



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

„Създаване и утвърждаване на механизъм за успешни публично-частни партньорства в община Бургас и Югоизточния планов район”, Договор реф. №: А08-14-38-С/10.02.2009  
Проектът се финансира от Европейския социален фонд и държавния бюджет на Република България

Консорциум „Д енд Д - БИМ”

# Пилотен модел

“Пилотен модел за ПЧП- „Изграждане на плувен и спортен комплекс „Славейков” и стъпки за прилагането му”, като дейност в рамките на проект: „Създаване и утвърждаване на механизъм за успешни публично-частни партньорства в община Бургас и Югоизточния планов район”, финансиран по оперативна програма „Административен капацитет”, Договор реф. №: А08-14-38-С/10.02.2009”

Община Бургас

[www.burgas.bg](http://www.burgas.bg)

Вие се намирате в



Консорциум „Д енд Д - БИМ”  
[07.04.2010 Г.]



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

„Създаване и утвърждаване на механизъм за успешни публично-частни партньорства в община Бургас и Югоизточния планов район”, Договор реф. №: А08-14-38-С/10.02.2009  
Проектът се финансира от Европейския социален фонд и държавния бюджет на Република България



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

„Създаване и утвърждаване на механизъм за успешни публично-частни партньорства в община Бургас и Югоизточния планов район”, Договор реф. №: А08-14-38-С/10.02.2009  
Проектът се финансира от Европейския социален фонд и държавния бюджет на Република България

### Използвани съкращения

ПЧП	Публично-частно партньорство
ИПЧП	Институционализирано публично - частно партньорство
АДСИЦ	Акционерно дружество със специална инвестиционна цел
ЗК	Закона за концесиите
УПИ	Урегулиран поземлен имот
ТЗ	Търговски закон

## СЪДЪРЖАНИЕ



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

„Създаване и утвърждаване на механизъм за успешни публично-частни партньорства в община Бургас и Югоизточния планов район”, Договор реф. №: А08-14-38-С/10.02.2009  
Проектът се финансира от Европейския социален фонд и държавния бюджет на Република България

[Бургас - Крачка напред!](#) .....

## 1. ВЪВЕДЕНИЕ

С оглед констатациите на правния анализ, финансовият, икономическият и анализа ползи/разходи, както и екологичният, социалният и риск анализа, а също (и с особена важност) анализът на вижданията на страните за ПЧП и на база проведените консултации със заинтересованите страни, се подготви настоящият доклад по отношение на приложим пилотен модел за осъществяване на ПЧП – „Изграждане на плувен и спортен комплекс „Славейков”.

Тази разработка съдържа два пилотни модела за осъществяване на ПЧП, по следните причини:

- След като бяха проведени срещи със заинтересованите страни и въз основа на констатациите за вижданията на Община Бургас и желанието да се изработи институционализирана форма на ПЧП, бе разработен първият модел, а именно институционализираното ПЧП, чрез създаване на акционерно дружество, и като подвариант създаване на Акционерно дружество със специална инвестиционна цел. /условно определен тук като Първи вариант на Пилотен модел на ПЧП /.
- По причина за множеството рискове, които е възможно да повлияят върху успешното прилагане на този вариант ПЧП, които Консултант подробно описва в настоящия анализ, допълнително е разработен и пилотен модел за предоставяне на концесия /условно определен тук като Втори вариант на Пилотен модел на ПЧП /.

## 2. ПИЛОТЕН МОДЕЛ ЗА ОСЪЩЕСТВЯВАНЕ НА ИНСТИТУЦИОНАЛИЗИРАНО ПУБЛИЧНО ЧАСТНО ПАРТНЬОРСТВО

### 2.1. Институционализирано ПЧП



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

„Създаване и утвърждаване на механизъм за успешни публично-частни партньорства в община Бургас и Югоизточния планов район”, Договор реф. №: А08-14-38-С/10.02.2009  
Проектът се финансира от Европейския социален фонд и държавния бюджет на Република България

Определението на Европейската комисия за ИПЧП е партньорство между публичния и частния сектор, което предполага създаването на дружество със смесен капитал – част от който е предоставен от публичния сектор и съответните остатъчни дялове/ акции от частния сектор.

Съществуващ и нерешен правен проблем в рамките на европейското законодателство, в това число и в българското законодателство е свързан със съществуващата необходимост от прилагане на двойна процедура:

- а/ Първа процедура за подбор на частния партньор на институционалното ПЧП.
- б/ Втора процедура за възлагане на осъществяването на услугата именно на това създадено смесено дружество.

Все още не е уреден механизъм, който да създаде правен регламент за осъществяване на една – единствена процедура, която да бъде прозрачна и конкурентна, като обхваща едновременно двата етапа – осъществяване на инвестицията и последващото ѝ управление.

Ето защо, и в Качеството си на Консултант разработвайки модела за осъществяване на институционализирано ПЧП, сме длъжни да отбележим, че има много резерви по отношение както на законодателната рамка, така и на политически и социални рискове, които прилагането на един такъв модел може да разкрие. Трудна би била обосновката за избора и прилагането на този модел, при описаните рискове и възможното развитие на неблагоприятни хипотези.

В конкретната разработка, изработихме модел, като последователност от стъпки, които считаме за възможни, както и определени механизми за защита, които единствено приложени в тяхната обща съвкупност могат да гарантират съблюдаването и запазването на обществения интерес. Настоящият анализ прави опит да обоснове всяко от предложените действия, като съвкупност от модела.

## **2.2. Модел за осъществяване на ИПЧП.**

### **2.2.1. Акционерно дружество като правноорганизационно форма**

Предлаганата форма на институционализация е създаването на акционерно дружество като правноорганизационна форма. Изборът на тази форма е обусловен от следните съображения като съвкупност:

- А/ характеристиката на акционерното дружество като капиталово търговско дружество, което отделя собствеността и риска на дружеството от това на неговите акционери;
- Б/ характеристиката на акционерното дружество като търговско дружество, което по определение е насочено към реализиране на търговска печалба – инструмент, посредством който би могъл да се привлече частен инвеститор;



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

„Създаване и утвърждаване на механизъм за успешни публично-частни партньорства в община Бургас и Югоизточния планов район”, Договор реф. №: А08-14-38-С/10.02.2009  
Проектът се финансира от Европейския социален фонд и държавния бюджет на Република България

В/ разработеният законодателно модел на акционерно дружество, както и съществуването на подзаконова нормативна уредба за участието на Община Бургас в капиталови търговски дружества;

