

Публично-частното партньорство като инвестиционен инструмент за предлагане на публични услуги в крайбрежната зона на община Русе

Любомир Стоилов

Abstract: Proven advantages of PPP as an investment tool for offering public services. Its successful use in practice requires a very good knowledge of the whole mechanism goes through several stages. The purpose of this report is to present the structure of the process and to identify the most significant proposals within the coastal zone of Ruse Municipality, which could be implemented through PPP.

Key words: public-private partnership, investment instrument, mechanism of PPP, coastal zone, Rouse Municipality.

ВЪВЕДЕНИЕ

Едно от добилите напоследък популярност понятия в българския икономически живот е “публично-частното партньорство”. Като инвестиционен инструмент 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. В теорията и практиката са утвърдени няколко основни процедури, през които преминава процесът на предоставяне на услуги чрез ПЧП.[7],[6]. Последователното им изпълнение прави възможно и реализирането на евентуален ПЧП проект за крайбрежната зона на Община Русе. В настоящето изложение се представя структурата на модела и се прави опит да се идентифицира проектната идея за посочения район.

ИЗЛОЖЕНИЕ

1. Структура на процеса за предоставяне на услуги чрез ПЧП

Структурата на модела е представена, първо, в една изчистена от детайли „блок-схема” на процеса на ПЧП, която впоследствие е разгърната в допълнителна конкретика. Основните стъпки са:

- Първа стъпка: Създаване и развитие на бизнес-идея.
- Втора стъпка: Избор на изпълнител и сключване на договор.
- Трета стъпка: Стартиране на проекта.
- Четвърта стъпка: Управление на плащанията и договора

В разгърнат вид горните процедури могат да бъдат представени по следния начин:

Стъпка 1.: Мобилизиране и разработване на бизнес-идея

Стъпка 1.1. Анализ на нуждите, пазарно проучване и проучване за осъществимост на ПЧП. Установяване на необходимостта от съоръжения/ услуги и определяне на целите на услугата. Определяне на подходящо място/ терен за съоръженията/ услугите. Преценка дали частният сектор желае и дали е в състояние да изпълнява съответните задачи. Оценка за възможността за прилагане на подхода на ПЧП. Уверяване, че няма юридически или други несъответствия/ пречки

Стъпка 1.2. Създаване на Комитет по наблюдение (който включва представители на публичния възложител, както и външни експерти, ако е необходимо) и Мениджър на договора. Създава се с цел проследяване на напредъка на проекта през целия период на договора; Комитетът за наблюдение обикновено се председателства от Заместник-директор на възлагащото звено или от подходящ

служител на ръководна позиция. Неговият състав може да се променя на различните етапи от проекта; Назначаване на Мениджър на проекта, който да изпълнява ролята на лице за контакт с потенциалните кандидати.

Стъпка 1.3. Установяване дали има наличен терен/парцел (ако се изисква физически обект). Обектите, предназначени за използване от публичната власт са отбелязани в съответния Общ устройствен план; Общият устройствен план трябва да се прегледа, за да се установи дали предложените допълнителни съоръжения/услуги са разрешени. Ако се окаже, че не са разрешени, е необходимо да се предприемат съответните стъпки за преразглеждане/ промяна на Общия устройствен план и осигуряване на съответните разрешителни за строеж.

Стъпка 1.4. Установяване какви съоръжения / услуги са необходими. Оценка се прави в съответствие с:

- стандартите и разпоредбите за строителство на съоръжения в страната;
- постъпилите искания/предложения за строителство на съоръжения от съответните звена/ организации;
- нива на разпространение/ използване на други съоръжения, предоставящи подобни услуги;
- проучвания на потенциалните потребители / доставчици на услуги.

Стъпка 1.5. Изготвяне на проект на техническа спецификация. Изготвяне на техническа спецификация за съответните съоръжения/услуги, определени за обекта от Възложителя, например план на техническите изисквания; Техническата спецификация трябва да бъде достатъчно гъвкава, за да постигне получаването на иновативни и ефективни, от гледна точка на разходите предложения, като същевременно се гарантира спазването на законовите изисквания, например стандартите за противопожарна безопасност и пр.

Стъпка 1.6. Вземане на решение дали да се приемат предложения за изграждане на други допълнителни съоръжения или предоставяне на съпътстващи услуги на обекта. Ограниченията за допустимост на предложенията трябва да са изяснени на всички заинтересовани страни, включително на потенциалните кандидати и по време на публични консултации (ако такива са допустими съгласно законовата рамка на процедурата).

