.

Финансирането на проекти за публично-частно партньорство, съгласно Закона за ПЧП има възможност да бъде чрез смесено финансиране между частни партньори и от фондовете на Европейския съюз. Това е начин за наръчаване на частните инвестиции в изграждането, поддържането и експлоатацията на обекти на техническата и социалната инфраструктура у нас.

Въвеждането на законодателство за работа на публично-частното партньорство създава ясни и прозрачни правила, с които се регламентират финансовите източници, планирането, контрола и мониторинг при изпълнението на проектите. Това е нов и модерен инструмент за насърчаване на частните инвестиции в изграждането, поддържането и експлоатацията на обекти на техническата и социалната инфраструктура.

Публично-частното партньорство осигурява възможност за развитие на услуги от обществен интерес при пълна публичност и прозрачност на процедурите, което е и в съответствие с добрите европейски практики.

Заключение

Недостигът на средства в държавните и общински бюджети води до необходимостта да се търсят други алтернативни форми за развитие на държавата. Публично-частното партньорство позволява прилагането на иновационни методи за

³ Публично-частно партньорство – 33 въпроси и отговори, <http://eirc-foundation.eu/Publications/PPP/PPP-Questions%20and%20Answers.pdf>

структуриране и финансиране на инвестиционни проекти и дава възможност за осигуряване на инвестиции за изграждане на базисна инфраструктура с цел предоставяне на качествени публични услуги в страната.

В резултат на анализа може да се направи обобщаващият извод, че публично-частното партньорство е един от финансовите инструменти, чрез който се осигуряват успешно инвестиции в инфраструктурата, която е публично-държавна собственост.

Цитирани източници:

- [1] Даниела Тодорова, Публично-частно партньорство – инструмент за развитие на българската икономика и транспортната инфраструктура, Монография, 2015г., София, ISBN 978-954-12-0235-7
- [2] Евгений Кънев, Публично-частно партньорство – принципи, модели и политики за частно предлагане на публични услуги, София, 2011, Издателство „Изток-Запад“, ISBN 978-954-321-823-3
- [3] Европейски съюз, Регионална политика, http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/newsroom/newslet170/170_08_bg.pdf
- [4] Единен информационен портал на Структурните фондове на Европейския съюз, <http://www.eufunds.bg/bg/page/8>
- [5] Закон за публично-частното партньорство, в сила от 01.01.2013 г.(Обн. ДВ. бр.45 от 15 Юни 2012г., изм. ДВ. бр.87 от 9 Ноември 2012г., доп. ДВ. бр.102 от 21 Декември 2012г., изм. ДВ. бр.13 от 16 Февруари 2016г.)
- [6] Информационна система за управление и наблюдение на структурните инструменти на ЕС в България, <http://umispublic.government.bg/>
- [7] Кохезионен фонд, http://bg.wikipedia.org/wiki/Кохезионен_фонд
- [8] Методически указания за Публично-частно партньорство, Министерство на финансите, <http://www.minfin.bg/bg>
- [9] Многогодишната финансова рамка на Европейския съюз за периода 2014-2020, Анализ и потенциални ефекти върху България, Институт за пазарна икономика
- [10] Приложение към Ръководство за анализ на разходите и ползите на инвестиционни проекти: www.eufunds.bg/docs/Guide_CBA.pdf
- [11] Публично-частно партньорство – 33 въпроси и отговори, <http://eirc-foundation.eu/Publications/PPP/PPP-Questions%20and%20Answers.pdf>
- [12] Публично-частни партньорства – преглед на добри европейски практики, DLA Piper. Европейски ПЧП доклад, 2007, с. 4

PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP AS AN ALTERNATIVE FORM FOR PUBLIC PROJECTS FUNDING

Daniela Todorova

daniela_dt@abv.bg

*Todor Kableshkov University of Transport,
department "Economics and accountancy in transport",
Sofia, Geo Milev 158 str.
BULGARIA*

Key words: *public-private partnership, investments, economy, benefits, projects, funding.*

Abstract: *The modernization of infrastructure objects is of great importance for the economic development of Bulgaria when modern and alternative investment solutions, such as public-private partnership, are implemented.*

In this regard the main objective of the current publication is to be studied the importance of public-private partnership for the development of the country.

The public-private partnership is very important for the fulfillment of great infrastructure projects with public significance. This model is one of the main instruments for funding, development, construction and maintenance of infrastructure objects. The limited budgets for construction, development and maintenance of public infrastructure, impact the development of public-private partnership as a type of cooperation between public and private partners.

Through public-private partnership, as a new form of funding, could be compensated the limited financial resources of the public partner in terms of economic and financial crisis. This form of partnership is very important for the economic and social development of every country and that is why its implementation should be encouraged.