

Оценяване на публично-частни
партньорства от Евростат
Цели, методология и последни тенденции

Лого на Европейския експертен център за ПЧП

Оценяване на публично-частни партньорства от Евростат

Цели, методология и последни тенденции

Европейски експертен център за ПЧП

РЕЗЮМЕ

Настоящият доклад дава указания относно дефиницията, целта и методологията за счетоводното и статистическото оценяване на ПЧП и обяснява тяхното въздействие върху държавния дефицит и дълг. Той помага да се вникне в същината на целта и фискалното въздействие на ПЧП, както и на новите тенденции в счетоводното и статистическото им оценяване.

Европейският експертен център за ПЧП (ЕЕЦПЧП) е сътрудничество между Европейската инвестиционна банка (ЕИБ), Европейската комисия, държавите-членки на Европейския съюз, страните кандидатки и определени други държави. За повече информация за ЕЕЦПЧП и членството в него посетете <http://www.eib.org/epes>.

Настоящата публикация е изготвена с цел да допринесе и насърчи обсъждания относно Публично-частните партньорства, както и да благоприятства за разпространяването на добрите практики в тази област.

Изразените в настоящата публикация констатации, анализът, тълкуванията и заключенията не отразяват задължително възгледите или политиките на ЕИБ, Европейската комисия или който и да било член на ЕЕЦПЧП. Нито един член на ЕЕЦПЧП, в това число ЕИБ и Европейската комисия, не поема каквато и да било отговорност за точността на съдържащата се в настоящата публикация информация, нито каквато и да било отговорност за каквито и да било последици, свързани с използването на настоящата публикация. Целият риск, свързан с разчитането на предоставената в настоящата публикация информация, е за сметка единствено на ползвателя.

Съдържание

Въведение.....	4
1 Методи за отчитане на ПЧП дейностите на правителството: Основи на оценяването на ПЧП от Евростат	5
1.1 Защо публичният сектор трябва да отчита ПЧП?	5
1.2. Счетоводно оценяване на ПЧП.....	6
1.3 Статистическо класифициране на ПЧП в Националните сметки	9
1.4 Бюджетно оценяване на ПЧП	12
2 Статистическо оценяване на ПЧП за целите на Процедурата при прекомерен дефицит: оценяването от Евростат	14
2.1 Защо оценяването на ПЧП от Евростат е от значение?.....	14
2.2 Измерване на въздействието на ПЧП върху държавния дълг и дефицит: оценяването на ПЧП от Евростат	15
2.3 Процес от три стъпки за определяне на оценяването на ПЧП от Евростат	16
3 Оценяване на ПЧП от Евростат в условията на финансова криза	19
3.1 Влиянието на кризата.....	19
3.2 Държавна подкрепа чрез вноски в капитала и по дълга	19
3.3 Статистическо оценяване на държавните гаранции.....	20
3.4 Статистическо оценяване на плащанията при прекратяване	21
3.5 Статистическо оценяване на предоговарянето на договори.....	22
4 Бъдещо развитие на подхода на Евростат	22
4.1 Използване на счетоводното оценяване на ПЧП за целите на Евростат	22
4.2.1 Международни стандарти за финансови отчети (МСФО) правило 12	24
4.2.2 Международни счетоводни стандарти за публичния сектор (МССПС) ПО 43	24
4.3 Влияние върху статистическото оценяване на ПЧП в Националните сметки	26
4.3.1 Отчитане на твърде голям държавен дълг и дефицит	27
4.3.2 Необходимостта от двойно отчитане	28
4.4 Възможна промяна в правилата на Евростат?	29

Позовавания на Евростат..... 30

Въведение

От момента на въвеждането на Пакта за стабилност и растеж и влизането в сила на Протокола относно Процедурата при прекомерен дефицит по Договора от Маастрихт, правителствата в ЕС трябва да отчитат въздействието на ПЧП върху държавния дълг и дефицит.

Целта на настоящия доклад е да разясни процедурата за определяне на въздействието на ПЧП върху държавния дълг и дефицит. В целия документ наричаме това *статистическо оценяване на ПЧП*.

Оценяването на ПЧП от Евростат е тясно свързано със *счетоводното оценяване на ПЧП* на национално равнище. Поради това последните тенденции, насочени към промяна на счетоводните стандарти в публичния сектор, могат в крайна сметка да окажат влияние върху държавния дълг и дефицит. Това взаимодействие е обяснено по-долу.

Следователно, целта на настоящия доклад е:

- да разясни значението и целите на счетоводното и статистическото оценяване на ПЧП (Раздел 1);
- да обясни правилата на Евростат, свързани с въздействието на ПЧП върху държавния дълг и дефицит (Раздел 2);
- да анализира оценяването от страна на Евростат на мерките за подпомагане на ПЧП от правителството в рамките на финансовата криза (Раздел 3);
- да проучи последните тенденции в счетоводното оценяване на ПЧП и да опише как тези промени биха могли на практика да окажат влияние върху процеса на оценяване на ПЧП от Евростат (Раздел 4).

Статистическите аспекти на настоящия доклад бяха разработени в диалог с Евростат, за чието сътрудничество изразяваме голяма благодарност. Докладът отразява новото „Ръководство за държавния дълг и дефицит – Прилагане на ЕСС 95 – издание 2010 г.“, публикувано на 29 октомври 2010 г.¹.

¹ Вижте раздел „Ръководства“ на сайта на Евростат:
http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/government_finance_statistics/introduction

1 Методи за отчитане на ПЧП дейностите на правителството: Основи на оценяването на ПЧП от Евростат

1.1 Защо публичният сектор трябва да отчита ПЧП?

Съществуват много причини, поради които правителствата биха искали да отчитат ПЧП. Сред тях са насърчаването на доброто управление и прозрачността на дейностите на правителството, отчетността, стабилното финансово управление, макроикономическото планиране, съпоставянето в международен план, наблюдението и контрола. Съществуват различни начини за отчитане, като всеки от тях служи за постигането на специфична цел.

Счетоводното оценяване на ПЧП служи предимно за насърчаване на доброто управление и отчетността. Всяка транзакция, свързана с ПЧП, се отчита на равнище проект или на микроравнище в сметките на централното (или местното / регионалното) държавно управление и се класифицира или като държавен актив, или като не-държавен (частен) актив. Това класифициране се прави в съответствие с националните счетоводни стандарти за публичния сектор. Тези стандарти се прилагат по различен начин в отделните държави: на всяка държава е позволено да решава кои стандарти иска да използва. На практика счетоводното третиране обикновено се извършва от счетоводители на централното (или местното / регионалното) правителство.

Статистическото оценяване на ПЧП е свързано с отчитането на ПЧП дейностите за целите на макроикономическото планиране, съпоставянето в международен план, наблюдението и контрола. ПЧП се отчитат в „Националните сметки“, които държавите-членки са длъжни да изготвят в съответствие с единен формат. Статистическото оценяване на ПЧП представя съвкупната стойност на ПЧП (т.е. общата капиталова стойност на всички национални ПЧП дейности) в Националните сметки в съответствие със специфични статистически правила, дефинирани на международно равнище. За ЕС тези правила са изложени в Европейската система от интегрирани икономически сметки. Статистическото оценяване се извършва от националните статистически служби (често с участието на представители на националните централни банки и министерствата на финансите) и се докладва пред Евростат.

Бюджетните процедури са трети начин за планиране и отчитане на ПЧП дейностите на правителството. Целта им е да насърчат стабилно финансово управление. В рамките на бюджетните процедури се планират (предварително) и отчитат (последващо) разпределението на държавните ресурси за програми за капиталови инвестиции и оперативните разходи в държавния (или местния / регионалния) бюджет. Настоящият доклад не разглежда подробно бюджетните процедури.

Поради това е важно да се подчертае, че счетоводното, статистическото и бюджетното оценяване са свързани с различни начини за отчитане на ПЧП, пред различни аудитории, в различни формати и за различни цели.

1.2. Счетоводно оценяване на ПЧП

Сметките на централното (или местното / регионалното) правителство могат да се изготвят на касова основа или на база начисляване с натрупване². Държавите-членки на ЕС проявяват тенденция за преминаване от счетоводна система на касова основа към счетоводна система на база начисляване с натрупване. Много от тях са възприели хибридна система. Тази тенденция цели изравняване на публичните отчети с финансовите отчети, използвани от частните дружества.

ПЧП дейността се отчитат в сметките на централното (или местното / регионалното) държавно управление за целите на критичната проверка и вземането на решения. Всъщност подобно отчитане:

- благоприятства отчетността и осигурява инструменти за контрол от страна на надзорните органи, законодателната власт и обществото
- предоставя източник на икономическа и финансова информация и контрол при вземането на решения, когато отчетите се изготвят на база начисляване с натрупване.

Счетоводното отчитане на ПЧП в сметките на централното (или местното / регионалното) държавно управление се осъществява чрез *класифицирането* на активите, създадени чрез транзакцията за ПЧП. Целта на класифицирането е да се определи дали активите на ПЧП трябва да бъдат записани като активи на централното (или местното / регионалното) държавно управление и регистрирани в счетоводния баланс на централното (или местното / регионалното) правителство със съответния пасив на публичния сектор или не. Въпреки че по-голямата част от държавите в ЕС са основали това класифициране на общите счетоводни стандарти за публичния сектор, едва няколко са издали специфични указания или съвет за конкретното извършване на класифицирането на активите, участващи в ПЧП³.

