

PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP IN TELECOMMUNICATIONS PROJECT REALIZATION

prof. Antoni Dimitrov Slavinski

One of the newly popularized concepts in the Bulgarian economic life is the so called "public private partnership". Within the concept are combined expectations about the future successful interaction between the public administration and the private business and expectations connected with undefined but already popular concept used for incorrect and illegitimate purposes. It has to be mentioned that the IT sector hasn't realized major projects yet using that mechanism, nor has earned it is bad reputation but has significant expectations that this mechanism will be effectively used within the practice. These capabilities must not be underestimated as we have to bear in mind that some authors consider the public private partnership capabilities comprising with the privatization, authorizing and European funds.

Keywords: Public Private Partnership, telecommunications

ПУБЛИЧНО-ЧАСТНОТО ПАРТНЬОРСТВО ПРИ РЕАЛИЗАЦИЯ НА ТЕЛЕКОМУНИКАЦИОННИ ПРОЕКТИ

проф. Антони Димитров Славински

Едно от добилите напоследък популярност понятия в българския икономически живот е "публично-частното партньорство". Едновременно в него се влагат както надежди за едно по-сполучливо взаимодействие между публичната администрация и частния бизнес, така и надежди, че използвайки едно не добре дефинирано, но популярно вече понятие, може да бъдат завоалирани не до там коректни и законни интереси. Трябва да се отбележи, че ИКТ секторът до момента нито е реализирал значими проекти, ползвайки този механизъм, нито е натрупал някакво негативно отношение към него, а по-скоро храни значими надежди този механизъм да бъде използван ефективно в практиката. Не трябва да се подценяват тези възможности, имайки в предвид, че някои автори разглеждат възможностите на ПЧП като ги сравняват с приватизацията, аутсорсинга и европейските фондове.

Ключови думи: Публично частно партньорство, телекомуникации

1. Характерни особености и дефиниции на явлението ПЧП

Многообразието и спецификата на партньорството като явление не дават възможност за точна и недвусмислена дефиниция на този феномен. Не случайно ПЧП не е дефинирано и в достиженията на правото на Европейската Общност. Ако се обърнем към световноизвестния речник Webster [1], ще намерим следното определение за **партньор**: "едно от две или повече лица, договорно обединени около общи принципи в бизнеса". Очевидно трябва много добре да се дефинират принципите... Канадският съвет за ПЧП [2] го дефинира по следния начин: "съвместно рисково предприятие между публичния и частния сектор, изградено на основата на опита и знанията на всеки един от партньорите, което най-добре отговаря на ясно дефинирана обществена необходимост чрез предварително разпределени ресурси, рискове и ползи". Трябва ясно да си дадем сметка, че внедряването на този механизъм в стопанския живот на обществото зависи в много по-голяма степен от един "обществен морален кодекс", от повече прозрачност, от консенсусно приети "правила" и в много по-малка степен от точна дефиниция или законова рамка. Или, за да направим още един принос към дефинирането на ПЧП, може да дадем следното рисковано и предизвикателно определение: "Добавените ползи за обществото от ПЧП трябва да се намерят и получат, не против, но въпреки законовите рамки и ограничения". Още едно определение: за реално и ефективно използване на ПЧП са необходими пазарна икономика, гражданско общество и определено ниво на обществена стопанска култура.

- Относително дългата продължителност на търсеното партньорство. Предполага се, че това се изисква за реализация на големи инфраструктурни проекти, за предоставяне на специфични услуги, необходими непрекъснато на обществото, за въвеждане в експлоатация и управление на сложни системи преди да бъдат предадени на публичната администрация и т.н.
- Наличието на ограничителни условия за публичния партньор, които му пречат в някаква степен или правят участието му неефективно. Очевидно е, че за дейности, за които не съществуват реални рискове, има осигурено финансиране, налице е достатъчно административен и професионален капацитет, натрупан е положителен опит и т. н., няма как публичната администрация да тръгне да търси механизъм, изискващ допълнителни усилия и напрежение. Липсата обаче на някое или няколко от изброените по-горе веднага създава необходимите условия за търсене на решение чрез ПЧП.
- Формата и методите на финансиране. Обикновено финансирането е дългосрочно, надхвърлящо многократно бюджетната година и изисква значителен принос от частния партньор. Трябва да се има в предвид, че

тази особеност не изключва възможността за инвестиране на значителни публични ресурси в определени случаи.

