

Нови правила на Евростат за договори, при които по-голямата част от плащанията за наличност се финансира чрез пътни такси, събирани от или от името на правителството

Казусът на договорите за автомагистрали SCUT (Sem Custos para Utilizador) или (cost-free for users) в Португалия

септември 2011 г.

Условия за използване на настоящата публикация

Европейският експертен център за ПЧП (ЕЕЦПЧП) е съвместна инициатива с участието на 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 www.eib.org/epes.

Настоящата публикация е изготвена в полза на членовете на ЕЕЦПЧП, за да благоприятства за обмена на опит в областта на публично-частните партньорства (ПЧП). Разпространението на настоящата публикация е строго ограничено до членовете на ЕЕЦПЧП.

Съдържащите се 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, възникнали в резултат на използването на настоящата публикация.

1 Обща информация

През април 2011 г. и след консултация с ЕВРОСТАТ, Португалия реши да прекласифицира три договора за автомагистрала, които първоначално бяха задбалансово отчетени, и да ги отрази в счетоводния баланс на правителството. Преди няколко години и трите договора бяха първоначално структурирани по схемата¹ за скрити пътни такси² и впоследствие бяха предоговорени със същите партньори - през април 2010 г.

Съгласно първоначалната структура частният партньор поемаше риска за търсене чрез споразумение за скрита такса и от потребителите на автомагистралата не се събираха пътни такси. След предоговарянето правителството въведе реални пътни такси, които се събират от частния партньор съгласно отделно споразумение и се плащат на правителството. Механизмът на плащане под формата на скрити такси беше заменено с плащане за наличност, което се дължи независимо от потоците трафик. По този начин частният партньор не поема никакъв риск за търсенето. Португалските органи счетоха, че могат да продължат да класифицират тези проекти като задбалансови, тъй като рискът за наличност продължава да се поема от частния партньор, който е поел и целия строителен риск при първоначалното строителство на пътищата.

2 Ново правило

Първоначалният договор, при който рискът за търсенето се поема от частния партньор чрез споразумение за скрити такси, беше класифициран задбалансово за правителството, тъй като както строителният риск, така и рискът за търсенето бяха прехвърлени на частния партньор в съответствие с правилата на ЕСС 95.

Преразгледаните споразумения, които комбинират плащания за наличност и пътни такси обаче, представляват нова форма на договор за ЕВРОСТАТ и за тях няма прецедент. Те не са договори за концесия, тъй като пътните такси се плащат от крайните потребители на държавата и само се събират от частния партньор. Те не се разглеждат и като ПЧП поради това, че схемите за наличност винаги предполагат, че частният партньор ще предостави актив на публичния сектор за собствено ползване от последния.

Когато взе решение за прекласифициране на активите в счетоводния баланс на правителството, ЕВРОСТАТ приведе следните доводи: (i) това са нови структури, които не съдържат какъвто и да било строителен риск, тъй като активите вече са изградени, и (ii) те не съответстват на механизмите за плащане, включени в статистическото определение на ПЧП (при които правителството плаща възнаграждение на частния партньор и не получава приходи от актива на ПЧП).

В резултат на това беше решено, че съществуващите правила на ЕВРОСТАТ относно класифицирането не са приложими. ЕВРОСТАТ не взе предвид факта, че строителният риск е бил понесен от същия частен партньор в рамките на предишната структура, тъй като на теория за всички тези договори властите биха могли да изберат нов(и) партньор(и),

¹ Схемата за скрити пътни такси: прилага се в много страни от ЕС при модела DBFO или Проектиране-Строителство-Финансиране-Оперирание, като при нея държавата плаща на частния партньор, който е построил и оперира магистралата суми за поддържането на автомагистралата, като сумите се базират най-често на брой преминали коли по автомагистралата. При тази схема ползвателите на пътя не заплащат директно тол такса за ползването му.

² Португалската система от автомагистрала със скрити пътни такси е въведена през 1998 г. и е известна като SCUT.

които не са участвали в строителството на магистралите. В резултат на това новите договорни споразумения за тези магистрала бяха третирани като обикновени договори за услуги между правителството и частна страна, а не като ПЧП.

ЕВРОСТАТ не счете за необходимо да анализира въпроса за това кой поема риска за наличност в новия договорен механизъм. По-важен момент в анализа му беше, че правителството събира такса от ползвателите на магистралата. Когато се прилага подходът на „собствеността“ съгласно статистическите правила, се счита, че трябва да се вземат предвид не само рисковете, но и правата за получаване на ползи (възнаграждения) от актива. Следователно, за да класифицира съответните магистрала (и подобни случаи в бъдеще), ЕВРОСТАТ анализира за всяка една от магистралите размера на пътните такси, събрани от правителството спрямо разходите, извършени от правителството за осигуряване на предоставянето на магистралата (т.е. плащанията за наличност).

Новото правило, което се появи в резултат на анализа на казусите с магистралите в Португалия, е следното:

Ако приходите на правителството от пътни такси са по-високи от 50% от общата стойност на плащанията на правителството към частния партньор (например плащанията за наличност), то проектът се записва в счетоводния баланс на правителството. С други думи, правителството е собственик на актив (и го записва в счетоводния си баланс), ако по-голямата част от плащанията на правителството към частен партньор за предоставяне на услуги по даден договор се „финансират“ от приходите от този актив. По отношение на оценката на актива ЕВРОСТАТ се съгласява да се използва стойността на непогасения дълг като заместител на стойността на актива.

Важно е да се подчертае, че същото правило би било прилагано от ЕВРОСТАТ и в неговия анализ на нови договори, комбиниращи получавани от правителството реални пътни такси с плащания за наличност, извършвани към частния партньор: когато прогнозните приходи от пътни такси от даден проект представляват повече от 50% от таксата за наличност, активът и дългът трябва да бъдат класифицирани в счетоводния баланс на правителството.

Очаква се, че разработените от ЕВРОСТАТ правила във връзка с конкретния казус на португалските магистрала ще бъдат въведени в обща употреба, т.е. и за други сектори в допълнение към пътищата, в близко бъдеще, като бъдат включени в главата за ПЧП на Ръководството за държавния дефицит и дълг на ЕВРОСТАТ.

3 Последници

Новият подход на ЕВРОСТАТ се отклонява от съществуващите правила за оценка на риска, като въвежда в анализа допълнителни съображения, свързани с ползите от актива на ПЧП. Новото правило е резултат от становището на ЕВРОСТАТ, че договори за ПЧП, в които правителството, от една страна, получава пътни такси и, от друга страна, плаща възнаграждение на частния партньор, не са ПЧП от статистическа гледна точка. Подобна структура се основава по-скоро на генериращ приходи актив, експлоатиран от правителството, с паралелен договор за управление на актива от частен партньор.

Това съответства на общите принципи за разглеждане на рисковете и възнагражденията за целите на статистическата класификация на активите по ЕСС 95, но противоречи на съществуващите правила относно трите категории риск: строителен, за наличността и за търсенето. ЕВРОСТАТ твърди, че са налице два типа предоставяни от правителството услуги, а именно (i) без такси за крайните ползватели и (ii) с потребителски такси. Ако правителството иска да прехвърли свързаните рискове на частния партньор и да не записва свързания актив в своя счетоводен баланс, то трябва да прехвърли както риска за наличност, така и строителния риск в първия случай и както риска за търсенето, така и строителния риск във втория случай.