Стъпка 1.7. Оценка на рисковете. Оценка на всички предвидими рискове и въздействия: изготвяне на матрицата на риска, предвиждаща подходящите лица, отговорни за управлението и ограничаването на рисковете.

Стъпка 1.8. Изготвяне на анализ на разходите и ползите с помощта на други публични органи, например в областта на строителството и установяване на съответната политика. Извършване на оценка/сравнение за цялостните разходи по дейностите на проекта; Анализът на разходите и ползите се представя, чрез нетната настояща стойност, което позволява сравнение на възможностите с различни комбинации на парични потоци.

Стъпка 2. Избор на изпълнител и сключване на договор

Стъпка 2.1. Провеждане на тръжна процедура по силата на конкретен нормативен акт. Следват се изискванията и процедурите, разписани в съответния нормативен акт (ЗПЧП, ЗОП, Закон за концесиите и др.)

Стъпка 2.2. Възлагане на договор. Проверка за потвърждаване на заявените от спечелилия кандидат факти в рамките на тръжната процедура преди подписването на договора; Финализиране на договорната документация; Подписване на договора от името на публичния Възложител.

Стъпка 3. Стартиране на услугата

Стъпка 3.1. Стартиране на строителство (ако се изисква строителство). Комитетът по наблюдение влиза във функциите си по осъществяване на мониторинг и отчитане на напредъка на строителните работи по проекта; Комитетът по наблюдение следва да се увери, че стандартите, спецификациите, качеството на

строителните работи и експлоатацията на съоръженията отговарят на минимални стандарти, определени в договора.

Стъпка 3.2. Въвеждане на съоръжението в експлоатация. Комитетът по наблюдение следва да улеснява пускането в действие на съоръжението; Комитетът по наблюдение следва да се увери, когато е необходимо, че съоръжението е в състояние да отговори на договорените резултати на поръчката.

Стъпка 3.3. Стартиране предоставянето на услугата. Мениджърът на проекта поема ежедневния мониторинг на проекта веднъж щом той стане оперативен;

Стъпка 3.4. Създаване и поддържане на тесни контакти с частния изпълнител. Създаване и поддържане на тесни и редовни връзки (например редовни заседания) с частния партньор за решаване на проблемите, преди те да станат сериозни; Гарантиране на пълно и точно отразяване на всички взаимодействия. Провеждат се редовни срещи с частния партньор и мениджъра по договора; Предоставяне на физически достъп до съоръжението по всяко разумно приемливо време; Осигуряване на достъп до отчетите и другата документация на проекта от страна на частния партньор; Изготвяне на редовни доклади за изпълнението на договора.

Стъпка 4. Управление на плащанията по договора

Стъпка 4.1. Редовно наблюдение на изпълнението. Систематично и непрекъснато оценяване на хода на дейностите по проекта:

- преглед и анализ на направени измервания на определени параметри, извършени от страна на частния сектор, които са свързани с натовареност на работата на конкретно съоръжение;

- преглед на данните от контрола на качеството и процедурите за осигуряване на качеството, за да се гарантира, че внедрените системи за качество, са налице и се използват ефективно;

- независим контрол, от страна на публичния сектор, за да се провери, дали изпълнявания мониторинг, от страна на частния сектор е точен и валиден и пр.

Стъпка 4.2. Извършване на плащане за предоставянето на съоръженията/услугите. Плащанията ще бъдат направени за услуги, предоставяни според договора, съгласно спецификациите за изпълнение.

Стъпка 4.3. Отлагане или намаляване на плащането (ако изпълнението е незадоволително). Ако частния партньор не изпълни, или не отстрани недостатъците за своя сметка, плащането ще бъде намалено, отложено или спряно в съответствие с договора.

Стъпка 4.4. Разследване и издаване на предупреждение (при продължително сериозно неизпълнение). Търсене на пояснителна информация, проучване на ситуацията и предписване на коригиращи мерки, които да бъдат предприети от частния партньор; Издаване на предупреждение и неговото оповестяване, когато е необходимо; Вземане на решение за инициране на процедура по разрешаване на спорове; Може да се препоръча прекратяване на договора.

Стъпка 4.5. Прекратяване на договора (при неизпълнение). Търсене на правна помощ в случай на неизпълнение от страна на частния партньор до определени стандарти на изпълнение; Предприемане на евентуални действия и процедури за заместване на неуспешния частен партньор.

Стъпка 4.6. Провеждане на съвместни инспекции за приключването на договора. Договаряне заедно с частния партньор за съвместна проверка на активите, например две години преди изтичането на срока по договора; и изискване към частния партньор да компенсира всички неизправности в проекта; Вземане на решение за създаване на погасителен фонд за защита срещу неизпълнение на коригираните работи.