- Разпределение на функциите и задълженията. Обикновено задълженията на публичния партньор са да определи предварително обществената значимост на проекта, времевите и ресурсни рамки, в които трябва да се реализира партньорството, осигуряването на необходимите нормативни документи, или стратегическата база данни и т. н. Частният партньор обикновено участва с финансиране на съответния му дял, но най-вече със своя опит, знания, гъвкавост при формиране на работни екипи, надеждност и т. н.
- Разпределението на рисковете и възнагражденията. Типичният случай е когато публичния партньор се старее да избегне видимите и значителни рискове, особено ако се съобразява с дългите инвестиционни срокове, мандатите и др. Това обаче не означава, че в лицето на частния партньор трябва да се търси безумния храбрец, готов на каквото и да е, за да участва в партньорството. Разумният, управляем риск винаги има своята цена и тя трябва да е видима още при началото на преговорите.

2. Законови ограничения и регулации

Както беше казано, ЕС не предлага точна дефиниция и законова рамка, обхващаща явлението ПЧП. В държавите-членки на ЕС, както и в България, са въведени Директива 2004/18 [3] и Директива 2004/17 [4]. Определена роля изигра и публикуваната през 2004 година "Зелена книга за публично-частните партньорства и правото на Общността за обществените договори и концесиите" [5]. Детайлното изучаване на този проблем включва и резултатите от общественото допитване по Зелената книга, Резолюцията на Европейския парламент относно Зелената книга за услугите от общ интерес, съобщението на Комисията "Публично-частни партньорства и правото на Общността в областта на обществените поръчки и концесии" от 15.11.2005 г. [6], интерес представлява и Тълкувателното Решение на Комисията относно прилагане на правото на Общността в областта на обществените поръчки и концесии по отношение не институционализирани публично-частни партньорства от 05.02.2008 г. [7].

В национален мащаб ограниченията се крият също така в Закона за обществените поръчки, Закона за концесиите, както и в появяващия се в момента Закон за конфликт на интереси. Както виждате, сериозни и мастити пречки стоят по пътя към реализацията на едно сполучливо и полезно за обществото публично-частно партньорство. За да избягам от процедурите и рестрикциите на цитираните законови актове, към които ни тласка законодателството на ЕС, бих предложил да обсъдим дали не би било по-прагматично, ако бъдат уредени по подходящия ред

договорните модели, на които ще се спра малко по-късно, като: управление и експлоатация на имущество; строителство – експлоатация – прехвърляне; проектиране - строителство – експлоатация – прехвърляне; строителство – прехвърляне – експлоатация; строителство – придобиване – експлоатация и други. Публичният сектор ще разполага с повече, по-полезни и по-гъвкави инструменти в избора на подходящия нормативен акт от действащото законодателство, ако разполага и с материално-правната същност и последователно развитото съдържание на изброените форми. Чрез правната регламентация на тези форми ще бъдат постигнати следните предимства: отношенията между заинтересованите публичен и частен сектор ще бъдат предварително и принципно дефинирани, като само спецификата може да бъде обект на допълнително договаряне; ще бъде преодоляна необходимостта от институционализиране на публично-частните партньорства. Няма да се спирам по-подробно на тази тема, защото неминуемо ще стигна до епохалното заключение на българския оптимист: "А бе аз казах ли ви, че няма да се получи...".

3. Търг, конкурс, договаряне – концесия, обществена поръчка, ПЧП

Трябва ясно да си даваме сметка, че ПЧП не е механизъм, който може да се използва безметежно при всякакви обстоятелства и за всякакви проекти. Не случайно бяха разгледани ограниченията от съществуващата правна рамка. За да сме сигурни, че си струва да хвърлим усилията за намиране на онази криволичеща пътечка между множеството от ограниченията и пречки за постигане на ПЧП, е необходимо и да си отговорим достатъчно сериозно на следните въпроси:

- Не може ли да се реши проблемът / проектът (обществената необходимост) чрез търг за концесия?
- Не може ли да се реши проблемът / проектът (обществената необходимост) чрез търг или конкурс за обществена поръчка?

