

BG

BG

BG



КОМИСИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ОБЩНОСТИ

Брюксел, 19.11.2009
COM(2009) 615 окончателен

**СЪОБЩЕНИЕ ОТ КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ, СЪВЕТА,
ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ И КОМИТЕТА
НА РЕГИОНИТЕ**

**Мобилизиране на частни и публични инвестиции за възстановяване и
дългосрочно структурно изменение — развиване на публично-частни
партньорства**

СЪОБЩЕНИЕ ОТ КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ, СЪВЕТА, ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ И КОМИТЕТА НА РЕГИОНИТЕ

Мобилизиране на частни и публични инвестиции за възстановяване и дългосрочно структурно изменение — развиване на публично-частни партньорства

1. ВЪВЕДЕНИЕ

За преодоляване на финансовата и икономическата криза ЕС и неговите държави-членки прилагат амбициозни планове за стабилизиране на финансовия сектор и ограничаване на въздействието от рецесията върху гражданите и реалната икономика. Инвестициите в инфраструктурни проекти¹ са важно средство за поддържане на икономическата дейност по време на криза и спомагат за бързото връщане към устойчив икономически ръст. Публично-частните партньорства (ПЧП) могат да осигурят ефективни начини за осъществяване на инфраструктурни проекти, за предоставяне на обществени услуги и за иновации в по-широк смисъл в контекста на усилията за възстановяване. Същевременно ПЧП са интересни инструменти за дългосрочното структурно развитие на инфраструктурата и услугите, което носи явни предимства съответно за частния и за публичния сектор.

ПЧП са форма на сътрудничество между обществените органи и частния сектор² с цел модернизиране на предоставянето на инфраструктура и стратегически обществени услуги. В някои случаи ПЧП включват финансиране, проектиране, изграждане, обновяване, управление или поддръжка на даден инфраструктурен обект. В други случаи те обхващат предоставянето на услуга, която обикновено се осигурява от публичните институции. Основната цел на ПЧП следва да бъде насърчаване на ефективността на обществените услуги чрез споделяне на риска и използване на експертните знания на частния сектор, но ПЧП могат също да облекчат непосредствения натиск върху публичните финанси, като предоставят допълнителен източник на капитал. От друга страна участието на публичния сектор в даден проект може да предостави важни защитни мерки, по-специално стабилност в дългосрочните парични потоци от публичните финанси, и може да включи в даден проект важни ползи за обществото и околната среда.

На равнището на ЕС, ПЧП³ могат да предоставят допълнителна полза за ключови проекти в постигането на съвместни цели на политиката като преодоляване на изменението на климата; насърчаване на алтернативни източници на енергия, както и енергийна и ресурсна ефективност; подкрепа за устойчивия транспорт; осигуряване на висококачествено здравеопазване на приемливи цени; и осъществяване на големи

¹ Почти всички държави-членки ускоряват големите текущи или предстоящи инфраструктурни проекти.

² През 2004 г. Комисията започна консултация относно ПЧП (СОМ(2004) 327) и през 2005 г. докладва за резултатите от консултацията (СОМ(2005) 569).

³ Например в Европейския план за икономическо възстановяване бяха установени три ПЧП: „фабрики на бъдещето“, енергийно ефективни сгради, „зелени“ автомобили.

изследователски проекти като съвместните технологични инициативи, целящи установяването на водещи позиции на Европа в стратегическите технологии. ПЧП могат също да разширят иновационния капацитет на Европа и да подтикнат конкурентоспособността на европейската индустрия в сектори със значителен потенциал за растеж и трудова заетост.

Затова съчетанието от частен и публичен капацитет и парични средства може да подпомогне процеса на възстановяване и развитието на пазари, което ще формира основата на бъдещия икономически просперитет на Европа. Въпреки това точно в момента, в който по-системното използване на ПЧП щеше да донесе ползи, кризата утежни условията за тези инструменти. Въпреки че вече има някакви признаци на възстановяване, обемът и стойността на проектите, които в момента се приключват, продължават да бъдат доста под равнището от преди кризата⁴. Затова е от особена неотложност и значимост да се потърсят нови начини за подкрепа на развитието на ПЧП.