Стъпка 4.7. Предаване на съоръженията в края на договора. Активите се връщат на публичния възложител – договорът трябва да посочи изискуемите условия за активите, в края на договора; да гарантира, че всички неизправности са

отстранени от частния партньор; Разработване на подходящи мерки за гарантиране на плавен преход при предаване на обекта.

Опитът на европейските държави сочи, че много често големите инвестиционни проекти на регионално ниво се базират именно на тази схема на публично-частно партньорство.[3]. За успешното ѝ реализиране са ангажирани административни структури или професионалисти, специализирани в тази област, които се задължават предварително да анализират осъществимостта на формулата. Например, испанските регионални администрации като цяло разполагат със специализирани екипи в областта на публично-частното финансиране, които работят във финансовите или бюджетни департаменти и правят анализи на всеки проект. От такива структури и специалисти има нужда всяка българска община, за да може да се възползва от възможностите, които предлага моделът на ПЧП.

Много изследователи и теоретици на ПЧП подчертават, че може би най-важната фаза е фазата на зараждане, на генезиса на механизма. Значимостта ѝ произтича, както от изискването общинската администрация да вземе компетентно решение и да е сигурна в приложимостта на ПЧП, така и от конкретизиране на допусканията, какъв е интересът към проекта на частния сектор и местната общност.[8]. Чрез системен анализ общината следва да прецени дали има готовност да идентифицира съществуващите услуги или предложените инициативи за услуги, които да се предоставят чрез ПЧП. Ако резултатите от анализа покажат, че проектът за услуги, може да бъде възложен чрез ПЧП, местната власт следва обективно да оцени своите възможности и да изведе приоритети, въз основа на способността си да управлява инициативи, които да отговорят на обществените изисквания за успех. Отговорът на тези въпроси подготвя решението за стартиране на дадено партньорство. На практика те се явяват критерии за избор на механизъм за ПЧП.

2. Идентифициране на проектната идея за крайбрежната зона на Община Русе

Идентификацията на проектната идея е първата стъпка от цикъла на ПЧП. На този етап се определят нуждите от ПЧП и съответствието им със стратегическите приоритети на общината.

„Желаните резултати“ по отношение крайбрежната зона на Община Русе са заявени в Общинския план за развитие на Община Русе за периода 2014-2020 г., където като приоритет и специфична цел се изтъква *„Стимулиране развитието на туризма по река Дунав“*. [5]. Проектно те са заложили в *„ERGO Master – Plan“* който разработва два приоритетни проекти в дунавската крайбрежната ивица на Община Русе: *„Създаване на нов информационно-туристически център“* и *„Създаване на зелена зона“*. Изразените в двата документа идеи очертават една визия за крайбрежието на Русе като *място за отдих, туризъм и развлечения*. [2].

Превръщането на крайбрежната зона на Община Русе в място за отдих, туризъм и развлечения изисква разработването и реализирането на интегриран инфраструктурен проект. Това по закон е в компетенцията на Общината. Интегрираното въздействие върху крайбрежната зона ще допринесе за повишаване качеството на живот в общината и ще разкрие нови възможности за икономическо и социално развитие.

Подходящи обекти за включване в такъв проект, по данни на общинската администрация, са ***крайбрежната ивица северно от „Парк на Младешта“ и обособяването му като зона за обществен отдих и Рехабилитация и изграждане на зона за обществен отдих по крайбрежната ивица на гр. Русе в района на ж.п. прелеза на Речна гара до ул. „Мостова“, включително реконструкция на бул. „Придунавски“ в участъка от бул. „Цар Фердинанд“ до Речна гара.*** [1].

Тъй като територията е предназначена основно за „градска зона за отдих“, ERGO Master – Plan предявява към проекта определени изисквания:

- Никакво строителство на сгради по ивицата, освен сервизни обекти за потребителите;

- Промяна в предназначението на съществуващата железопътна линия, като тя започне да се използва като градска железница, което би предложило оптимален обществен транспорт до цялата крайбрежна зона;

- Туристическият информационен център за Русе трябва да бъде разположен в непосредствена близост до настоящото местоположение на хотел „Рига“.

- Трябва да се обмисли и възможността за създаване на открита гледка към реката на мястото, където ул. „Славянска“ слиза на кея.

- Пристанище Русе-запад би могло да бъде превърнато в притегателен център на градски живот, особено ако се реализира комбинация от възможности за забавление, нов бизнес инкубатор, яхтено пристанище с цялата свързана с него инфраструктура, и евентуално един бъдещ търговски експо-център/конгресен център. [2].