Г/ специфичните правни инструменти, свързани с дейността на акционерно дружество, които в случая биха могли да бъдат използвани за защита на обществения интерес, като се съхрани богатството от възможности за използване на финансови инструменти – тук се има предвид разработените по-долу юридически механизми на т.н. „златна акция”, възможностите за финансиране посредством облигационен заем; възможностите за създаване на допълнителни защити при увеличаване на капитала; въвеждане на неимперативно определено компетентности на общото събрание; възможността за двустепенна система на управление и контрол и регламентация на работата на членовете на тези съвети;

Моделът, по който предлагаме да се осъществи Институционализираното ПЧП е следният:

#### **2.2.1.1. Създаване на еднолично акционерно дружество, където едноличен собственик е общината.**

*А/ Причини за избор на този вариант.*

Вариантът се предлага, тъй като към настоящия момент общината не е разработила механизъм по силата на който да избира частен партньор при учредяване на смесено акционерно дружество. Тук, следва да се отбележи, че тъй като частен партньор ще е необходим на общината за реализация на проекта, независимо на кой етап същият бъде привлечен и по какъв начин това бъде осъществено към дейността на създаденото ЕАД, винаги съществува рискът общината да бъде обвинена, че не е провела достатъчно прозрачна и конкурентна процедура при избора си на такъв партньор.

За да намалим максимално този риск, предлагаме дружеството да бъде учредено първоначално като еднолично акционерно дружество, защото този по начин без участие на друго лице в учредителното събрание и съответно при приемане на устава, е възможно приемане на устав на дружеството, което създава специфични регламенти за защита на интереса на общината, независимо от бъдещото капитализиране на дружеството. Тези регламенти ще са константни, няма да съществува възможност за промяната им без съгласието на Община Бургас, изначално заложили при избора на частен партньор, съответно той ще е длъжен да се съобрази с тях, независимо от капиталовото си участие в дружеството. В случай, че се учреди първоначално смесено дружество, при размера на търсената инвестиция, т.е. част от капитала който ще притежава частния партньор, липсват гаранции, че подобни защитни механизми могат да бъдат приети и регламентирани в устава.

Предложението ни задължително се обвързва със създаването на специални правила за избор на частен партньор, по начин защитаващ обществения интерес, предмет на специален анализ, систематично представен по-долу.

*Б/ Правна характеристика*



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

„Създаване и утвърждаване на механизъм за успешни публично-частни партньорства в община Бургас и Югоизточния планов район”, Договор реф. №: А08-14-38-С/10.02.2009  
Проектът се финансира от Европейския социален фонд и държавния бюджет на Република България

С учредяването на едноличното акционерното дружество, се създава нов правен субект, различен от учредителите му/акционерите – в конкретната хипотеза едноличният собственик на капитала, Община Бургас. Този правен субект встъпва в правния оборот, като самостоятелно поема права и задължения и отговаря пред кредиторите си със своето имущество. Неговият учредител е отговорен до размера на внесенния капитал. Това означава, че рискът от дейността на дружеството, не е риск на собственика на капитала му, извън размера на внесенния капитал.

Така създаденото дружество ще има за задача да обезпечи и осъществи както изграждането на инвестицията, така и последващата ѝ експлоатация, т.е. търговската дейност по повод обслужване на тази инвестиция. Общината ще осигури съблюдаването на социалните функции които се стреми да осъществи посредством инвестицията използвайки два механизма – 1) участие в управлението на дружеството; 2) възможна хипотеза на обратно придобиване на определени права, свързани с изграждането на спортните съоръжения, разгледана систематично по-долу.

*В/ Предложение за начин на учредяване.*

### Първи сценарий

При този сценарий, предлагаме дружеството да се учреди, като неговият капитал бъде формиран с непарична вноска – апорт на вещно право на строеж. Предложението ни се обуславя със следните съображения:

- Апортът е разпоредителна сделка, по силата на която учредителят в случая Общината прехвърля определено право в патримониума на дружеството, което става негов собственик/ титуляр. Срещу така прехвърленото право, което е парично оценяемо, учредителят в случая Общината придобива пакет акции от капитала на дружеството, равни по своята стойност на прехвърленото право.
- Разглеждания сценарий предполага, че Общината ще запази правото си на собственост върху терена, но ще прехвърли ограниченото вещно право на строеж в патримониума на създаденото дружество. Дружеството ще притежава правото на строеж, необходимо му за да реализира инвестицията. Като следствие от реализирането на правото на строеж, дружеството ще стане собственик на изграденото /постройките, съоръженията/, а общината ще остане собственик на земята. Тук се разкриват няколко специфики, които следва да бъдат обсъдени от общината, за приемане на това решение:

В случай, че правото на строеж не се реализира в рамките на 5 години, считано от датата на учредяването си, то се погасява. С оглед апортирането му, при настъпване на такава хипотеза, това би означавало декапитализация на дружеството, съответно задължение за прекратяване на дейността му. От една страна, това законодателно разрешение в конкретната хипотеза брани обществен интерес, защото означава, че в случай, че не се реализира правото на строеж, то собственикът на терена ще придобие по право обратно правата, от друга страна – пет годишния срок, който е императивен, в случаят би могъл да се окаже твърде дълъг;



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

„Създаване и утвърждаване на механизъм за успешни публично-частни партньорства в община Бургас и Югоизточния планов район”, Договор реф. №: А08-14-38-С/10.02.2009  
Проектът се финансира от Европейския социален фонд и държавния бюджет на Република България

На второ място, в случай на погасяване на правото на строеж, или след изтичане на срока на дружеството, както и в който да е случай на настъпило обстоятелство, което предполага прекратяване на дейността, независимо дали чрез процедура по ликвидация, или по несъстоятелност, общината не става автоматично, по силата на обратно действие или приращение, собственик на постройките и инвестицията. Напротив, същите като собственост на дружеството, следва да служат за обезпечение на кредиторите или съответно да бъдат трансформирани в парични стойности, за изплащане на ликвидационен дял. Още повече, че предвидимата хипотеза е, че общината няма да е едноличен собственик на капитала на това дружество, а ще е налице и частен партньор, който ще разполага със същите права при прекратяване на дружеството.