**От счетоводство на касова основа към счетоводство на база начисляване с натрупване:
преминаване към счетоводството, използвано в частния сектор**

Основната цел на счетоводната отчетност в публичния сектор беше да осигури отчетност, но неговата методология ограничаваше предоставянето на информация за целите на вземането на решения. Отчетността обикновено беше осигурявана чрез едностранно бюджетно счетоводство на касова основа, което не даваше информация за активите и пасивите или паричните задължения, свързани с цената на капитала, амортизациите и поддръжката на активите. То също така не предоставяше информация за производителността на предоставяните услуги. Целта на последните тенденции в счетоводната отчетност в публичния сектор е да се осигури икономическа и финансова информация за подпомагане вземането на решения и сближаване на счетоводната отчетност в публичния и частния сектор. Постепенното въвеждане на двустранно счетоводство и счетоводна отчетност на база начисляване с натрупване, както и използването на счетоводни отчети, подобни на тези в частния сектор (например счетоводен баланс, отчет за приходите), повиши стойността на счетоводната отчетност в публичния сектор, особено във връзка с контрола

² Когато отчетите се изготвят на касова основа, приходите не се отчитат преди парите да бъдат действително получени и разходите не се отчитат преди да бъдат действително платени. Когато отчетите се изготвят на база начисляване с натрупване, транзакциите се отчитат когато нареждането се изготви, стоката се достави или услугите се извършат, независимо от това кога парите (вземанията) се плащат или получават в действителност. Класифицирането на активи на ПЧП в публичния счетоводен баланс се основава единствено на използването на счетоводство с начисляване с натрупване или хибридно счетоводство.

³ За Англия вижте *Ръководство за финансова отчетност на правителството (Government Financial Reporting Manual)* на Министерството на финансите, „Раздел 6.50 Осчетоводяване на споразумения за ПЧП, в това число договори за ЧФИ, съгласно МСФО“ и „Раздел 5.4.59 Ангажименти по договори за ЧФИ“ на адрес http://www.hm-treasury.gov.uk/d/2010_11_frem_full_version.pdf.

Класифицирането на активите в едно ПЧП се основава на счетоводни стандарти, дефинирани на национално равнище. Всяка държава е възприела своя собствена счетоводна система, основаваща се на специфични счетоводни стандарти. Тези системи съдържат специфични правила за определяне на дружествата, които принадлежат към държавния сектор и за отчитане на операции.

Тъй като няма международни стандарти за ПЧП, повечето държави в ЕС разчитат на счетоводните стандарти, използвани за договорите за лизинг. Тези стандарти, тълкувани чрез специални за всеки отделен случай указания, позволяват на счетоводителите и одиторите в публичния сектор да оценяват дали активите, създадени чрез ПЧП, принадлежат „по същество“ на публичния сектор. Тази оценка се основава на проверката или критерия за „икономическия риск и възнаграждение“.

Основният принцип на този критерий е, че ако „по-голямата част от свързания с проекта риск“ е била прехвърлена на дружеството, което е партньор на правителството в ПЧП („неправителствения партньор“), то активът, участващ в ПЧП, не трябва да се отчита в счетоводния баланс на правителството. Към момента повечето държави в ЕС са възприели този критерий. Въпреки това, те използват до известна степен различни методологии за определянето на това кога достатъчен риск (или по-голямата част от риска) е прехвърлен на неправителствения партньор.

В последно време, обаче, някои държави промениха или обмислят да променят счетоводните стандарти по начин, който ще изисква прилагането на „критерия за контрол“ като основа за класифициране на активите на ПЧП. Тяхната цел е да увеличат прозрачността на дейността на правителството, като отчитат в сметките на централното (или местното / регионалното) държавно управление онези проекти, които се инициират и „контролират“ от правителството. Този принцип ще се прилага дори когато съответните проекти се финансират косвено от частния сектор и по-голямата част от рисковете се поемат от неправителствени организации⁴. Този критерий се различава от критерия „риск и възнаграждение“, тъй като взема предвид по-конкретно две особености:

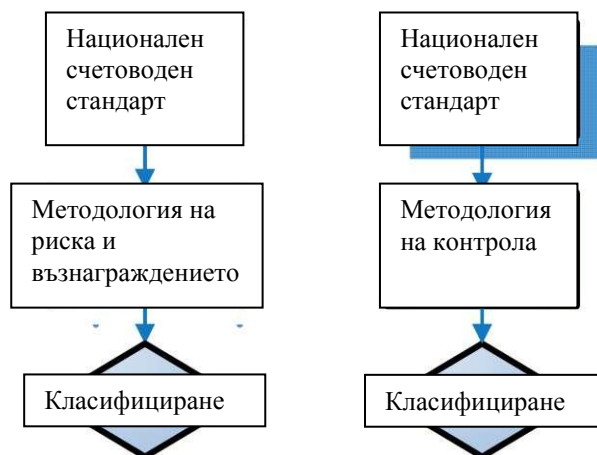
- контрола или регулирането на услугите, които неправителственият партньор трябва да предостави; и
- контрола върху остатъчната стойност на активите на ПЧП в случай на предсрочно прекратяване.

Логиката, която стои в основата на този подход, е, че ако правителството инициира изграждането на актив, определя неговите характеристики и запазва крайната отговорност

⁴ Други публични органи извън ЕС са изразили различни мнения по този въпрос. Докладът на Комисията по публични отчети и бюджетни кредити на Щата Виктория относно публично-частните партньорства (вижте <http://www.parliament.vic.gov.au/paec/inquiries/infrastructureinvestment/Report/Private%20investment%20in%20public%20infrastructure.pdf>) счита критерия на контрола за твърде опростен и недостатъчно подходящ за адресиране на сложни договорени на търговска основа споразумения. Обратно, в „Указание относно осчетоводяването на ПЧП“ Съветът за счетоводни стандарти на Южноафриканската република (вижте <http://www.ppp.gov.za/documents/Guideline%20on%20Accounting%20for%20PPPs.pdf>) възприема подхода на контрола при определянето на това дали правителството трябва да осчетоводява актива и свързаното с него задължение по договор за ПЧП.

за него (т.е. няма вероятност активът да е от полза за някой друг), то „контролира“ актива и трябва да го отчете в своя счетоводен баланс⁵.

Финансова отчетност на правителството въз основа на критерия „риск и възнаграждение“ и критерия за „контрол“



Критерии за класифициране

Както критерият „риск и възнаграждение“, така и критерият за „контрол“ се основават на подхода за „предимство на съдържанието пред формата“, който взема предвид по-скоро икономическото съдържание, отколкото правната форма.

Икономическата собственост на актива, която е определящ фактор за оценяването в счетоводния баланс, се определя въз основа на икономическата същина на взаимоотношенията между актива и предприятието, което упражнява контрол върху него и понася ползите и разходите от собствеността върху него.

Често собствеността от правна и икономическа гледна точка съвпадат. Когато това не е така, за счетоводни и статистически цели предимство трябва да има принципът на „предимство на съдържанието пред формата“. Националните и международните счетоводни рамки са възприели няколко критерия за определяне на икономическата собственост на актива. Общоприети са следните:

Критерий „риск и възнаграждение“: икономическата собственост на актива принадлежи на страната, която притежава актива и понася рисковете, ползите и тежестите във връзка с актива⁶.

Критерий за „контрол“: икономическата собственост на актива принадлежи на страната, която (i) контролира какви услуги трябва да предостави неправителственият партньор и (ii) има контрол върху остатъчната стойност на актива в случай на предсрочно прекратяване на договора за ПЧП.

⁵ Когато икономическият живот на актива съвпада със срока на договора за ПЧП се прилага само първият критерий.

⁶ Европейска система от интегрирани икономически сметки ЕСС 95, параграфи 7.09-7.10

1.3 Статистическо класифициране на ПЧП в Националните сметки

Държавите-членки на ЕС са длъжни да изготвят Национални сметки по общ формат, така както е посочен в Европейска система от интегрирани икономически сметки (ЕСС 95). Тези сметки се изготвят от националните статистически служби (често с участието на представители на националните централни банки и министерствата на финансите) и се докладват пред Евростат. Представянето на данни за публичните финанси в Националните сметки е законово изискване за държавите-членки съгласно европейските регламенти, по-конкретно по Процедурата при прекомерен дефицит (ППД).

ЕСС 95 определя как ПЧП трябва да се третира за целите на тези статистически анализи и по-специално дали активите на ПЧП трябва да се отчитат като активи на централното (и местното / регионалното) правителство със съответния пасив на публичния сектор или не.

ЕСС 95 има специфични правила за определяне на предприятията, които принадлежат на държавния сектор, и за отчитане на операции. Глави VI.4 („Публична инфраструктура, финансирана и експлоатирана от корпорации“) и VI.5 („Публично-частни партньорства“) на „Ръководството на ЕСС 95 за държавния дефицит и дълг“ (Ръководството на ЕСС 95) допълват и поясняват ЕСС 95⁷.

ЕСС 95 изисква Националните сметки да се съставят на база начисляване с натрупване и да се използва „двоична“ система за отчитане: активите трябва да се класифицират или като изцяло държавни, или като изцяло собственост на неправителствения партньор (т.е. тяхната собственост не може да се подели между правителството и неправителствения партньор).

Съгласно ЕСС 95, оценката на това дали един актив на ПЧП трябва да се счита за държавен се основава на проверка за прехвърляне на риска (т.е. критерий „риск и възнаграждение“). Когато „по-голямата част от свързания с проекта риск“ е била прехвърлена на неправителствения партньор, активите, включени в ПЧП, се считат за активи „извън“ счетоводния баланс на публичния сектор. Съгласно ЕСС 95, по-голямата част от риска е прехвърлена на неправителствения партньор, когато са прехвърлени строителният риск по проекта и или рискът за наличност, или рискът за търсене.