Освен това, рибарското селище трябва да се проектира и създаде направо на брега на река Дунав. Едно удобно място за тази цел в Русе би било югозападно от пристанище „Запад“, направо на брега на реката (в близост до устието на р. Лом на Дунав). Това местоположение предлага идеални условия за развиването на риболовния поминък (включително и възможности за настаняване на семействата на рибарите), заедно с възможността те да станат туристическа атракция, като се открият специализирани ресторанти или рибни пазари.

Друг аспект е очертаването на велосипедни маршрути по брега на Дунав. Маршрутът по река Дунав ще бъде част от евро вело мрежата. В други страни (например Германия и Австрия) дунавските маршрути привличат по над 100 000 туристи с велосипеди годишно, като това дава тласък на дейността на верига хотели и пансиони, както и много туристически фирми, институции и организации по този маршрут. Това подчертава най-напред факта, че карането на велосипед не е предимно спортна дейност, а по-скоро дейност за отдих, както и възможностите за бизнес, откриващи се по този маршрут.

Според „ERGO Master – Plan“, размерът на зоната е около пет километра. Препоръчва се за половината от това разстояние по-наситен дизайн и специално внимание да бъде обърнато на най-критичната 700-метрова отсечка от хотел „Рига“ до пристанището. По цялото си протежение тя не надхвърля 80 м. ширина. [2].

Разработването на интегриран проект за крайбрежната зона изисква осъществяването на определени предварителни действия, а именно:

- Изготвяне на подробен устройствен план за регулация и застрояване на територията и

- Одобрен ПУП от Общински съвет град Русе.

За остойностяване на проекта е необходимо разработването на предпроектно проучване и на инвестиционен проект.

Въз основа на проучване на подобни инвестиционни проекти се очаква стойността на проекта да е не по-малко от 5 милиона лева. [4].

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

От изложеното се вижда, че проектът за крайбрежната зона е сложен и изисква големи инвестиции. За предоставяне на услугите е необходимо изграждането на нови активи. Ясно е, че такъв проект Общината сама не може да реализира. Тя има нужда от партньори, както за проектирането, така и за финансирането и реализирането му. Освен това, осъществяването на инвестиционен проект от такъв ранг, касае широк кръг лица и институции – общинната, която предоставя услугите,

гражданите на Русе като потребители на тези услуги, кредитори, застрахователи, бизнес организации. Посочените съображения насочват към публично-частното партньорство като възможна алтернатива, различна и по-ефективна от следването на конвенционален път за развитие на публичната инфраструктура.

ЛИТЕРАТУРА:

- [1]. Анкета за преглед на качеството на публичните услуги в област Русе, публикувана на <http://www.ruse-bg.eu/bg/pages/404/index.html>
- [2]. ERGO Master – Plan. Еврорегион Русе-Гюргево – оперативни решения Мастерпланинг за интегрирано управление на възможностите за развитие. Процедура номер 2 (21) -3.1-20/007 от консорциум „Пан План Ласи-Булплан”/публикуван http://www.ruse.bg.eu/uploads/files/Strategii%20i%20Otcheti/ERGO_Masterplan_BG.pdf
- [3]. Законова рамка и опит в ПЧП. Member of the Bulgarian Association of Management Consulting Organisations (BAMCO). Проект “Партньорство за развитие”, изпълняван от Областна администрация Ловеч по Оперативна програма “Административен капацитет”, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд
- [4]. Община Бургас. Портал за Публично – Частни партньорства <http://ppp.burgas.bg/bg/info/index/22>
- [5]. План за развитие на Община Русе за периода 2014 - 2020 г. публикуван на <https://www.ruse-bg.eu/pages/169/index.html>
- [6]. Проект „Подобряване на капацитета за ПЧП на община Гоце Делчев”, осъществяван с финансовата подкрепа на Оперативна праграма „Административен капацитет”, 2007-2013 г., съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд.
- [7]. Ръководство за процеса на реализация на ПЧП проект (Модел на ПЧП процес). Министерство на финансите Дирекция „Управление на средствата от ЕС” Отдел „Стратегически инвестиции” Сектор „Публично-частно партньорство”
- [8]. Славински, А. Публично-частното партньорство при реализация на телекомуникационни проекти/ публикуван на [http://ebox.nbu.bg/dtk08-09/PPP040609%20\(2\).pdf](http://ebox.nbu.bg/dtk08-09/PPP040609%20(2).pdf)

За контакти:

Любомир Стоилов, тел.:0885822441, e-mail: lubomir_stoilov@yahoo.com