Не на последно място, като техника при учредяването на правото на строеж, са възможни няколко хипотези:

- Правото на строеж се учредява безсрочно, но дружеството в което се апортира е със срок на съществуване.
- Правото на строеж се учредява срочно за срокът на съществуване на дружеството;
- Правото на строеж се учредява, като по отношение на спортни съоръжения е с минимален срок, след което собствеността върху спортните съоръжения преминава в патримониума на общината, а за останалите изградени съоръжения, като хотели, търговски обекти, паркинги и др., се учредява срочно за срокът на съществуване на дружеството; Този вариант е приложим и е адекватен с оглед изискванията на Закона за физическото възпитание и спорта, но в случая следва да бъде съобразен и интереса на частния инвеститор, с оглед възвращаемостта на инвестицията му, калкулирана и на база експлоатация на спортните съоръжения. В този случай общината следва да прилага механизми посредством управлението на дружеството за осигуряване на дължимата социална услуга в рамките на експлоатация на тези съоръжения от търговското дружество.

Втори сценарий / Този сценарий, считаме за препоръчителен/.

Учредяване на едноличното акционерно дружество с минимален капитал /50 000 лв./ внесен като парична вноска от страна на общината.

След което учредяване на право на строеж, и доколкото юридическото лице е на бюджетна издръжка, това може да се осъществи без публичен търг и конкурс, съгласно чл.37, ал.4 от ЗОС и чл. 44 от НРПУРОИВ на Община Бургас.

Този сценарий е препоръчителен, защото:

а/ улеснява се процедурата по учредяване на дружеството,

б/ избягва се необходимостта от адекватното отразяване на капиталовите стойности, при всяка промяна в правното състояние на учреденото ограничено вещно право;





Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

„Създаване и утвърждаване на механизъм за успешни публично-частни партньорства в община Бургас и Югоизточния планов район”, Договор реф. №: А08-14-38-С/10.02.2009  
Проектът се финансира от Европейския социален фонд и държавния бюджет на Република България

в/ създава се изрична договорна връзка между общината и търговското дружество, което означава че се ангажира договорната отговорност и на бъдещия частен инвеститор в дружеството. С договора, с който се учредява право на строеж, се въвеждат и допълнителни специфични клаузи относно начинът по който следва да се реализира инвестицията, и евентуални санкции при лошо изпълнение. Право на строеж се учредява за определен срок, като тук важи казаното по-горе. Това гарантира придобиването на собствеността върху изградените съоръжения, след изтичане на срока на правото на строеж, на основание чл. 37, ал.3 от Закона за общинската собственост.

г/ в допълнение се запазва възможността за контрол върху дейността на частния инвеститор посредством учреденото институционализирано ПЧП.

Като негатив при осъществяването на този сценарий, отчитаме възможно тълкуване на прилагането на модела като заобикаляне на закона, доколкото се предоставя право на строеж на юридическо лице на бюджетна издръжка, при облекчена процедура и правила. Притеснението се създава, с оглед обстоятелството, че изначално е предвидено привличането на частен инвеститор и негово участие в капитала на дружеството.

При осъществяване на тези сценарии по отношение на начина на учредяване на дружеството и придобиване на ограничено вещно право, се запазват всички изложени по -долу специфични компоненти на разработения модел на Институционализирано ПЧП.

Като забележка, тези сценарии са възможни, единствено в хипотеза, че теренът върху който ще се реализира инвестицията е частна общинска собственост. В този смисъл, това е друг от потенциалните рискове за успешно осъществяване на предлагания цялостен модел за реализация на ПЧП.

*Г/ Специфична защита на обществения интерес, посредством създаване на специални регламенти в устава на дружеството*

### „Златна Акция”

При прилагането на този модел е от изключителна важност защитата на обществения интерес, при съобразяване на следното:

Когато бъде привлечен частен инвеститор, който финансира осъществяването на модела на ПЧП и независимо под каква форма същият предостави финансирането, е възможно, като най-вероятна хипотеза, тази парична маса да се отрази върху капитала на дружеството, и по-скоро върху капиталовата структура. Има се предвид, че след момента на привличане на частен инвеститор, се предполага, че акционерите в дружеството ще станат минимум двама, и в тази връзка общината ще загуби правната възможност за самостоятелни решения по отношение на дейността на дружеството. В допълнение, доколкото всяка акция дава право на един глас в общото събрание на акционерите, то в зависимост от броя притежавани акции, ще се влияе и върху правната възможност да се приемат определени решения.

Именно в тази връзка и за защита на Общината и на обществения интерес, който тя представлява, в общото събрание по повод дейността и управлението на

“Проектът се осъществява по Оперативна програма „Административен капацитет” съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд” – [www.opac.government.bg](http://www.opac.government.bg) 9



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

„Създаване и утвърждаване на механизъм за успешни публично-частни партньорства в община Бургас и Югоизточния планов район”, Договор реф. №: А08-14-38-С/10.02.2009

Проектът се финансира от Европейския социален фонд и държавния бюджет на Република България

дружеството, следва да се използва правният инструмент на т.н. „златна акция”, или привилегирана акция, съгласно използваната терминология в Българския Търговски закон /чл.182 и сл./.

Тази акция следва да даде възможността на общината единствено с нейното съгласие /независимо от броя притежавани от нея обикновени акции, и разпределението на акционерното участие/ да бъдат приемани определени решения. Предложението ни е това право, като привилегия за налагане на вето, да се съотнася към следните решения на Общото събрание на акционерите, както следва:

- Право на вето върху всяка промяна на устава, рефлектираща по какъвто и да е начин върху правата, които дава преференциалната акция към датата на приемане на настоящия устав;
- Изменение или отмяна на определени защитни членове в устава;
- Доброволно прекратяване на дружеството;
- Преобразуване на дружеството, включително и чрез промяна на правната форма;
- Изменения в предмета на дейност, седалището и адреса, наименованието на дружеството; двустепенната система на управление;
- Извършване на сделки на разпореждане с недвижими имоти или сделки на управление със срок по голям от 5 години;
- Изменения в броя на членовете от състава на Управителния съвет;
- Изменения на права, произтичащи от акции от капитала на дружеството.

В допълнение, тази акция следва да предостави правото на Общината да предлага за назначаване, освобождаване и заменяне на един член на Надзорния съвет и двама от членовете на Управителния съвет, при първоначален състав на този орган от трима членове, като промяна на броя членове на състава може да се извършва само със съгласие на Общината. По този начин се гарантира и обстоятелството, че общината ще има възможност да управлява и контролира дейността на дружеството посредством свои представители в органите на управление, през целия срок на съществуване на дружеството.

Отделно, тази акция следва да предостави и определени права при ликвидация на дружеството, с цел възможно запазване на обществения интерес, особено при осъществяване на сценарий за учредяване на дружеството чрез апорт.

Тази акция не може да бъде предмет на свободна разпоредителна сделка, като може да притежавана само от Община Бургас, или от посочен от нея държавен общински орган.