Дефиниция на основните рискове при ПЧП съгласно Евростат

Строителният риск обхваща събития, свързани с първоначалното състояние на актива (активите), включен(и) в ПЧП. На практика, строителният риск е свързан със събития като забава на изпълнението, несъблюдаване на определените стандарти, значителни допълнителни разходи, технически недостатъци и външни събития (в това число екологични рискове), които водят до плащане на обезщетения на трети страни. Смята се, че правителството поема по-голямата част от строителния риск, когато то покрива системно по-голямата част от всички допълнителни разходи, направени поради каквато и да било причина по време на строителството, или когато е задължено да извършва плащания в резултат на неизпълнение на неправителствения партньор в хода на управлението на строителството на актива (активите), в качеството му на пряк доставчик или на координатор / контролираща страна.

⁷ Ръководството е достъпно на адрес http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/government_finance_statistics/introduction

Рискът за наличност⁸ обхваща случаите, когато при експлоатацията на актива (активите) се търси отговорност от неправителствения партньор за недостатъчно добро управление, водещо до по-нисък от договорения обем на услугите или до услуги, които не съответстват на дефинираните в договора за ПЧП стандарти за качество. Следователно, правителството поема по-голямата част от риска за наличност, когато (i) договорът за ПЧП не предвижда автоматични и значителни глоби за неизпълнение, които се налагат в случай на неизпълнение от страна на неправителствения партньор, или (ii) когато тези глоби не се налагат систематично.

Рискът за търсене⁹ обхваща измененията в търсенето на конкретна услуга, като например броя на ползвателите на пътища или обема на депонираните отпадъци (по-висок или по-нисък от очаквания при подписването на договора за ПЧП), независимо от изпълнението на неправителствения партньор. С други думи, риск за търсенето е налице, когато промяната в търсенето не може да се свърже пряко с неподходящо качество на предоставените от неправителствения партньор услуги, а е резултат от други фактори, като бизнес цикли, нови пазарни тенденции, промени в предпочитанията на крайните потребители или технологично остаряване. Следователно, правителството поема по-голямата част от риска за търсене, когато е задължено да извършва към неправителствения партньор плащане на определено равнище, независимо от действителното равнище на търсенето. Обаче, тъй като осигуряването на това равнище на плащане обикновено се постига чрез гаранция за минимални приходи или гаранция за минимално търсене (дадена от правителството или трети страни), подобни разпоредби трябва да се анализират внимателно.

На практика при малко проекти има пълно прехвърляне на тези рискове от публичния на частния сектор. Съществува голямо разнообразие от изрични или подразбиращи се механизми за държавна подкрепа, които правят проектите по-привлекателни за частните инвеститори и заемодатели. Оценка на тези инструменти и тяхното въздействие върху статистическото класифициране на активите е направена в глава 3 по-долу.

Условията, които определят дали по-голямата част от свързания с проекта риск е прехвърлена, често са различни в ЕСС 95 и в националните счетоводни стандарти, т.е. при статистическото и счетоводното оценяване. Въпреки това, когато националните счетоводни стандарти изискват проверка на „риска и възнаграждението“, резултатът от този анализ обикновено може да се прилага относително лесно от националните статистически служби за целите на ЕСС 95.

⁸ Същината на схемата с плащания за наличност е, че плащането от правителството на не-правителствения партньор се извършва само, когато инфраструктурната услуга, която се предоставя е “налична” (т.е. се предоставя съгласно договорен специфичен стандарт).

⁹ Същината на схемата базирана на търсенето е, че не-правителствения партньор поема риска от промяна в търсенето на предоставяната услуга.

Отчитане по Национални сметки



Разлики между счетоводното и статистическото оценяване на ПЧП

Обобщена таблица

	Счетоводно оценяване на ПЧП	Статистическо оценяване на ПЧП
Какво е равнището на отчитане (микро / макро)	Свързано е с отчитането на ПЧП дейностите на <i>микроравнище</i>	Свързано е с отчитането на ПЧП дейностите на <i>макроравнище</i>
Каква е основната причина за него?	Добро управление, отчетност и стабилно финансово управление	Макроикономическо планиране, съпоставяне в международен план, наблюдение и контрол
Каква е неговата цел?	Отчетност на микроравнище	Отчетност на макро равнище Контрол на фискалния риск, изискван от поетите международни ангажименти

	Счетоводно оценяване на ПЧП	Статистическо оценяване на ПЧП
Къде се отчита?	ПЧП дейностите се записват в отчетите на централното (или местното / регионалното) правителство	Статистическото оценяване на ПЧП се отчита в Националните сметки
Как се осъществява?	Счетоводното оценяване на ПЧП се осъществява чрез <i>класифицирането</i> на активите на ПЧП или като активи на централното (или местното / регионалното) държавно управление, или като активи, които не принадлежат на централното (или местното / регионалното) държавно управление	Статистическото оценяване на ПЧП се осъществява чрез събиране на сумарни данни за активите на ПЧП и класифицирането им като държавни или не-държавни активи
В съответствие с кои правила се класифицират активите?	Активите се класифицират в съответствие със счетоводните стандарти, дефинирани на национално равнище	Статистическото оценяване на ПЧП се осигурява в съответствие със специфични статистически правила, дефинирани на международно равнище. За ЕС тези правила са Европейската система от интегрирани икономически сметки (ЕСС 95)
Кой го извършва?	Счетоводното оценяване се извършва от счетоводители в държавните ведомства (или на местно или регионално равнище)	Статистическото оценяване се извършва от националните статистически служби (често с участието на представители на националните централни банки и министерствата на финансите) и се докладва пред Евростат

1.4 Бюджетно оценяване на ПЧП

Бюджетните процедури са разработени с цел планиране и контролиране на разпределението на ресурсите за програмите за капиталови инвестиции и оперативните разходи в съответствие със закони за държавния (или местния / регионалния) бюджет. Те могат също така да се използват за определяне на въздействието на ПЧП върху фискалната политика и управлението на фиска.

Не е задължително бюджетните процедури да копират точно счетоводното или статистическото оценяване на ПЧП. Обаче, често счетоводното или статистическото оценяване може да окаже влияние върху бюджетното оценяване и, по-конкретно, върху начина, по който свързаните с ПЧП транзакции се записват в бюджета.

Както беше отбелязано по-горе, счетоводното оценяване на ПЧП се определя в съответствие със стандарти, дефинирани на национално равнище. Статистическото оценяване се дефинира на европейско равнище. Оценяването на ПЧП за целите на националния бюджет се дефинира на национално равнище и може да следва или подхода

на „контрола“, или подхода на „риска и възнаграждението“ при определянето на класификацията на активите.

В Обединеното кралство, например, бюджетното оценяване е приравнено към статистическото оценяване на ПЧП. Следователно, задбалансовите ПЧП не се включват в капиталовия бюджет на съответното държавно ведомство. Годишните плащания към неправителствения партньор, обаче, ясно се включват „в бюджета“, независимо дали активите на ПЧП се третираат като „задбалансови“ или „балансови“ в националните сметки. Бюджетното оценяване на балансовите ПЧП е сходно с оценяването на традиционните капиталови проекти (т.е. цялата капиталова инвестиция се отчита предварително в бюджета).

Съществува фундаментална разлика между (i) бюджетните процедури и (ii) счетоводното и статистическото оценяване на ПЧП: първите са на касова основа, докато вторите се основават на стандарта за начисляване с натрупване. Тази разлика оказва голямо влияние върху признаването и бюджетния контрол на финансовите ангажименти, възникнали в резултат на проекти на ПЧП и традиционни капиталови проекти:

- инвестиционни разходи: При традиционните възлагани от държавата проекти пълните инвестиционни разходи за проектите се докладват в бюджета предварително. Задбалансовите ПЧП не изискват такова докладване.
- Годишни разноси: ПЧП проектите изискват бюджетирание на годишните плащания към неправителствения партньор (в това число комбинирани разноси, покриващи разходите за финансиране, експлоатация и поддръжка) както и когато тези разноси са дължими – обикновено като се започне след приключване на строителството. При традиционните държавни капиталови проекти обикновено не е необходимо разходите по време на жизнения цикъл на проекта (различни от първоначалната капиталова инвестиция) да бъдат бюджетирани предварително (т.е. такива разходи обикновено трябва да се одобряват всяка година).

Тъй като правителствата обикновено правят отделно бюджетирание на (i) капиталовите и (ii) оперативните (или приходните) позиции, разликите между бюджетното оценяване на ПЧП и традиционните държавни проекти оказва влияние както върху разпределението на бюджетните ресурси, така и върху управлението на фискалното пространство. Едно задбалансово ПЧП води до прехвърляне на ангажиментите по него от капиталовия бюджет (днес) към оперативния бюджет (през идните години). Това може да „освободи“ пространство в текущия капиталов бюджет за други (балансови) проекти.

Оценката на стойността на вложените средства, извършвана от много държави от ЕС, най-общо изисква проектите на ПЧП да демонстрират по-висока (или най-малкото еднаква) стойност от традиционната алтернатива за доставка от правителството. Фактът, че проектът осигурява стойност на вложените средства обаче, не е гаранция за неговата финансова поносимост. Поради тази причина няколко държави са въвели проверки за финансова поносимост, които поставят бюджетни лимити за годишните ангажименти по ПЧП (например, Унгария), за да избегнат възможността от това ангажиментите по ПЧП да доведат до бюджетни ограничения и да ограничат в дългосрочен аспект фискалните възможности. Други държави също (напр. Обединеното кралство) са оповестили в

бюджетите си ангажиментите по ПЧП на годишна основа в средносрочен и дългосрочен план¹⁰.