Ако и двата отговора са категорично "не", то си струва да продължим в търсенето на най-подходящата форма на ПЧП. Както виждате, ПЧП често се явява едновременно и „последната възможност“ и „желаната възможност“. Може би това е едно от най-оригиналните определения.

4. Критериите за избор на механизма за ПЧП

Много изследователи и теоретици на ПЧП подчертават, че може би най-важната фаза е фазата на зараждане, на генезиса на механизма. Обикновено тогава възникват серия от въпроси, повечето от които съм заимствал от една

статия на Bob Prieto [8] и които би трябвало да подготвят решението за стартиране на дадено партньорство са следните:

- Налице ли е политическата воля за намиране на механизма на ПЧП?

Една от най-големите бариери за още по-широкото прилагане на ПЧП е отсъствието на подходяща законодателна рамка, осигуряваща определена тежест, както и ограничения при използването на ПЧП. От гледна точка на частния партньор отсъствието на необходимите закони, не е непременно фатално обстоятелство, а по-скоро е допълнително препятствие, което може да се вземе предвид от гледна точка на разходи, време и вероятност за успех. До степента, до която частният партньор иска да създаде или промени законовата рамка, ще бъдат необходими добре планирани и обезпечени с ресурси политически действия. Съществуващото законодателство и всички допълнителни регулаторни действия трябва да бъдат внимателно преразгледани и оценени. Те изискват готовността на водещите в политиката да се изправят срещу тези предизвикателства и да се справят бързо с тях. Забавянето е един от най-големите рискове. За да се избегне, трябва рано да се установи дали е налице политическа воля и дали ще бъде така и занапред по време на целият период на разработване.

- Съществува ли реално проект за прилагане на ПЧП?

За да идентифицира потенциални проекти, частният партньор трябва ясно да разбере местните преимущества, за които съществува някаква степен на съгласие. Тези приоритети обикновено включват регионални или местни транспортни планове, план за развитие на местната икономика или други подобни.

- Ще намери ли подкрепа сред потенциалните партньори проекта?

Когато е определен потенциален проект, следващата стъпка е да се мине през серия от препятствия, за да се оцени дали проектът притежава качествата "ФРИПС". Ключът при тези първоначални препятствия ще бъде способността на определения проект да получи подкрепата на партньорите или да увеличи подкрепата, която частният партньор е получил при по-ранните си взаимодействия с тях, по време на фазата за определяне / дефиниране на проекта. За да се премине през тези първоначални препятствия, първо е важно да се осигури, че желаният подход може да се справи с множеството законови пречки, които ще срещне.

- Съществуват ли фатални обстоятелства и непреодолими пречки?

Подкрепата от партньорите е ключова пречка за преодоляване, но съществуват и още много други. Не че е невъзможно да се получи подкрепата,

необходима за един проект, а по-скоро е допълнителен риск да бъде притеглена и оценена.

- Има ли изгледи и шансове за печеливш завършек на проекта?

Пазарът в САЩ подпомага ПЧП с няколко ключови финансови инструмента, които не са приложими в другите ПЧП пазари по света. Ключовият въпрос за частния партньор е "има ли публичният сектор инструментите, които са му необходими за оценяване на финансовите оферти, които получава по време на ПЧП процеса, особено където има конкурентни оферти с различни структури на риска и различни времеви рамки?". Максимизира възможността за креативност при решаването на проблемите на проекта, които публичният сектор все още не може да разреши. В зависимост от процесите на клиента, частният партньор създава своето първо официално предложение, относно идея, която преди това е била разпространена сред различните групи партньори.

- Ясна ли е правната или регулаторна рамката, в която ще се оформи проекта?