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

„Създаване и утвърждаване на механизъм за успешни публично-частни партньорства в община Бургас и Югоизточния планов район”, Договор реф. №: А08-14-38-С/10.02.2009  
Проектът се финансира от Европейския социален фонд и държавния бюджет на Република България

### Допълнителни права в компетентността на Общото събрание.

Предлагаме, извън императивно определената компетентност на Общото събрание на акционерите по Търговския закон, доколкото с устава могат да се въведат допълнителни права в органите на управление /чл.221, т.11 от ТЗ/, в компетентността на Общото събрание на акционерите да бъде поставен и въпросът свързан с извършване на сделки на разпореждане с недвижими имоти и/ или сделки на управление със срок по голям от 5 години. Тази компетентност, плюс правото на вето на Общината въз основа на преференциалната акция, ще даде възможност да се контролира дейността на дружеството, като не се извършват сделки, чрез които биха могли да се изгубят определени вещни права не в интерес на обществеността, или пък да се сключват неприемливи дългосрочни договори, които са свързани с управление на инвестицията. Във всички случаи тези регламенти ще дадат възможност, независимо от разпределението на акционерния капитал, съответно участието на частния инвеститор, общината да притежава специфично право да контролира разпореждането и управлението на инвестицията с оглед спазване на спазването на обществения интерес.

### Допълнителни специфични защиты

- специфичен предмет на дейност, чиято промяна ще изисква съгласуване от Общината;
- липса на възможност за издаване на акции на приносител, т.е. акциите са единствено поименни и във всеки момент е известен притежателят на акциите, съответно правата които същите инкорпорират;
- двустепенна система на управление, като управителния съвет, т.е. органът който осъществява оперативното ръководство на дейността се състои от трима членове, от които двама се избират по предложение на Общината, като тези регламенти са предмет на вето при евентуална промяна от страна на Общината.
- ред за докладване, постоянна информираност и надзор по отношение на дейността на дружеството;
- създаване на система на договори с членовете на управителния съвет и надзорния съвет, които да ти обвързват по повод спазването на правилата за работа.

### Специфики, свързани с увеличението на капитала

Въпреки, че не се разкриват особени специфики, доколкото е предвиден ред за записване на капитал, предложението ни се съсредоточава върху следното:

Общината следва да прецени удачността на решение за облекчение по отношение на реда като това право бъде предоставено на Управителния съвет при спазване изискването на чл.196 от ТЗ, чрез съответния регламент в устава. Подобно разрешение ще предположи оперативност при намиране на частния инвеститор, разбира се при спазване на строги правила за контрол върху дейността на



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

„Създаване и утвърждаване на механизъм за успешни публично-частни партньорства в община Бургас и Югоизточния планов район”, Договор реф. №: А08-14-38-С/10.02.2009  
Проектът се финансира от Европейския социален фонд и държавния бюджет на Република България  
управителния съвет в тази посока. Освен това ще рамкира и стойността на търсеното финансиране от общината изначално, чрез изричен текст в устава.

Отделно, следва внимателно да се прецени възможността за увеличаване на капитала, чрез превръщане на облигации в акции, в случай че дружеството реши да се финансира посредством облигационен заем. Има се предвид забраната на чл.215 от ТЗ, да се превръщат облигации в акции в дружеството, където повече от 50 % от капитала е собственост на държавата и по-специално доколкото тази забрана по аналогия е приложими и за общината в такава хипотеза.

Предложението ни е да се използва механизма на нормата на чл.195 от ТЗ, който гласи: „Капиталът може да бъде увеличен под условие, че акциите се закупят от определени лица на определена цена, както и срещу облигации на дружеството”. При тази хипотеза може да се проведе състезателна процедура от дружеството за закупуване на акции от частен инвеститор, който е бил избран след съобразяване на всички данни от неговия правен, финансов статус и технически капацитет.

#### Специфични правила за избор на частен инвеститор - правната рамка

Задължително следва да се създаде правна рамка за специфичните правила, по които се избира частен партньор, като това във всички случаи съставлява документ, който следва да бъде приет от Управителния съвет като правила за работата му, подлежи на контрол от Надзорния съвет, и на окончателно одобрение от страна на Общото събрание, със санкцията посредством вето на Община Бургас.

Предполага се, че правната техника ще се сведе до увеличаване на капитал чрез записване на нови акции, който е по препоръчителен вариант от издаването на облигационен заем. Предлагаме да се използва и възможността, предвидена в нормата на чл.195 ТЗ. Това е така, защото облигационен заем не предполага непременно придобиване на правата на акционер, т.е. участието и отговорността на частния инвеститор в управлението на дружеството, което е характеристиката на ПЧП.

Във всички случаи следва да се заложи провеждане на определена конкурсна процедура за избор на частен партньор, която да е конкурентна, равнопоставена и прозрачна, и която да предполага:

- съгласие на частния партньор да работи в рамките на устава на дружеството, така както е приет;
- финансовото му участие при предварителна яснота за размера на инвестицията. Тук се създава неудобството, че по-адекватния правен механизъм е пълно увеличаване на капитала до размера на инвестицията, разбира се това може и да се администрира като траншове, т.е. последователни увеличавания на капитала, при следната резерва – липса на реални гаранции, че следващото увеличение ще бъде извършено; и възможност средства на дружеството да бъдат използвани за увеличение на капитала;



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

„Създаване и утвърждаване на механизъм за успешни публично-частни партньорства в община Бургас и Югоизточния планов район”, Договор реф. №: А08-14-38-С/10.02.2009  
Проектът се финансира от Европейския социален фонд и държавния бюджет на Република България

- личното състояние на кандидата, доказване на неговия правен, административен, икономически и финансов статут, професионален опит и капацитет за изпълнение на поставените задачи;
- определяне на бизнес задачите на дружество и изискване за разработка на бизнес план и бизнес стратегия за постигане на заложените индикатори за резултат;
- начин на оценяване на кандидатите;
- допълнителни изисквания – в случай на преценка от страна на Общината, например задълженията за предоставяне на услугите на социално приемливи цени. Следва да се отбележи, че липсва правен механизъм, който да задължи кандидатът след като придобие акционерното участие от увеличението на капитала, да се съобрази с предварителните си ангажименти. Единствената гаранция, и все пак не достатъчно е наличието на управителни права в Общината, посредством нейните представители в управителните органи.
- времеви параметри за провеждане на процедурата.

Така разписаните правила, следва да бъдат съобразени с адекватни санкции по отношение на дейността на членовете на управителните органи на дружеството по избор на частен инвеститор, в случай че се констатира нарушение на процедурите, конфликт на интереси и др. хипотези, непопадащи в понятието за етика и целесъобразност.