2 Статистическо оценяване на ПЧП за целите на Процедурата при прекомерен дефицит: оценяването от Евростат

2.1 Защо оценяването на ПЧП от Евростат е от значение?

Съгласно Маастрихтския договор европейската фискална стабилност се гарантира чрез ППД на Пакта за стабилност и растеж (**Пакта**). Целта на ППД е да предотврати прекомерни дефицити в държавния сектор. Пактът поставя строги ограничения върху държавния дефицит и дълг на държавите-членки на ЕС и осигурява съпоставима рамка за наблюдаване на публичните финанси на държавите-членки. От държавите-членки се очаква да поддържат както годишен бюджетен дефицит в размер на не повече от 3% от БВП, така и публичен дълг в размер на по-малко от 60% от БВП. ППД предвижда процедура за налагане на санкции на държавите-членки, които надхвърлят тези параметри.

За да се оцени фискалната стабилност, трябва да се вземат предвид рисковете, поети от дейностите в сектор държавно управление (като се сумират всички правителствени институции). Както беше посочено по-горе, общото правило е, че правителството трябва да докладва в Националните сметки онези активи, във връзка с които поема по-голямата част от риска. ПЧП са от значение, доколкото попадат в обхвата на това правило.

Важно е да се отбележи, че оценяването на ПЧП от Евростат не се основава на оценка на разходите и ползите и получената стойност на вложените средства в следствие на сделка за ПЧП. Оценяването на ПЧП от Евростат се стреми единствено да осигури постоянни данни за дълга и дефицита, които са съпоставими за всички държави-членки. Целта е да се анализира финансовата стабилност на икономиката, като определящият фактор е рискът, на който правителството е изложено в резултат на конкретен проект.

Въздействието на проектите на ПЧП върху дълга и дефицита се измерва спрямо лимитите, посочени в Пакта. Това означава, че правилата на ППД и бюджетните ограничения могат да попречат на правителството да продължи с изпълнението на ПЧП, заслужаващо внимание от икономическа гледна точка, просто поради отражението на ПЧП върху неговия дълг и дефицит. Това е приложимо дори в случаите, в които неправителственият партньор е готов да поеме значителна (но не по-голямата) част от свързаните с проекта рискове.

Същите ограничения могат да накарат правителствата да се стремят към специални структури на ПЧП просто за да постигнат статистическо оценяване извън разпоредбите относно дълга и дефицита. Това може да се постигне чрез договаряне на по-висока стойност на проекта срещу прехвърляне на риска на неправителствения партньор, независимо от истинската стойност на вложените средства на възприетата структура на ПЧП.

Оценяването от страна на Евростат може да окаже влияние и върху възможността за маневриране, с която правителствата разполагат при предоставянето на мерки за подкрепа (например, пряко отпускане на заеми, гаранции, благоприятни договорни условия) във

¹⁰ Виж ОИСР, “ Публично-частно партньорство: Приложение в бюджетирането” *Вестник за Бюджетиране* издание 2009/1

времена на сътресения на пазара, като настоящата финансова криза. Този важен въпрос е разгледан допълнително в настоящия доклад.

Ключов момент в Националните сметки за ПЧП

Класифицирането като държавни активи има последици за:

- **Дефицита** – първоначалните разходи се записват като формиране на капиталов разход на държавното управление;
- **Дълга** – във финансовата сметка ще се запише нов държавен дълг.

2.2 Измерване на въздействието на ПЧП върху държавния дълг и дефицит: оценяването на ПЧП от Евростат

Оценяването на ПЧП от Евростат служи за измерване на това *дали* и *кога*, съгласно сегашните правила на Евростат, (а) цялата капиталова инвестиция за даден проект на ПЧП трябва да се изчислява като публичен разход и, следователно, да се прибави към държавния дефицит / излишък и (б) целият дълг, емитиран за финансиране на инвестицията, трябва да се отчете като държавен дълг и да се прибави към общия държавен дълг.

Оценяването на ПЧП от Евростат изисква активите в отделните проекти на ПЧП да се класифицират (като „баланси“ или „забаланси“) в съответствие с ЕСС 95. На теория това класифициране трябва да се основава на сумарните данни, съставляващи статистическото оценяване на ПЧП в Националните сметки. На практика, националните статистически служби обикновено разчитат на коригирани данни, получени от счетоводното оценяване на ПЧП.

Съгласно ЕСС 95, отчитането на активите на ПЧП в счетоводния баланс и въздействието им върху дефицита и дълга е изравнено с това на договорите за лизинг:

- ако неправителственият партньор не поема по-голямата част от свързаните с проекта рискове, статистическото оценяване на активите на ПЧП трябва да бъде сходно с това на „финансовия лизинг“ по ЕСС 95 (т.е. в счетоводния баланс на правителството). Първоначалната капиталова инвестиция ще окаже отрицателно въздействие върху дефицита / излишъка и върху дълга, тъй като ще се третира като „косвен заем“ от неправителствения партньор (т.е. непреки заемни средства за публичния сектор). Плащането на таксата за услуги (ако има такава) от правителството на неправителствения партньор ще окаже въздействие върху дефицита / излишъка само в частта, свързана със закупуването на услугите и „косвената лихва“.
- ако неправителственият партньор поема по-голямата част от свързаните с проекта рискове, статистическото оценяване на активите на ПЧП трябва да бъде сходно с това на „оперативния лизинг“ по ЕСС 95 (т.е. извън счетоводния баланс на правителството). Първоначалната капиталова инвестиция няма да окаже въздействие върху дефицита / излишъка и няма да окаже въздействие върху дълга. Плащането на таксата за услуги (ако има такава) от правителството на неправителствения партньор ще окаже въздействие върху дефицита / излишъка само в частта, свързана със закупуването на услугите, но не и като „косвена лихва“.

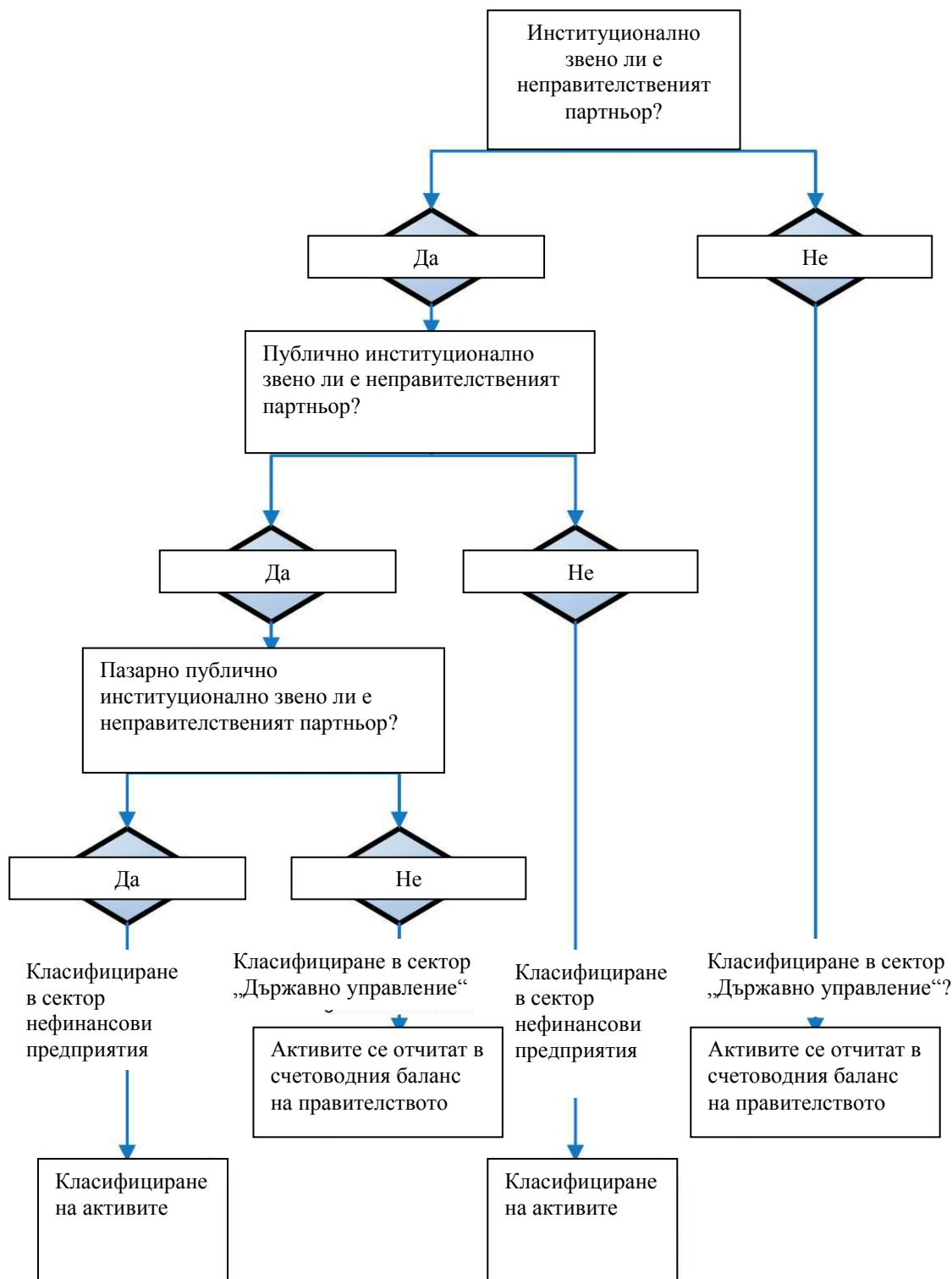
2.3 Процес от три стъпки за определяне на оценяването на ПЧП от Евростат

Оценяването на ПЧП от Евростат зависи от класифицирането на активите в отделните проекти на ПЧП. За това класифициране е необходим процес от три стъпки:

- (i) разграничаване на ПЧП от други дългосрочни споразумения между публичния и частния сектор, които имат различно счетоводно и статистическо оценяване (например, проектиране – изграждане – експлоатация или договори за аутсорсинг);
- (ii) определяне на това дали институцията – партньор, разработваща проекта, е част от сектор „Държавно управление“. Това определяне се основава на реалните икономически потоци, независимо от правната структура (т.нар. „класифициране по институционален сектор“, илюстрирано по-долу);
- (iii) оценка на рисковете, поети от публичния и частния партньор. Класифицирането на актива определя кой партньор (правителственият или неправителственият) поема по-голямата част от свързания с проекта риск, за да се определи кой партньор е собственик на включените в ПЧП активи от икономическа гледна точка.

