



Магистрала “Тракия”, законодателството за
концесиите и пълната непрозрачност

Автори: Красен Станчев и Мартин Димитров

Определянето на концесионер за магистрала “Тракия” очевидно изисква, ако не друго, то поне промяна на законовите основания, по които правителството решава подобни концесии. Ако процедурите не се променят, за всички концесии в бъдеще ще съществува риск това и други правителства да постъпват по същия начин.

Традицията

Доста дълго след началото на реформите в България няма обща процедура за отдаване на концесии за проучване и добив на подземни богатства, за строителство и поддръжка на прилежащата инфраструктура и т.н. по всички двадесет случая, за които чл. 18 от конституцията определя изключителни права и монопол на държавата.

Първият Закон за концесиите, въвеждащ унифицирани процедури за провеждане на търгове и отдаване на концесии, бе приет през 1995 г. от социалистическото мнозинство в парламента, но остана без приложение до приемането на втори такъв закон през септември 1997 г. Един от първите променени закони от новото правителство през 1997 г. бе тъкмо този закон: в неговия член 8 (който казваше и казва, че концесионерът се определя чрез търг или конкурс) бяха добавени думите “или без търг или конкурс в определени със закон случаи”. Основният мотив на тази промяна бе да се узакони практиката концесионните договори да са част от приватизационни сделки.

Държавните дружества и по закона на социалистите, и по традиция бяха и са изключени и до ден днешен от съревнованието за концесии.

Законовата привилегия

Точно това предимство е предоставено с параграфи 3 – 4 от преходните и заключителните разпоредби на закона. Там се казва, че:

1. На държавните дружества не предоставят концесии, т.е. за тях не се прилага закона за концесиите и
2. те запазват правата си върху обекти и дейности сред които са и “републиканските пътища, обекти на железопътната инфраструктура, включително земята, върху която са изградени или която е предназначена за изграждането им, един или повече терминали от пристанище за обществен транспорт с национално значение”.

Правните тънкости на тези и други разпоредби, позволяващи концесиониране без търг и конкурс са описани от специалисти (виж например анализа на Пенков, Марков и партньори в Интернет: <http://www.legainterconsult.com/?position=newsletter>).

Изпълнителят на проекта за магистрала “Тракия” обаче е концесионер. Това ще рече, че за предоставяните му “концесии върху обекти - публична държавна собственост, които ще бъдат изградени от страна и със средства на концесионера, за тяхното изграждане не се прилагат разпоредбите на закона за обществените поръчки.” Това е изискване на параграф 3а от закона за концесиите, основано на логиката, че след като е спечелено правото на концесия допълнителни процедури не би трябвало да го ограничават.

Следователно трикът е да се придобие това право по несъревнователен път.

Фокусът

Ето как става това.

Има дружества, които са сто на сто собственост на правителството (държавата). Те сключват договор за съвместно дружество. Това дружество, защото е с държавно участие до 25% от капитала (според § 3б от закона за концесиите), получава от министерския съвет концесия без търг или конкурс. Предложението за това “се подава от съответното министерство”.

Точно това обяснява и г-н Церовски в интервю за Нова телевизия на 17 декември м.г. “Две български компании, които са компании в моето министерство, са 100% държавни. “Техноекспортстрой” и “Автомагистрали” ЕАД са успели да намерят чуждестранен партньор, с който са се договорили да кандидатстват за една такава концесия. В продължение на година и половина, ако не и повече, този джойнт-венчър е инвестирал, според мен ...между 15 и 20 млн. евро, за да разработи цялостно проекта, да привлече, да проведе съответни преговори с международните банкови институции, да осигури финансовия ресурс, благодарение на собствения си кредитен рейтинг и в края на краищата да предложи на българското правителство вариант за отдаване на концесия.”¹

Можело ли е да се постъпи иначе?

Изглежда, че е било възможно, въпреки вратичките в закона, изграждането на магистрала “Тракия” да мине през търг. Въпросното министерство е обявявало доста търгове по далеч по-незначителни поводи, например “за изготвяне на финансов отчет по програма социална интеграция”.

Според чл. 6, ал. 3 “министър-председателят и министрите, съобразно своята компетентност, правят мотивирано предложение за предоставяне на концесия с правен, финансово-икономически, социален и екологичен анализ за концесията.” Според правилника за приложение поне пет министри би трябвало да са направили такъв анализ и да са предоставили докладите в министерския съвет. На нас не ни е ясно как съвместен анализ на ползи и разходи може да покаже, че ползите при предоставяне на концесия без търг са повече от очакваните резултати при съревнователна процедура.

Засега тези изисквани от закона анализи не са публични. Но не ни е известно и никой да ги е искал от министър Церовски или от министър-председателя.