#### Специфични правила при ликвидация

При съблюдаване на нормата на чл. 182, ал.1 от Търговския закон е възможно да се предвиди, че привилегированата акция предоставя следния дял от дружеството имущество при ликвидация – правото да получи като ликвидационен дял при ликвидация на дружеството изградените в резултат на реализираното право на строеж сгради и съоръжения, по тяхната остатъчна стойност, като в случай на необходимост извърши парично уравниване на ликвидационните дялове на останалите акционери съразмерно /приложим в случай на апорт/. По този начин се гарантира при прекратяване на дружеството, посредством ликвидация – обратния трансфер в полза на общината на собствеността на сградите и съоръженията. Все пак, риск е че ликвидацията не се извършва при всички хипотези на прекратяване на дейността на дружеството, прим. При несъстоятелност, както и че е възможно общината да не е в състояние като финансов ангажимент да реализира удовлетворяването на останалите акционери. Опит да решим този проблем е чрез срочността на правото на строеж, но тук безспорно ще създаде определена колизия в хипотезата на преценка на настъпилите конститутивни права.

При осъществяване на втория сценарий – предоставяне на право на строеж, следва задължително да се уточни в договора за предоставяне на право на строеж, че същото се прекратява при прекратяване на юридическото лице, негов титуляр и в този случай не е необходимо разписването на допълнителни права при ликвидация на дружеството, в полза на общината, относими към вещното право. Разбира се,



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

„Създаване и утвърждаване на механизъм за успешни публично-частни партньорства в община Бургас и Югоизточния планов район”, Договор реф. №: А08-14-38-С/10.02.2009  
Проектът се финансира от Европейския социален фонд и държавния бюджет на Република България  
общината може да прецени да предостави определени права при ликвидация, чрез съответната разпоредба в устава на дружеството.

Специфични правила по отношение на начина на управление, създаване на изрични регламенти по отношение на договорите за управление.

Договорите за управление и за контрол, които ще се подпишат с членовете на Съветите, следва да съдържат конкретни индикатори за резултат, възможност за бонусна система при определяне на възнаграждението им, с оглед постигнатите резултати и на двата етапа – изграждане на инвестицията и последващото ѝ управление.

Членовете на Съветите следва да бъдат обвързани със строги санкции при неизпълнение на задълженията си, свързани с правилата за избор на частен инвеститор, правилата за отчетност, и задълженията си по повод трансфериране, разпореждане и управление на вещни права, или дългосрочни облигационни права върху недвижими имоти.

Тук следва да съобразят и насложат специфичните правила, които са регламентирани в Наредбата за реда по който Община Бургас участва в учредяването и упражнява правото си на собственост в търговски дружества.

Изграждане на инвестицията

Риск на настоящия модел е сбъдването на неблагоприятна хипотеза по повод изграждането на инвестицията, разбирана както следва:

- Невъзможност да се намери частен инвеститор, съгласен да участва в увеличение на капитала при предлаган рестриктивен устав;
- Избор на неподходящ частен инвеститор, който не успее да завърши инвестицията, доколкото общината ще е практически лишена от възможността да търси свободно нов партньор, защото оператор на инвестицията се явява вече създадено дружество, в което тя трябва да се съобрази с решения на наличния неподходящ партньор, което ще отблъсне нов инвеститор.
- Избор на неподходящ частен инвеститор, който не успее да завърши инвестицията, пристъпи се към ликвидация или несъстоятелност, В този случай, общината рискува през определен период от време да притежава т.н. „гола” собственост и да търпи ползване от страна на „нежелан” приобретател.
- Правилата за проектиране, строителство на инвестицията се ръководят от търговското дружество и е възможно прилагане на процедури, които да привлекат като изпълнители неподходящи лица. Практически, липсва механизъм за директно влияние на Общината върху този избор;

Предлагани услуги след реализация на инвестицията



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

„Създаване и утвърждаване на механизъм за успешни публично-частни партньорства в община Бургас и Югоизточния планов район”, Договор реф. №: А08-14-38-С/10.02.2009  
Проектът се финансира от Европейския социален фонд и държавния бюджет на Република България

Всички предлагани услуги, така както са обусловени от вида на реализираната инвестиция, ще се осъществяват от името и за сметка на дружеството. В този смисъл, по отношение на ценообразуването, ще се прилага търговска политика, съгласувана между общината и частния ѝ партньор.

По отношение на социалните услуги които ще се предлагат, общината следва да провежда политиката си посредством своите представители в органите на управление на дружеството – което всъщност не съставлява особено подходящ механизъм.

Още повече, че дружеството е насочено към постигане на търговска печалба, а частният инвеститор към възвръщане на инвестицията посредством дивидент.

В тази връзка, е удачно да бъде обмислен вариантът за отделяне на услугите, свързани със спортния комплекс, посредством кратък срок на предоставеното право на строеж, след което спортните съоръжения да преминат в полза на общината. Този вариант обаче се явява правно-технически затруднен, доколкото към настоящия момент липсва проектиране за терен, т.е. не могат да се обособят обектите по отношение на които вещното право се предоставя за по-къс срок.

Друг начин, по който може да защити обществения интерес, е да се предостави в компетентността на общото събрание на основание чл.221, т.11 от ТЗ да съгласува ценовата политика на дружеството, със съответното право на вето върху решението от страна на Община Бургас.

В доклада съдържащ алгоритъма за прилагане на пилотния модел ПЧП – в тази част за условно обозначения първи модел, ще бъдат представени всички необходими етапи, които следва да се осъществят за реализация на този модел, както и част от основните документи, като проекти, които биха дали възможност за адекватна правна защита на обществения интерес, при съобразяване на спецификата на конкретната хипотеза.

*Д/ Рисковете, свързани с този модел*

Политическите рискове, които считаме че се идентифицират, са следните:

Моделът е твърде сложен, поради която причина се явява трудно обясним на обществеността.

Извън пряката компетентност на общината, чрез опосредствени органи и действия се осъществява изборът на частен партньор, което може да създаде съмнения за прилагане на не най-добрия стандарт и липса на гаранции за защита на обществения интерес.

Вследствие от недобрите правни гаранции, свързани с липса на директни санкции при неизпълнение на задължения от страна на частния партньор, е възможно възникването на неблагоприятни хипотези, свързани с лошо, забавено или пълно неизпълнение. Проблем се явява липсата на санкции, въз основа на директна облигационна връзка между общината и частния партньор. Това пряко ще рефлектира върху възприятието на обществеността за реализацията на проекта.