Когато неправителственият партньор не консолидира отчетите си с тези на правителството, класифицирането на активите трябва да следва „класифицирането по институционален сектор“. Когато неправителственият партньор консолидира отчетите си с тези на правителството, не се изисква класифициране на актива, а цялата инвестиция ще се изчислява като държавен дефицит и дълг.

Дърво на решенията за „класифициране по институционален сектор“



(Забележка: възможно е ново класифициране, ако неправителственият партньор загуби автономността на решенията си или стане непазарно публично звено.)

Разпределяне на рисковете

Активите, включени в ПЧП, могат да се разглеждат като не-държавни активи само ако съществуват убедителни доказателства, че неправителственият партньор поема по-голямата част от свързаните с конкретния проект на ПЧП рискове. Ръководството на ЕСС 95 посочва, че страната, която понася „по-голямата част от рисковете“, свързани с изпълнението на договора, е собственик на включения в ПЧП актив от икономическа гледна точка. В „Ръководството за Процедурата при прекомерен дефицит“ (**Ръководството за ПИД**) са представени опростени критерии за определяне на това дали неправителственият партньор поема по-голямата част от рисковете.

Както беше обяснено в т. 1.3, общото правило е, че активите трябва да бъдат класифицирани като не-държавни единствено когато неправителственият партньор понася както строителния риск, така и най-малко един от двата други риска – риска за наличност или риска за търсене. Риск се счита за прехвърлен само ако неправителственият партньор понася достатъчно финансови последици от това прехвърляне. За да е налице ясно прехвърляне на риска, разходите, придружаващи настъпването на риска, трябва да генерират финансови последици за неправителствения партньор. Тези финансови последици трябва да са достатъчни, за да излагат на риск не само печалбата от дейността на неправителствения партньор, но и да излагат неговия собствен капитал на значителни загуби. Когато рискът се разпределя също така и на трети страни (заемодатели, застрахователи, гаранتي и др.), активите на ПЧП трябва да се класифицират извън счетоводния баланс на правителството, ако по-голямата част от риска се понася от неправителствения партньор и третите страни, взети заедно.

Рискът от остатъчната стойност на активите на ПЧП може да е от значение за класифицирането в гранични случаи. Когато няма убедителни доказателства, че неправителственият партньор понася по-голямата част от свързаните с проекта рискове, е необходимо да се вземе предвид кой понася риска от остатъчната стойност на проекта, тъй като това се счита за допълнителен показател за икономическа собственост на активите на ПЧП. Ако в края на договора за ПЧП активите остават собственост на неправителствения партньор (независимо от икономическата им стойност в този момент), те трябва да бъдат класифицирани в счетоводния баланс на неправителствения партньор. Подобно на това, активите не трябва да се записват в счетоводния баланс на правителството, ако правителството има възможност да купи актива по пазарна стойност. От друга страна, ако или (i) правителството поеме ангажимент да купи активите на ПЧП на предварително определена цена, която е по-висока от икономическата им стойност, или (ii) цената, която трябва да се плати от правителството, е по-ниска от тяхната икономическа стойност (или дори нулева), но правителството вече ще е платило сума, близка до икономическата стойност на активите, чрез редовни плащания в рамките на срока на договора, тези активи трябва да се запишат в счетоводния баланс на правителството.

Както беше посочено по-горе, оценяването „в счетоводния баланс“ предполага записването на разходите в началния етап на проекта. Що се отнася до „финансовия лизинг“, първоначалната инвестиция в активи на ПЧП трябва да бъде изцяло записана от самото начало като образуване на основен капитал и оказва влияние върху държавния дефицит. Тя също така оказва влияние върху държавния дълг, произтичащо от косвения заем със същата стойност.

Задбалансовото записване предполага отсрочено въздействие върху държавния дефицит и евентуално никакво въздействие върху дълга. Що се отнася до „оперативния лизинг“, задбалансовото записване може да предполага разходи за държавното управление едва на

по-късен етап, в момента, в който правителството плаща таксите за услуги (т.е. плащанията за наличност или таксите за търсене) на неправителствения партньор, без да се признава дълг. Следователно, ако правителството е прехвърлило на неправителствения партньор строителния риск по проекта и или риска за наличност, или риска за търсене, стойността на свързаните с инфраструктурата активи ще се разпредели в рамките на периода, през който активите се използват, като се избегнат големи първоначални капиталови разходи.

3 Оценяване на ПЧП от Евростат в условията на финансова криза

3.1 Влиянието на кризата

В условията на финансовата криза правителствата са увеличили значително своята подкрепа за ПЧП. Ограничената ликвидност на финансовите пазари за ПЧП, увеличеното нежелание на кредиторите и спонсорите да поемат риск и по-високата цена на капитала са довели до поемането от правителствата на по-активна роля при осигуряването на пряка и косвена финансова подкрепа за програмите за ПЧП. До момента подкрепата на правителствата често е била предоставяна чрез финансиране на капиталовите разходи на неправителствените партньори, предоставяне на обширни гаранции на кредитори, както и договаряне на по-благоприятни клаузи за прекратяване на договорите за ПЧП.

Поетите от правителството ангажименти, чиято цел е да осигурят пряка или косвена финансова подкрепа в рамките на жизнения цикъл на проекта, както и при прекратяването на договора за ПЧП, могат да окажат значително влияние върху разпределянето на риска между страните в ПЧП. Поради това характерът и степента на държавната подкрепа могат да станат фактори, които водят до отчитането на активите в счетоводния баланс на правителството.

Принципите на Евростат са такива, че, когато въздействието на държавната подкрепа води до поемане на по-голямата част от свързаните с проекта рискове от държавата, лежащите в основата на ПЧП активи трябва да се отчитат в счетоводния баланс на правителството. Обаче, оценката на въздействието на механизмите за подкрепа, въведени от правителствата в контекста на кризата, постави редица практически проблеми (например, временния характер на мерките, сложността от икономическа и финансова гледна точка), така че е необходим по-задълбочен анализ на прехвърлянето на риска.

По-долу са разгледани три отделни въпроса (т.е. капиталовите вноски, гаранциите и плащанията при прекратяване). Обаче, мерките за държавна подкрепа трябва да се разглеждат едновременно при оценяването на степента на прехвърляне на риска. Комбинираното въздействие на мерките за държавна подкрепа може да доведе до явно покриване на по-голямата част от капиталовите разходи от държавата, докато отделните мерки могат да не водят до това.

3.2 Държавна подкрепа чрез вноски в капитала и по дълга

Държавното финансиране на капиталовите разходи за даден проект на ПЧП оказва влияние върху прехвърлянето на строителния риск между страните по договора. Държавата може да финансира капиталовите разходи чрез заеми, безвъзмездни финансови помощи, плащания след приключване на етапите или плащания след приключване на строителството. Това държавно финансиране обикновено се предоставя с оглед намаляване на разходите за финансирането на проекта или за да се реагира на недостиг на ликвидност. Подобна финансова подкрепа може да окаже въздействие върху прехвърлянето на

строителния риск, тъй като Евростат разглежда риска за финансирането като неразделна част от строителния риск. Наистина, Ръководството за ППД не разглежда риска за финансирането като един от основните свързани с проекта рискове, на които се основава класифицирането на активите, като обосновава това с факта, че ПЧП е договор за конкретна услуга и лежащият в основата му актив и неговото финансиране са отговорност на частния партньор.

Ако държавата финансира по-голямата част от свързаните с актива на ПЧП капиталови разходи, Евростат счита, че правителството мълчаливо поема по-голямата част от строителния риск. За целите на класифицирането трябва да се направи оценка на това дали общият процент от финансирането, предоставено от държавата, е по-висок от петдесет процента от свързаните с актива капиталови разходи.

Когато държавата поема по-голямата част от риска за финансиране (независимо дали чрез дълг, дялово участие или преки или косвени гаранции), активите на ПЧП трябва да се отчитат в счетоводния баланс на правителството. Това, обаче, не се отнася до държавни начинания, насочени към рефинансирането на проект по ПЧП след завършването му, тъй като в този случай рискът за финансиране е свързан с първоначалното финансиране, осигурено за доставянето на активите за проекта. Това определено е важен момент в контекста на редица мерки за подпомагане на ПЧП, въведени от държавите-членки.

3.3 Статистическо оценяване на държавните гаранции

Като общоприет принцип, държавните гаранции обикновено не оказват влияние върху класифицирането на активите на ПЧП в счетоводния баланс на правителството. Това е така, тъй като гаранциите се разглеждат като условни пасиви, които обикновено не се осчетоводяват от правителствата, освен ако не бъдат активирани и до момента, в който бъдат активирани.

Евростат, обаче, счита, че гаранции, покриващи повече от петдесет процента от капиталовите разходи за даден проект на ПЧП, оказват влияние върху разпределението на по-голямата част от свързаните с проекта рискове между страните по договора. В такива случаи активите на ПЧП трябва да бъдат отчитани в счетоводния баланс на правителството.