Частният партньор трябва да бъде сигурен, че разбира процеса по оценяване на предложението. Този аспект е особено важен, когато са взети под внимание едно или две предложения на конкурентна основа. Какви трябва да бъдат целите на добре проектираната регулаторна рамка? Целите и тяхното изпълнение трябва да бъде просто, прозрачно, последователно приложено и честно при разпределянето на риска. Трябва да има ясно дефинирана времева рамка за крайни или междинни решения. Процесът за преговаряне на финалното споразумение трябва да бъде добре разбран и не трябва да се представят нови изисквания в тези късни фази от ПЧП процеса. Ако проектът може да се справи с този набор от регулаторни пречки, то следващата стъпка е да се установи дали има качествата ФРИПС, за да бъде финансово атрактивен проект, който може да бъде успешно построен и разработен.

- Има ли проекта качествата ФРИПС (Финанси, Риск и Правна рамка, Иновативност, Политически аспект, Социален/Околна среда/ ефект)?

Финанси: Изработването на финансов модел на ПЧП за продължителен период от време.

Риск и Правна рамка: Дейностите, свързани с рисковете и правната рамка, включват текущ набор от прегледи, свързани със съобразяването с правните рамки. Рисковете за графика, свързани с одобрения и разрешения, могат да имат забележителен ефект върху цялостната икономика на проекта и да изобразяват ключова несигурност в изработването на финансов модел на проекта. Една структурирана "бизнес рамка за управление на риска" трябва да бъде разработена и актуализирана при всяко повторение на този процес.

Иновативност: На този етап частният партньор може да допринесе максимална полза. Други фактори, които трябва да бъдат взети предвид са: 1) включване на особености с добавена стойност, гъвкавост, източници на допълнителни доходи, 2) тясно свързани фази на проекта с приходите и печалбите и 3) разходи, свързани с цикъла на живот, включващи разходи за експлоатация и поддръжка.

Политически аспект: Управлението на рисковете, свързани с политически аспекти, започнало в началото на процеса, може да продължи до постигането на крайното споразумение. Маркетингът на проекта трябва да продължи на всички правителствени нива. Целта е да се максимизира критичността на партньорите. Рисковете, предотвратени от правителството, трябва да бъдат разкрити и обсъдени, за да се избегнат забавяния в последната минута при изпълнението на сделката. Този проблем остава един значителен риск по време на пълния цикъл на живот на проекта. Нуждата от политически защитник започва още при ранното търсене на ясна политическа ангажираност и желание.

- Знаем ли как да го реализираме?

Щом се установи, че проектът е надежден, трябва да бъдат прекратени всички преговори. Веднъж прието, се извършва финансовото приключване и в случай на концесионно структуриран процес, може да се извърши начално концесионно плащане. Началните разходи от капитала трябва да бъдат представени от гледна точка на определени параметри, периодични финансираня, извършени съгласно планираните модели на финансиране, поддръжка и други разходи за наблюдение и контрол и др.

5. Класификация на моделите

Основните форми, които могат да се срещнат при разнообразните описания и класификации на ПЧП, са следните:

Design-Build (DB): Проектиране и изграждане/ строителство. Частният сектор проектира и изгражда инфраструктура, съответстваща на спецификации, определени от публичния партньор най-често на фиксирана цена. Рискът от превишаване на разходите се прехвърля върху частния партньор.

Operation & Maintenance Contract (O&M): Договор за управление и поддръжка. Частният сектор управлява активи, които са публична собственост за определен срок от време. Собствеността върху активите остава публична.

Design-Build-Finance-Operate (DBFO): Проектиране-изграждане-финансиране-управление. Частният сектор проектира, финансира и изгражда нова инфраструктура на дългосрочен лизинг и управлява тази инфраструктура за

срока на действие на лизинга. В края на срока инфраструктурата се предава на публичния сектор.

Build-Own-Operate (BOO): Изграждане-притежание-управление. Частният сектор финансира, изгражда, притежава и управлява инфраструктура или услуги при ограничителни условия от страна на публичния сектор, които са заложиени в договора и в регулаторната рамка.