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

„Създаване и утвърждаване на механизъм за успешни публично-частни партньорства в община Бургас и Югоизточния планов район”, Договор реф. №: А08-14-38-С/10.02.2009  
Проектът се финансира от Европейския социален фонд и държавния бюджет на Република България

### Законодателни рискове

Като законодателен риск отчитаме липсата на закона за ПЧП, като в случай че такъв бъде приет и въпреки безспорното му действие занапред е възможно да се установи че предложеният модел е в разрез с норми на закона.

### Правно-технически рискове

При осъществяване на сценариите липсва пряк договор между Общината и частния партньор, който да има обект изграждането и експлоатацията на инвестицията. Този риск е от съществено значение, доколкото не се създава пряка облигационна връзка за начинът, по който ще се реализира и експлоатира инвестицията, както и санкции за неизпълнение. Начин за обвързване на частния партньор е разгледания втори сценарий с предоставяне на право на строеж, но и тук отново облигационната връзка е опосредена от наличието на търговско дружество.

Договорната връзка, която ще се създаде между Общината и частния партньор е уставът на дружеството, но същата има за предмет устройствено организационните правила, и може да защити евентуалното финансиране, и последващо прехвърляне на права върху общината. Тази договорна връзка няма за предмет и не третира дейността по изграждане и експлоатация, която остава единствено като обект на управление от органите на дружеството. В този смисъл посредством този модел прехвърлянето на риска за успешно реализиране на ПЧП не преминава изцяло върху частния партньор, т.к. съществуват хипотези при които общината да не може да използва за продължителен период от време изградените сгради или съоръжения, или да трябва да търпи използване от друго лице. Опитали сме се с изработеният модел да защитим общината от пълно изгубване на правото на собственост, и ограничаване на предоставените права в определен разумен времеви порядък.

При осъществяване и на двата сценария, основната възможност за укоримо поведение се явява липса на нормативна регламентация по повод избора на частен инвеститор като съдружник на общината в капиталово търговско дружество. Този риск следва да се избегне чрез разписани специфични правила за начина на осъществяване на неговия избор, които задължително включват провеждането на състезателна, конкурентна и равнопоставена конкурсна процедура.

Не на последно място, идентифицира се като правен риск за осъществяване на този модел, обстоятелството че теренът, където се предвижда осъществяването на инвестицията, към настоящия момент е публична общинска собственост

### Социален риск

Дефинира се като невъзможност за Общината пряко и директно да влияе върху вида предоставяни услуги и тяхната цена.

### Финансов риск

Явява се следствие от описаните по -горе правни рискове, а именно евентуална загуба от невъзможност да се експлоатира терена, който се предоставя за изграждане на инвестицията.





Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

„Създаване и утвърждаване на механизъм за успешни публично-частни партньорства в община Бургас и Югоизточния планов район”, Договор реф. №: А08-14-38-С/10.02.2009  
Проектът се финансира от Европейския социален фонд и държавния бюджет на Република България

### 2.2.2. Акционерно дружество със специална инвестиционна цел като правноорганизационно форма

В правния анализ, бе разгледана и хипотезата на създаване на АДСИЦ, при съобразяване на финансовите инструменти, регламентирани за осъществяване на дейността му, специфичната цел на създаването му и законно регламентираните форми на обслужващи дейността му дружества.

Доколото, няма забрана общината да участва в капитала на акционерно дружество или специфична забрана в специалния закон за дружества със специална инвестиционна цел, считам, че не съществуват правни пречки общината да възприеме този подход, още повече при гарантираната от закона строга финансова дисциплина. Евентуална пречка за прилагане на тази форма, е необходимостта от специфични експертни познания, високият капиталов праг при наличие на забрана за апортиране и липсата на подобни практики с общински или държавни дружества в България.

АДСИЦ, е акционерно дружество, което инвестира паричните средства, набрани чрез издаване на ценни книжа, в недвижими имоти или във вземания (секюритизация на недвижими имоти и вземания). „Секюритизация” се определя като дейност, при която вещни права (право на собственост и право на строеж) върху недвижими имоти или права върху парични вземания, включително и бъдещи вземания, се материализират в ценни книжа, предлагани публично. Едно дружество със специална инвестиционна цел може да секюритизира само недвижими имоти или само вземания, като в конкретната хипотеза е подходящо да се премине към секюритизация на недвижими имоти.

Моделът може да бъде реализиран, по следния начин:

1. Учредяване на АДСИЦ от страна на общината с паричен капитал от 500000 лв., внесен изцяло към датата на регистрация. След което се преминава към получаване на лиценз за извършване на дейността от Комисията по финансов надзор,
2. След получаването на лиценза в срок от 30 дни, стартира процедурата по извършва първоначалното увеличение на капитала по реда на Закона за публично предлагане на ценни книжа с проспект, одобрен от Комисията по финансов надзор.

Това е моментът в който се набират частни инвеститори, но това е по скоро форма на използване на финансови инструменти, отколкото публично частно партньорство в истинския смисъл. Този извод се налага и поради правната характеристика на последваща експлоатация на инвестицията, описана систематично по –долу.

3. Следващата стъпка при реализация на модела, която може да се осъществи едновременно с процедурата по първоначално увеличаване на капитала е предоставянето на права върху терена на АДСИЦ.

Това може да бъде реализирано, посредством продажба на собствеността, учредяване на ограничени вещни права, по специално право на строеж или право на ползване .



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

„Създаване и утвърждаване на механизъм за успешни публично-частни партньорства в община Бургас и Югоизточния планов район”, Договор реф. №: А08-14-38-С/10.02.2009  
Проектът се финансира от Европейския социален фонд и държавния бюджет на Република България

Препоръчително е използването на модела с учредяване на срочно право на строеж, доколкото той ще гарантира обратния трансфер на собствеността върху сградите след осъществяване на проекта за ПЧП.

Следва да се спазят процедурите за осъществяване на тези сделки – регламентирани в Закона за общинската собственост, Наредбата за реда за управление и разпореждане с общинска собственост, т.е. чрез провеждане на конкурсни и тръжни процедури.

Препоръчително е правото на строеж да се учреди към момента в който дружеството е еднолична собственост на общината, преди първоначалното увеличение на капитала, за да не се осъществява процедура на търг или конкурс.