Според Евростат, когато се класифицират активи на ПЧП е необходимо да се разглежда отделното и сумарното въздействие на гаранциите, за да се провери дали те покриват повече от петдесет процента от капиталовите разходи за проекта. Гаранциите от значение включват:

- частични или пълни кредитни гаранции;
- гаранции за минимални приходи; и
- гаранции за минимално търсене, предоставени на неправителствения партньор.

Сумарното въздействие на тези гаранции ще определи дали съответните активи на ПЧП трябва да се запишат в счетоводния баланс на правителството, независимо от вероятността от активиране на гаранцията.

Същото правило се прилага, когато правителствата поемат ангажимент да възстановят всички разходи по обслужването на дълга по проекта или част от тях чрез преки или косвени договорни разпоредби (например, плащане на минимален процент от таксата за

услугата независимо от изпълнението на неправителствения партньор, гарантирано връщане на заема от банките при предсрочно прекратяване).

Както беше посочено по-горе, обаче, тези разпоредби са приложими само към гаранции, предоставени за първоначалното финансиране. Гаранциите за рефинансиране не са включени в това изчисление.

Плащането за наличност като *де факто* гаранция

На теория, когато рискът за наличност в един ПЧП проект е изцяло прехвърлен на неправителствения партньор, правителството не трябва да извършва никакви плащания на такси за услуги, ако и когато активът на ПЧП престане да бъде наличен. На практика, договорите за ПЧП обикновено предвиждат удръжки от таксата за услуга, когато неправителственият партньор не изпълни конкретни стандарти за предоставяне на услугата. Договорите често изрично предвиждат приемливи равнища на неналичност на актива (например, приемливи равнища на затваряне на ленти на магистрала). Когато тези граници са твърде низходителни, на неправителствения партньор *де факто* рядко ще бъдат налагани удръжки или глоби в резултат на неналичност на активите. Поради това Евростат третира тези *де факто* граници по същия начин, по който третира и гаранциите.

3.4 Статистическо оценяване на плащанията при прекратяване

Договорите за ПЧП обикновено съдържат клаузи за прекратяване, които могат да бъдат приведени в действие по инициатива на правителството или на неправителствения партньор. Правото на прекратяване може да се упражни от правителството, когато неправителственият партньор не изпълнява своите задължения, или когато реши доброволно да прекрати договора. Прекратяването може да бъде поискано и от неправителствения партньор в случай на неизпълнение от страна на публичния сектор. Най-накрая, възможно е прекратяване на договора за ПЧП след настъпването на събития от рода на *обстоятелства с непреодолима сила* (без вина).

Прекратяването обикновено изисква активите на ПЧП да бъдат предадени обратно на правителството. В зависимост от клаузата за прекратяване, правителството също така може да носи отговорност за плащането на целия непогасен дълг и/или инвестиран дялов капитал на неправителствения партньор или част от него. Предаването на активите на ПЧП на правителството обикновено се обосновава със „специалния“ характер на активите (т.е. те нямат никаква или имат ограничена стойност при препродаване на пазара) или интереса на правителството от задържането им. Дължимото от правителството обезщетение в случай на прекратяване е прилагането на общоприетия законов принцип, че нито една страна не трябва да се възползва от неоснователно обогатяване.

Евростат счита, че разпоредбите във връзка с прекратяването могат да окажат въздействие върху разпределението на рисковете и трябва да се вземат предвид при определянето на класифицирането на актива за статистически цели. Обезщетението може да представлява законна компенсация за неправителствения партньор, но може да има и влияние, сходно с това на други гаранции: неправителственият партньор (или неговите кредитори) ще си възстановят инвестицията при всички обстоятелства. Следователно, това би оказало влияние върху разпределението на рисковете между страните.

Разпоредби във връзка с прекратяването, които предвиждат, че след неизпълнение от страна на неправителствения партньор правителството дължи обезщетение в размер, изчислен въз основа на капиталовите или експлоатационните разходи на активите на ПЧП (а не на пазарната стойност на активите към момента на прекратяването), означават, че по-голямата част от свързаните с проекта рискове се поемат от държавния сектор. Поради това такива разпоредби във връзка с прекратяването трябва да се третираат като гаранции.

Също така, договорни задължения, които предвиждат, че след неизпълнение от страна на неправителствения партньор правителството е длъжно да плати целия непогасен дълг или част от него, трябва да се третираат като пълни (или частични) кредитни гаранции от държавата.

3.5 Статистическо оценяване на предоговарянето на договори

Предоговарянето на договори за ПЧП след финансовото им приключване може да стане причина за ново класифициране на актива, когато се променя разпределението на „по-голямата част от свързаните с проекта рискове“ между страните.

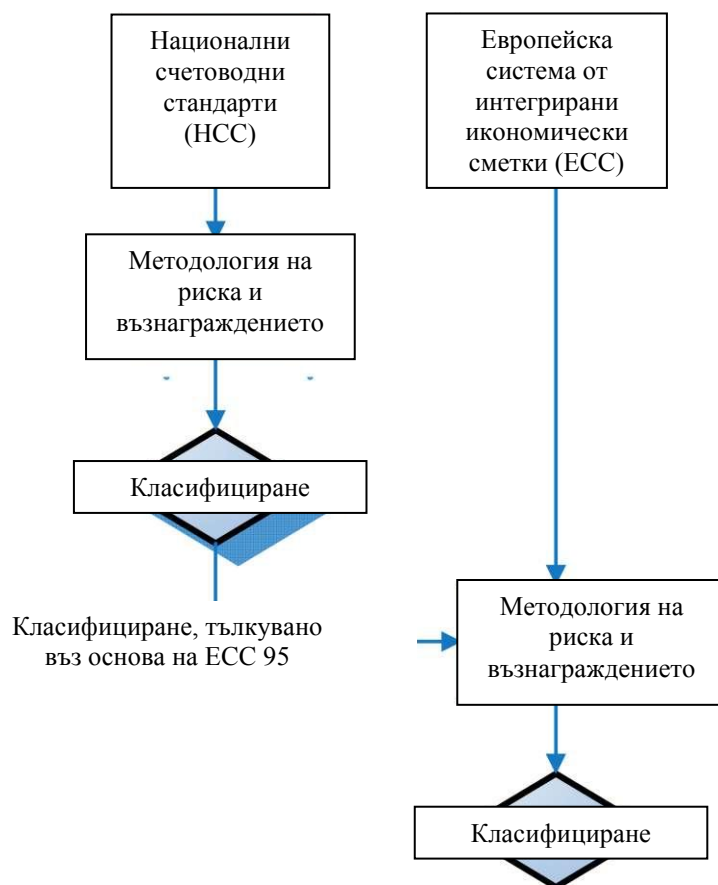
4 Бъдещо развитие на подхода на Евростат

4.1 Използване на счетоводното оценяване на ПЧП за целите на Евростат

Националните статистически служби обикновено не разполагат с достатъчно ресурси, за да анализират и класифицират всяка свързана с ПЧП транзакция, сключена на територията на техните юрисдикции. Поради тази причина те често са принудени да разчитат на коригирани данни, получени от счетоводното оценяване на ПЧП.

Статистическите служби обикновено разчитат на работата на националните счетоводители, извършена за целите на класифицирането на активите. Класифицирането на активите за целите на счетоводното оценяване на ПЧП по традиция се основава, в по-голямата част от държавите в ЕС, на критерия „риск и възнаграждение“. По принцип това не се различава от изискванията, поставени в ЕСС 95. Обаче, въпреки че правилата на ЕСС 95 са често сходни с тези на счетоводната отчетност, те не са задължително еднакви: всяка държава има методология за определянето на това кога „достатъчен“ риск или „по-голямата част от риска“ е прехвърлена на неправителствения партньор. Това потенциално е в ущърб на принципа за съпоставимост между държавите, към постигането на който се стреми ЕСС 95. Поради тази причина данните, получени от счетоводното оценяване на ПЧП, трябва да бъдат коригирани, за да отразят тези разлики. Тази корекция се извършва от националните статистически служби.

**Практическо прилагане на ЕСС 95
с помощта на данни, предоставени от счетоводното оценяване на ПЧП
на национално равнище**



4.2 Последни тенденции в международните счетоводни стандарти

Продължаващото използване на резултатите от счетоводното оценяване на ПЧП за статистически (т.е. на Евростат) цели се поставя под въпрос от указанията за осчетоводяването на концесии за услуги, изготвени от Съвета по международни счетоводни стандарти (СМСС – IASB).

Аргументът в подкрепа на нов счетоводен стандарт се съсредоточава върху разликите и новостите при транзакциите, свързани с ПЧП, както и върху липсата на ясни счетоводни указания за тези транзакции. Стандартите – заместители, като „лизинг по същество“, се считат за твърде строги, за да отразят същността на ПЧП. Изложени са редица други фактори, за да се обоснове въвеждането на нов стандарт, като:

- липсата на сигурност както за публичните, така и за частните партньори във връзка със свързаните с ПЧП транзакции, което често води до арбитраж при отчитането;
- честотата на промените, извършвани в изпълняваните договори за ПЧП – обикновено на късен етап – с цел удовлетворяване на счетоводните (и статистическите) изисквания; и
- изопачаването на търговските стимули, налични в ПЧП транзакции, с цел да се отговори на счетоводните изисквания.

4.2.1 Международни стандарти за финансови отчети (МСФО) правило 12

През ноември 2006 г. Комитетът за разяснения на МСФО към СМСС издаде „Разяснение 12, Договори за концесии за услуга“ (РМСФО 12).