Впрочем според чл. 8, ал. 9 от правилника за приложение на закона за концесиите, “при определяне за концесионер без търг или конкурс... [той] е длъжен да предостави необходимите данни и документи за изготвяне на анализите и отговаря за пълнотата и верността на предоставените от него изходни данни.”

След време ще се окаже, че на министрите им била дадена грешна информация. Същата процедура ще се приложи при друг повод (да речем за пристанищата, БДЖ, петролопроводите и газопроводите). Както обикновено е в България, всяко осъдително от гледище на морала и здравия разум деяние, почти винаги се оказва в рамките на закона.

¹ <http://www.mrrb.government.bg/press.php?P=258>

Какво знаем

През седмицата в медиите се появи съобщение (ОДС организира пресконференция), че правителството е решило да увеличи със 160 млн. евро средствата за строителството на магистрала "Тракия". Както е известно има решение на Министерски съвет за концесиониране на автомагистралата за срок от 35 години. С тази сума общата инвестиция се увеличава от първоначално приетите 717 млн. евро до 877 млн. евро. Според представителите на ОДС "увеличението на инвестицията със 160 млн. евро е аргументирано с рехабилитацията на изградената вече автомагистрала след седмата година на построяването ѝ до края на концесията". От общата сума (преди последното увеличение), държавно гарантираният заем е в размер на 645 млн. евро, като инвеститорият е поел задължението да вложи 72 млн. евро. собствени средства, тоест около 10%.

Не беше проведен търг, нито конкурс, не бяха поканени дори други кандидати. Всъщност дълъг период от време никой дори не знаеше, че правителството има намерение да отдаде магистралата на концесия. Смесът на провеждането на конкурентна процедура е да се избере концесионер, който предлага най-добри условия при ясно зададени критерии. Липсата на каквато и да било конкурентна процедура означава, че приетата цена и съответно нейното увеличение, не може да бъде сравнена с друга такава, просто, защото няма никаква база за сравнение. Цената може да се увеличава безбройно много пъти, като се измислят различни поводи.

Ако беше проведен търг или конкурс би имало възможност, ако класираният на първо място кандидат по някаква причина не иска да подпише договор, да се избере за концесионер вторият в процедурата кандидат. Наличието на варианти и конкуренция щеше да бъде стимул за договаряне на по-добри условия. В настоящата ситуация е налице абсолютен монопол, така че кандидат-концесионерът може да предявява всякакви претенции без да се чувства застрашен по какъвто и да било начин.

Кой плаща сметката

Освен това според последните съобщения, заложеният в проектодоговора поток от автомобили за денонощие е 25 650 (преди това разговорите се въртяха около 20 000). В момента по приблизителни оценки трафикът по магистралата за денонощие е около 8-10 хиляди автомобили. При това положение държавата ще доплаща пътните такси до достигането на планирания поток от 25 650 годишно. Трябва да се има предвид, че въвеждането на магистрални такси допълнително ще намали трафика, защото ще създаде стимули за ползване на околни пътища, така че разходите на държавата ще нараснат допълнително. Не е ясно дали увеличаването на бизнес активността в бъдеще ще доведе до повече трафик по магистралите. Не трябва да се забравя, че допълнителен разход за бюджета ще бъде и решението камионите над 12 тона да не плащат магистрални такси, защото това ще противоречи на евроредиректива 99/62, така че българския данъкоплатец ще покрива и разходите за чуждестранните тежкотоварни автомобили.

При една стилизирана сметка, предполагаща трафик около 8 000 автомобили и съответно доплащане до договорения трафик от 25 650, при среден примерен

разход от 25 лв. (таксата не е обявена публично; трябва също да се отчита, че част от автомобилите ще ползват отделни участъци от магистралата) годишните разходи за държавата ще бъдат около 160 млн. лева. За 35 г. разходът на държавата ще бъде около 5,6 млрд. лева. Освен това за 35 г. концесионерът ще реализира и собствени приходи за около 2,5 млрд. лева. Също така на концесионера се предоставят всички права за изграждане на крайпътни комплекси, като от него няма да се изискват разрешения и такси за ползване.

Тоест правителството едновременно предоставя държавни гаранции, права за изпълнение на крайпътни комплекси и ще плаща за изпълнението на определен трафик. На практика рискът за концесионера се ограничава до 72 млн. евро собствени средства.

Какво да се направи

Според данните, с които разполагаме, концесионирането на магистрала “Тракия” изглежда доста неизгодна за държавата и гражданите сделка. При това положение най-логичното нещо, което може да се случи е сегашните преговори да се прекратят и да се обяви търг с широко участие на фирми, като основен критерий за избор на концесионер следва да бъде размерът на магистралната такса. Така може да се окаже, че има кандидати, които да предложат по-ниска такса на преминаване и вероятно по-ниски параметри на гарантиран трафик. При това положение ще има и повече прозрачност, така че да отпаднат съмненията за “задкулисни игри”.