В случай, че правото на строеж се учреди по време на подписката за набиране на капитал същото следва да се договори на въз основа на публично проведен търг или конкурс. Именно това е основната слабост при осъществяване на този модел. Липсва и не е възможно да бъде предоставена гаранция, че именно създаденото от Общината АДСИЦ ще получи правата по отношение на терена, при условия на конкурентност и равнопоставеност на участниците в една състезателна процедура. Конкурсната процедура дава възможност на общината да подбере начинът по който иска да избира кандидатите, но в никакъв случай не може да създава ограничителни условия по отношения на конкуренцията между частните инвеститори.

Забележка и тук е, че този вариант може да се осъществи в случай, че теренът върху който ще се изгради инвестицията е частна общинска собственост.

4. Последваща стъпка е дейността свързана с управление на инвестицията. Тук следва да се съобразят съществуващи законодателни разрешения, както следва:

АДСИЦ може да извършва единствено следните сделки:

1. набиране на средства чрез издаване на ценни книжа;
2. покупка на недвижими имоти и вещни права върху недвижими имоти, извършване на строежи и подобрения, с цел предоставянето им за управление, отдаване под наем, лизинг или аренда и продажбата им, или покупко-продажба на вземания.

Дружеството със специална инвестиционна цел не може да осъществява пряко дейностите по експлоатация и поддръжка на придобитите недвижими имоти. Дружеството със специална инвестиционна цел възлага на едно или повече търговски дружества, разполагащи с необходимите организация и ресурси (обслужващо дружество), обслужването и поддържането на придобитите недвижими имоти, извършването на строежи и подобрения, съответно обслужването на придобитите вземания, воденето и съхраняването на счетоводна и друга отчетност и кореспонденция, както и извършването на други необходими дейности.

Именно във функцията на възлагането на обслужващо дружество на експлоатацията, поддръжката се разкрива допълнително ПЧП модел, но не в класическата си форма, а опосреден посредством създаденото АДСИЦ. В този смисъл, се



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

„Създаване и утвърждаване на механизъм за успешни публично-частни партньорства в община Бургас и Югоизточния планов район”, Договор реф. №: А08-14-38-С/10.02.2009  
Проектът се финансира от Европейския социален фонд и държавния бюджет на Република България

разграничават функциите на частния партньор – по определение един ще финансира инвестицията, а друг ще осъществява прякото управление.

Прилагането на този вариант разкрива следната положителна характеристика – строг контрол върху дейността му от страна на Комисията за финансов надзор, което създава допълнителни гаранции за доброто управление на капитала. Отрицателна характеристика на този модел е че е по-скоро свързан с финансирането на дейността, посредством институционализиране и ползване на публично набиран капитал, а не е чиста форма на ПЧП разбиране като търсене на един инвеститор, който да осъществява и функцията по опериране на инвестицията.

### 3. ПИЛОТЕН МОДЕЛ- КОНЦЕСИЯ

В допълнение на изричното изискване на Възложителя – Община Бургас, Консултантът да разработи институционализирано публично-частно партньорство, Консорциум „Д енд Д – Бим”, предоставя и настоящия обобщен алгоритъм от стъпки за прилагане на концесия относно проект - **Изграждане на плувен и спортен комплекс „Славейков”** и стъпки за прилагането му. В конкретният случай и предвид действащото законодателство това е най-подходящият модел за ПЧП според Консултанта.

#### 3.1. Определения

Концесията е право на експлоатация върху обект и/или на услуга от обществен интерес, предоставено от концедент на търговец – концесионер, срещу задължението на концесионера да изгради и да управлява и поддържа обекта на концесията или да управлява услугата на свой риск. Концесията се предоставя въз основа на дългосрочен писмен договор с определен материален интерес, сключен между концедента и концесионера. Предлаганата от Консултанта концесия според предмета си в конкретния случай е **концесия за строителство**.

Предлагаме във връзка с чл. 3, ал. 1 от Закона за концесиите (ЗК), в настоящия случай, концесията за строителство да има за предмет цялостно изграждане на **плувен и спортен комплекс „Славейков”** и неговото управление и поддържане след въвеждането му в експлоатация **на риск на концесионера, като възнаграждението следва да се състои в правото на концесионера да експлоатира обекта на концесията**. Това право следва да включва (според разпоредбата на чл. 3, ал. 2 от ЗК) предоставянето на услуга от обществен интерес и извършването на други стопански дейности срещу получаването на приходи. На основание следващата алинея на чл. 3 от ЗК изграждането на обекта на концесията следва да включва дейностите по неговото проектиране и строителство за срока на концесията, както и възстановяването на обекта след случай на непреодолима сила. Управлението и поддържането на обекта на концесията следва да включва поддържането в наличност на обекта и на услугите и стопанските дейности, които се осъществяват чрез него, и осигуряването на непрекъснатост и ниво на качество на предоставяните услуги в съответствие с клаузите на концесионния договор (чл. 3, ал. 4 от ЗК).



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

„Създаване и утвърждаване на механизъм за успешни публично-частни партньорства в община Бургас и Югоизточния планов район”, Договор реф. №: А08-14-38-С/10.02.2009  
Проектът се финансира от Европейския социален фонд и държавния бюджет на Република България

### 3.2. Концесионно плащане

За предоставеното право на експлоатация на обекта на концесията, предлагаме да се предвиди задължение на концесионера да извършва към концедента концесионно плащане, като редът и сроковете за извършване на концесионното плащане ще се определят с концесионния договор (чл. 7, ал. 1 и ал. 3 от ЗК).

### 3.3. Предоставяне на концесията, срок на концесията и условие за осъществяването ѝ

Предоставянето на концесията включва:

1. извършване на подготвителни действия;
2. провеждане на процедура за предоставяне на концесия и
3. сключване на концесионен договор.

От своя страна процедурата за предоставяне на концесия включва:

1. приемане на решение за откриване на процедура за предоставяне на концесия;
2. провеждане на открита процедура за предоставяне на концесия и
3. определяне на концесионер.

Предвид изискването на разпоредбата на чл. 10, ал. 1 от ЗК и подготвените анализи, предлагаме концесията да се предостави за срок, предложен от участниците, който да е ограничен между 20 и 30 години.

Изграждането и/или разширяването, и/или реконструкцията, и/или рехабилитацията на обекта на концесията на риск на концесионера следва да е едно от съществените условия за осъществяване на концесията.

### 3.4. Обекти и субекти на концесията

Имот – публична общинска собственост. Урегулиран поземлен имот (УПИ), представляващ УПИ I в кв. 56 по плана на к-с ”Славейков”, град Бургас с площ от 23 279 кв.м. Имотът, обект на концесията за строителство, е разположен на територията на к-с ”Славейков” в град Бургас.