РМСФО 12 дава указания на частния сектор относно отчитането на активи, свързани с договори за концесии за услуга. Според неговата дефиниция договорите за концесии за услуга включват както договорености, съгласно които неправителственият партньор събира такси директно от обществото (в качеството на ползватели – трети страни), така и договорености, при които неправителственият партньор взема такси от правителството за предоставената услуга. Във втория случай правителството може да плаща на неправителствения партньор или от името на обществото (в качеството на ползватели – трети страни) или тъй като директно получава услугата. С други думи, РМСФО 12 разглежда отчасти ПЧП.

Това разяснение дава счетоводни и свързани с финансовата отчетност указания за „операторите“ на ПЧП. С други думи, РМСФО 12 се занимава само с осчетоводяването от страна на неправителствения партньор.

РМСФО 12 изисква активите в ПЧП да се отчитат въз основа на проверката / критерия на „контрола“. По-конкретно, РМСФО 12 е приложим към ПЧП, при които правителството контролира или регулира (i) свързаните с актива услуги, предоставяни от неправителствения партньор: на кого трябва да се предоставят тези услуги и на каква цена и (ii) всяко значително остатъчно право върху активите в края на ПЧП¹¹.

Това, което е важно, е, че РМСФО 12 изисква от неправителствения партньор да не отчита активите на ПЧП в счетоводния баланс на частния партньор, ако частният партньор не контролира използването на активите. Следователно, проверката се основава изцяло върху контрола и не зависи от това коя страна притежава законното право на собственост върху активите. Трябва да се отбележи, че РМСФО 12, като стандарт, приложим за частния сектор, не изисква в този случай активите да бъдат записани от правителството.

4.2.2 Международни счетоводни стандарти за публичния сектор (МССПС) ПО 43

Както беше отбелязано по-горе, съдържащите се в РМСФО 12 указания са приложими само за партньора от частния сектор. Обаче, в резултат на публикуването на стандарта, Съветът за Международни счетоводни стандарти за публичния сектор (СМССПС) започна консултация относно оценяването на ПЧП в публичния сектор. Това доведе до публикуването на консултативен доклад през март 2008 г. През декември 2009 г. работна група на СМССПС разработи Проект за обсъждане „ПО 43 Договори за концесии за услуга: Концедент“ (ПО 43), който беше публикуван през февруари 2010 г.

Причините за разработването на ПО 43 бяха същите, каквито и за въвеждането на РМСФО 12. В допълнение към това, СМССПС отбеляза, че липсата на конкретни указания относно ПЧП за публичния сектор понякога води до това, че активите на ПЧП не се отчитат нито в счетоводния баланс на правителството, нито в счетоводния баланс на неправителствения партньор. Това се е считало като стимул за публичния сектор да използва ПЧП като средство за постигане на потребностите си от инфраструктура, като в същото време не признава активите и свързаните с тях пасиви в своите финансови отчети. Това се смята за неуместно средство за постигане на фискалните цели.

¹¹ Второто условие не е задължително ако целия икономически живот на актива е използван в ПЧП договора.

Предложеният международен счетоводен стандарт за публичния сектор, който се съдържа в МССПС ПО 43, адресира въпроса по начина, по който той е моделиран в РМСФО 12. На практика, той е точно отражение на счетоводните правила във връзка с ПЧП, приложими към частния сектор.

Договор за концесия за услуга съгласно МССПС ПО 43

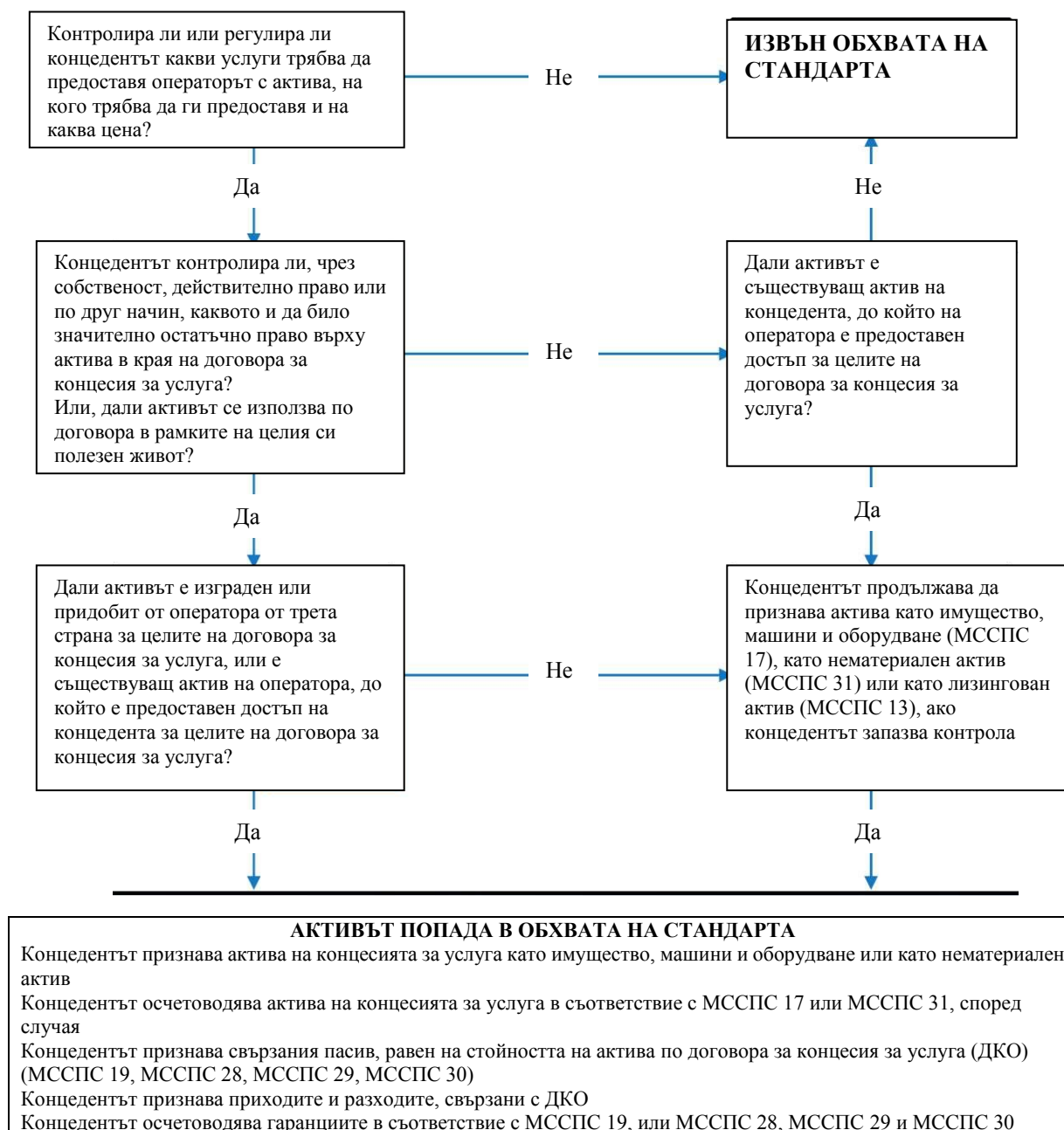
Договорът за концесия за услуга обикновено включва изграждането или разработването от оператор на актива, използван за предоставяне на обществена услуга, или подобряване на съществуващ актив и експлоатация и поддръжка на актива за определен период от време. Операторът получава възнаграждение за своите услуги за срока на договора. Договорът се урежда чрез обвързващо споразумение, което определя стандарти за изпълнение, механизми за коригиране на цените и правила за арбитраж на спорове. Договорът за концесия за услуга е обвързващ за страните по него и задължава оператора да предоставя обществени услуги от името на организация от публичния сектор.

МССПС ПО 43 адресира счетоводните въпроси на държавния партньор (концедента), които съответстват на счетоводните въпроси на неправителствения партньор (оператора), адресирани в РМСФО 12. Ако МССПС ПО 43 бъде приет, симетрията между него и РМСФО 12 би ограничила значително „забалансовото“ отчитане. С други думи, подходът на МССПС ПО 43 ще изисква както концедентът, така и операторът да прилагат едни и същи принципи при отчитането на активите, лежащи в основата на договора за ПЧП. МССПС ПО 43 ще минимизира възможността даден актив да не се осчетоводява от нито една от страните (или да се осчетоводява и от двете страни)¹².

Подобно на РМСФО 12, МССПС ПО 43 изисква отчитане на активите в ПЧП въз основа на критерия на „контрола“. По-подробно описание на начина, по който действа МССПС ПО 43, е представено в следващата диаграма.

¹² „Задбалансово“ отчитане е налице в множество проекти за ПЧП. Това е пряк резултат от прилагането на различни счетоводни стандарти от публичния и частния сектор. По принцип логиката на това отчитане е винаги трудна за обяснение пред политиците и медиите.