Build-Own-Operate-Transfer (BOOT): Изграждане-притежание-управление-прехвърляне. Частният партньор получава франчайз за финансиране, проектиране, изграждане, управление и експлоатация на инфраструктура, като получава приходи от крайните потребители за определен период.

Build-Operate (BBO): Купуване-изграждане-управление. Прехвърляне на публични активи на частния партньор с условие тези активи да бъдат увеличени и управляване за определен период от време. Върху дейността на частния партньор се упражнява публичен контрол.

Operation License: Лиценз за предоставяне. Частен оператор получава права или лиценз за предоставяне на публична услуга за даден период от време.

Finance Only: Само финансиране. Частна организация финансира проект като дългосрочен лизинг или емитиране на акции.

Степента на разпределение на риска и размера на частното финансиране при различните форми на ПЧП се илюстрира от таблицата, дадена по-долу.

6. Особенности на ПЧП при ИКТ проектите

Приложимите модели за ИКТ сектора са групирани в показаната таблица. Без да влизам в подробности за възможни проекти в ИКТ сектора, където ПЧП би било видимо полезно и ефективно, бих се опитал да маркирам някои области, които се очертават като възможни, а именно: развитието на широколентови мрежи и достъп в селските и слаборазвити икономически райони; предлагането на широка гама услуги, свързани с е-правителство и е-администрация; цифровото телевизионно радиоразпръскване и свързания с този честотен диапазон "digital dividend". В никакъв случай не считам, че с това изброяване затварям кръга на възможните ПЧП. По-скоро това са няколко от най-типичните споменавани в обзорите за най-добри практики.

Тип договор	Време (год.)	Какво получава частния партньор?	Дейност на частния партньор	Примери
Предоставяне на услуга аутсорсинг	1-3	Възнаграждение от публичния партньор	Технически тип услуги	Проектиране и поддръжка на УЕБ сайт
Договор за управление	3-8	Възнаграждение от публичния партньор на базата на доказана ефективност	Управление представянето на обществена услуга	Управление на Call center, интерактивен УЕБ портал
Лизинг	8-15	Всички приходи, такси от потребителите за предоставяне на инфраструктура или услуга.	Управлява, експлоатира, поддържа и може би инвестира в инфраструктура/услуга по определени стандарти / изисквания	Предоставена площ за развитие на ИКТ инфраструктура, напр. високотехнологичен инкубатор
BOO & BOOT	15-25	Приходи от потребители за определен период от време	Изгражда и експлоатира инфраструктура за обществени услуги по определени стандарти.	ИКТ инфраструктура: система за електронни обществени поръчки
Концесия	15-30	Всички приходи от потребителите на услугата. Доставчикът на услугата плаща такса за концесията.	Управлява, експлоатира, обновява, поддържа, и инвестира в инфраструктура за публични услуги по определени стандарти.	Експлоатация и доизграждане на телекомуникационна инфраструктура

7. Възможности за институционална подкрепа

В няколко от държавите с най-добра практика се забелязва тенденция за създаване на консултативни съвети. Сигурно ще бъде полезно да се изучи в детайли и да се приложи опита на страни като Латвия, Ирландия, Великобритания и Канада. Завършвайки бих искал да споделя с вас и българския опит. Преди броени дни няколко неправителствени организации, покриващи сигурно близо 100% от ИКТ сектора се обединиха в своите позиции чрез един общ документ. Меморандумът бе подписан от АСТЕЛ, БАИТ, БАСКОМ, Българска WEB Асоциация, ИКТ Клъстер и Сдружението за Електронни Комуникации (СЕК) и един от основните абзаци в него е следния: „Да работят съвместно по изграждане на нормативната и законодателна база за обезпечаване на публично-частно партньорство. Приемат, че **публично-частните партньорства** дават възможност чрез обединяване на усилията на частния бизнес и държавата да се реализират държавни проекти, финансирани напълно или частично от частния бизнес с последваща експлоатация, което дава възможност за компенсиране липсата на търговски интерес в развитието на определени региони/индустрии/технологии.” С което смятам, че е достатъчно добре изразена волята за развитие и подкрепа на публично-частното партньорство у нас.