В настоящия случай концедентът запазва правото на собственост върху обекта на концесията, включително и върху принадлежностите. Прираченията и подобренията върху обекта на концесията или върху принадлежностите, включително когато не са в изпълнение на концесионния договор, стават собственост на концедента от момента на възникването им (чл. 15, ал. 1 и ал. 3 от ЗК).

Според чл. 16, ал. 1 от ЗК в процедурата за предоставяне на концесия може да участва всяко физическо или юридическо лице или обединение от такива лица. Следващите алинеи (2, 3 и 4) определят ограниченията, като предлагаме в обявлението за концесията да се определят всички ограничения.



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

„Създаване и утвърждаване на механизъм за успешни публично-частни партньорства в община Бургас и Югоизточния планов район”, Договор реф. №: А08-14-38-С/10.02.2009  
Проектът се финансира от Европейския социален фонд и държавния бюджет на Република България

Съгласно чл. 17, ал. 1, т. 2 от ЗК в конкретния случай **концедент е Общинският съвет - град Бургас** – за обекта, публична общинска собственост, а според чл. 18, ал. 1 от ЗК, **концесионер е лицето, на което чрез сключване на концесионния договор се предоставя концесията.**

Консултантът се съобрази с изричното искане на Община Бургас да бъде разработен модел, при който да се институционализира публично-частното партньорство. Предвид ще предоставим на вниманието на Възложителя алгоритъм от конкретни стъпки/действия за прилагане на различен от избрания модел на ПЧП – концесия за строителство, заедно с разработен проект на концесионен договор. Останалите необходими документи и дейности по модела могат лесно да бъдат подготвени и извършени въз основа на тези два основни документа при евентуална промяна на решението на Община Бургас за избор на модел на ПЧП, който да се приложи по проекта.

#### 4. ПИЛОТЕН МОДЕЛ- ФИНАНСОВА ЧАСТ

Очертаването на правните аспекти на бъдещото партньорство дава възможност за разглеждане на партньорството в неговия финансово-икономически аспект. Тук следва да се отбележи, че докато юридически е възможно и необходимо да се разгледат аспектите на модела, то от финансово-икономическа гледна точка параметрите на потенциалното юридическо лице (като акционерен капитал, дивидентна политика и др.) на този етап следва да се разглеждат схематично (което е направено в правния анализ и юридическата част на пилотния модел), но без залагането на конкретни параметри.

Това е необходимо, тъй като както беше посочено във финансовия, а също и в икономическия анализ, следва да се даде максимална свобода на бъдещия частен партньор по отношение на финансовите параметри. Тук съществува противоречие – от една страна като общо правило държателите на акции в дружествата се стремят към максимизиране на положителния финансов резултат. Това в особена важност се отнася до частния партньор. От друга страна обаче желанието на общината (акционера) не е постигане на максимален финансов ефект, а дори напротив – неговата цел е постигане на оптимизация (максимизиране) на прилаганите такси за ползване на съоръженията, или с други думи намаляване на размера на входящите парични потоци до размер, който да гарантира устойчивост на инвестицията **без максимизиране на финансовия резултат.**

В тази връзка от ключово значение за създаване на финансово жизнеспособен проект е намирането на **баланс между социалния ефект и частния интерес на потенциалния партньор.**

Докато подготвените анализи, отнасящи се до паричното изражение на бъдещото партньорство (финансовия модел, финансовия и икономическия анализ и анализа приходи/разходи) са фокусирани главно върху извеждане на основните показатели, а именно нетна настояща стойност (финансова и икономическа), вътрешна норма на възвръщаемост (финансова и икономическа), срок на скотирано откупуване и коефициент ползи/разходи, и които дават възможност на етапа на оценка да се



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

„Създаване и утвърждаване на механизъм за успешни публично-частни партньорства в община Бургас и Югоизточния планов район”, Договор реф. №: А08-14-38-С/10.02.2009  
Проектът се финансира от Европейския социален фонд и държавния бюджет на Република България

преценят и сравняват тези показатели на различните оференти, то те формират само част от финансово-икономическите стълбове на бъдещото партньорство.

Същността на модела за публично-частно партньорство във финансово-икономическо отношение следва да е фокусиран върху аспектите, които потенциално ще влияят върху успешното осъществяване на ПЧП и постигане на основната цел на Възложителя – качествени публични услуги и подобрен социален статус на населението. В тази връзка от решаващо значение ще бъдат данните от бизнес-планирането на потенциалните кандидати (след отчитане влиянието на посочените по-горе показатели като база). За тази цел от ключово и решаващо значение ще бъде конкурсното (по своята същност конкурентно) начало, предвидено при осъществяването на състезателната процедура за закупуване на акции от частния инвеститор. Като основен критерий за избор от финансова и икономическа гледна точка (с цел устойчивост на партньорството) следва да бъде именно посочения при разработването на правната материя критерий, а именно неговия финансов статус (или капацитет).

Този критерий е главно насочен към категорично благоприятното въздействие на конкурентното начало на подбор, осланиящо се основно на способността на външния партньор да минимизира риска при осъществяване на инвестицията или с други думи да привлече капитал с по-ниска рискова премия (по-ниска цена или лихва). Това дава пряко отражение върху нормата на възвръщаемост, която да се заложи при осъществяването на проекта и е ясна демонстрация за правопрпорционалната връзка между риск (цена на капитала) и възвръщаемост (понижаване на таксите и максимизиране на социалния ефект). Още веднъж следва да се подчертае значимостта на свободата на избор на частния партньор относно заложените от него дейности (главно строително-монтажни работи) за осъществяване на инвестиционното намерение. Тази свобода е в пряка връзка със способността на партньора да управлява такъв тип дейности (с условността на ограниченията, предвидени в юридическата част на пилотния модел) в стремежа му да минимизира риска, особено имайки предвид желанието на Община Бургас за прехвърлянето на рисковете на частния партньор. Наличието на тази свобода е от ключово значение както за постигането на социалния ефект, така и (като условие за това) привличането на партньор, притежаващ достатъчен капацитет за осъществяване на дейностите, предмет на партньорството. Той ще даде и пряко отражение върху цената на капитала, привлечена чрез външно финансиране. Това от своя страна е ключов момент за способността на частния партньор да успее (чрез различни схеми на финансиране като източници и структура) да запази своя интерес, което също следва да се има предвид при изработването на критериите за състезателната процедура – те не следва да са нито твърде свободни (означаващо висока степен на риск за общината), нито твърде рестриктивни (отново означаващо висок риск, но в случая за липса на кандидат партньори). Тук отново следва да се подчертае значението на баланса, посочен по-горе в разработката.