Счетоводна рамка на Договори за концесия за услуга съгласно МССПС ПО 43



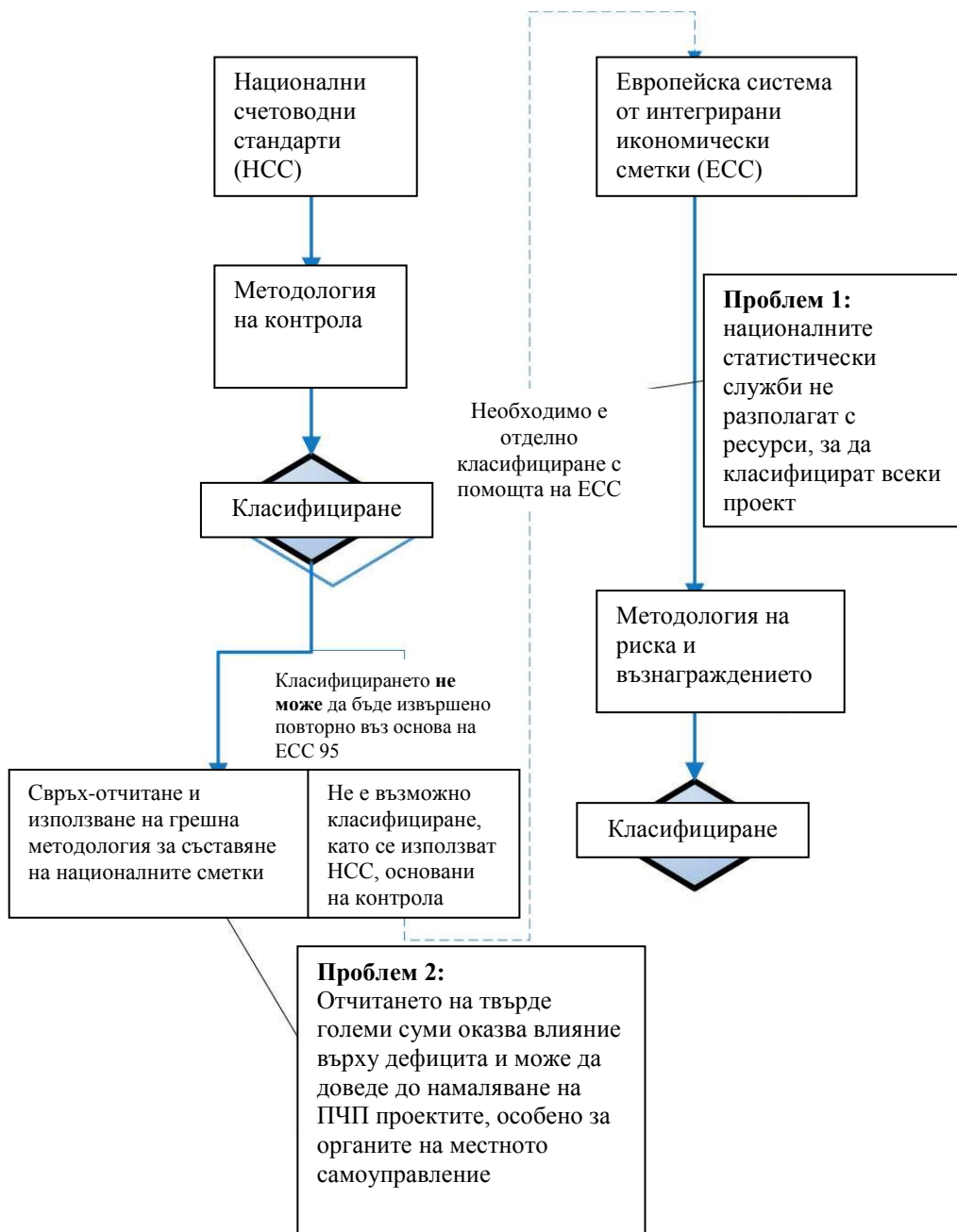
4.3 Влияние върху статистическото оценяване на ПЧП в Националните сметки

Въвеждането на финансова отчетност на правителството, основана на критерия на „контрола“, в съответствие с МССПС ПО 43, се обмисля от голям брой държави в ЕС. Това би довело до редица предизвикателства за националните статистически служби, тъй като използваният в МССПС ПО 43 критерий на „контрола“ не е концептуално съвместим с използвания в ЕСС 95 критерий на „риска и възнаградението“. Поради това разликата в критериите, възприети при счетоводното и статистическото оценяване на ПЧП, би направила по-трудно за националните статистически служби да използват данните, получени от счетоводното оценяване на ПЧП за целите на отчитане по стандарт ЕСС 95.

4.3.1 Отчитане на твърде голям държавен дълг и дефицит

Използването на данни, получени от счетоводното оценяване на ПЧП въз основа на критерия на контрола, би създадо допълнително „свръх-отчитане“ на твърде големи суми за целите на Евростат (и по този начин за целите на отчитането на размер на дълга и дефицита). На практика, може да се очаква преминаването към критерий на „контрола“ да включи в счетоводния баланс на държавното управление почти всички активи на ПЧП. Ако на този проблем не се обърне внимание, е възможно да настъпи значително намаляване на ПЧП дейностите, тъй като правителствата ще прекратят (поради причини, свързани с въздействието върху отчитането на дълга и дефицита) програми за ПЧП, които иначе са преминали успешно през тестовете за икономическа стойност, поносимост и стойност на вложените средства. Проблемите са обобщени в следващата графика.

Въздействие на промените във финансовата отчетност на държавното управление върху практическото прилагане на ЕСС



4.3.2 Необходимостта от двойно отчитане

На практика, решаването на този въпрос би наложило въвеждането на отделно отчитане на транзакциите, свързани с ПЧП, за счетоводни и статистически цели. Това е подходът, възприет от Обединеното кралство, което прилага принципите на МССПС ПО 43 за счетоводни цели в публичния сектор от 2009 г. Обединеното кралство отчита отделно:

- счетоводното оценяване на ПЧП, основаващо се на проверка за „контрол“; и
- статистическото оценяване на ПЧП, основаващо се на проверка за „риск и възнаграждение“.

Въздействието на последните промени върху всеки един от различните механизми за парламентарен контрол върху разходите (в Обединеното кралство)

Националните сметки са интегриран набор от икономически сметки, обхващащ цялата икономика и изготвян от Националната статистическа служба. Те се използват за определяне на фискалното изпълнение. Основани са на ЕСС 95 и използват баланса на риска при определянето на оценяването на ПЧП.

Бюджетите на министерствата се определят от Министерството на финансите и се използват за контролиране на публичните разходи. Те най-общо следват оценяването в Националните сметки и по този начин използват подхода на ЕСС 95 към ПЧП.

Бюджетни кредити. Камарата на общините одобрява всяка година отделните бюджети и лимитите на разходите на всяко министерство (и измененията в тях чрез допълнителни бюджетни кредити). Понастоящем бюджетните кредити са тясно свързани с третирането във финансовите отчети. Целта на проекта за изравняване е да постигне съответствие между бюджетните кредити и бюджетите, за да подобри контрола върху публичните разходи. По този начин се очаква от 2011-2012 финансова година бюджетните кредити да се основават на подхода на ЕСС 95 към определянето на разходите за ПЧП.

Ресурсните отчети (финансовите отчети) се одитират от Националната сметна палата и показват как министерствата са използвали отпуснатите от Парламента ресурси. В тях за определяне на оценяването на ПЧП се използва фокусът на МСФО върху контрола.

Източник: Камара на лордовете, Частни финансови проекти и задбалансов дълг, Том II Данни, 2010 г., на разположение на адрес <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200910/ldselect/ldeconaf/63/63ii.pdf>

Този подход обаче има определени недостатъци, например:

- разходите за „двойното отчитане“ (или последиците му за ресурсите);
- от политическа гледна точка е трудно да се обоснове този подход, което води до предположения, че по някакъв начин се укрива истинската стойност на бъдещите пасиви на правителството.

Поради тези причини Германия е избрала еднакво отчитане, независимо от отрицателното въздействие върху дълга и дефицита, предизвикано от значителното отчитане на по-големи суми.

4.4 Възможна промяна в правилата на Евростат?

Една от последиците от промените в счетоводните стандарти както в публичния, така и в частния сектор беше възникването на дебат относно съответствието между тези стандарти и статистическото оценяване на ПЧП от Евростат.

Логична възможност за „хармонизиране“ на счетоводното и статистическото оценяване би била Евростат да премине към проверка на „контрола“ за целите на статистическото оценяване на ПЧП. Редица централни банки са изложили аргументи в полза на такава промяна с основанието, че според тях това би увеличило прозрачността на бъдещите фискални ангажименти на правителствата.

Ясно е, че без преразглеждане на правилата от Маастрихт и последваща основна промяна във функционирането на ППД подобно развитие би ограничило сериозно растежа на пазара на ПЧП. Трудно е да бъде обосновано подобно ограничение. По-конкретно, не е ясно защо една промяна, която е по същество промяна в дефинициите, трябва да е в ущърб на ПЧП, ако и когато то насърчава инвестиции в инфраструктура, които са икономически обосновани, поносими и с добра стойност на вложените средства за публичния сектор.

На практика, ако Евростат промени своите правила в полза на подхода на „контрола“, решението (ако не искаме да загубим струващи си ПЧП) почти сигурно ще изисква промени в ППД. „Дерогация“ от прилагането на ППД по отношение на дългосрочни инвестиции в инфраструктура е една възможност, въпреки че тя би могла да бъде спорна както от политическа гледна точка, така и трудна за прилагане.

Позовавания на Евростат

ЕСС 95 е достъпна на сайта на Евростат на адрес:

http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/government_finance_statistics/introduction,
раздел „Ръководства“.

Ръководството на ЕСС 95 относно дългосрочните договори между държавни ведомства и неправителствени партньори (публично-частните партньорства) е достъпно на сайта на Евростат на адрес:

http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/product_details/publication?p_product_code=KS-BE-04-004

За информация:

Секретариат на ЕЕЦПЧП

☎ (+352) 43 79 - 85434

☎ (+352) 43 79 - 65499

✉ epcc@eib.org

бул. „Конрад Аденауер“ 98-100

L-2950 Люксембург

☎ (+352) 43 79 - 1

☎ (+352) 43 77 04

www.eib.org/epcc