2. ПУБЛИЧНО-ЧАСТНИТЕ ПАРТНЬОРСТВА⁵ — ЗАЩО И КОГА СА ЕФЕКТИВНИ?

В ЕС ПЧП са разработени в транспортния сектор (пътен, железопътен)⁶, в областта на обществените сгради и съоръжения (училища, болници, затвори)⁷ и околната среда (обработване на водите/отпадъците, управление на отпадъците)⁸. Опитът се различава съществено между отделните сектори и страни. Много държави-членки имат ограничен опит с ПЧП или изобщо нямат такъв. По отношение на цялостното управление на обществените услуги или изграждането и експлоатацията на публична инфраструктура на равнището на ЕС **разпространението на ПЧП все още е много** ограничено и те представляват **малка част от общите публични инвестиции**⁹. Що се отнася до енергийните или телекомуникационните мрежи, частният сектор вече осигурява много услуги, но има място за допълнително развитие на ПЧП, например в разработването на необходимата енергийна инфраструктура, ако търговските интереси предоставят недостатъчни инвестиционни стимули¹⁰, или в ПЧП за ширококолов достъп — както стационарен, така и безжичен, за да се преодолее разделението в цифровите технологии и да се насърчи бързият преход към високоскоростни ширококолов интернет услуги. Има съществени доказателства, че ПЧП могат:

⁴ Спадът на ПЧП, които са достигнали до етап на финансово приключване през първите 9 месеца на 2009 г., е с около 30 % в сравнение с миналата година, изразено като обем и брой, Изследване на ЕРЕС, октомври 2009 г.

⁵ Основано на работата в ЕРЕС, UNECE, IMF, WB и OECD.

⁶ Гърция, Ирландия, Нидерландия, Испания, Обединеното кралство: Ръководство за насърчаване на доброто управление в публично-частните партньорства, UNECE 2007, стр. 20.

⁷ Франция, Обединеното кралство също.

⁸ Преобладаващият модел за участие на частния сектор в областта на околната среда е моделът на концесиите на обществени услуги.

⁹ Според глобално проучване на Siemens от 2007 г. ПЧП представляват само 4 % от всички инвестиции в публичния сектор.

¹⁰ Например в случая на пазарните интерконектори, принос на проектите за целите на сигурността на доставките и сътрудничеството в енергийните изследвания.

- **Да подобрят изпълнението на проекти.** ПЧП имат добра репутация за навременно¹¹ и съобразено с определения бюджет¹² изпълнение. Проектите на ПЧП в трансевропейските транспортни мрежи (TEN-T) доказват, че партньорските структури могат да се прилагат успешно в различни проекти за всички видове транспорт. Примерите обхващат 50-годишната концесия на ж.п. линията Perpignan — Figueras, включваща презграничен тунел, постоянната връзка между Швеция и Дания при Oresund и високоскоростна железопътна линия в Нидерландия; В рамките на TEN-T се планират няколко трансгранични проекта за ПЧП. Те включват железопътен/пътен мост между Дания и Германия, канала Seine-Nord и трансграничен проект за вътрешни водни пътища във Франция и Белгия.
- **Да подобрят рентабилността на инфраструктурата,** като използват ефикасността¹³ и иновативния потенциал на конкурентоспособния частен сектор за всеки вид разходи, или да постигнат по-добро качествено съотношение.
- **Да разпределят разходите за финансирането на инфраструктурата за целия жизнен цикъл на актива,** чрез което веднага се намалява натискът върху бюджетите в публичния сектор и става възможно завършването на инфраструктурните проекти няколко години по-рано, а с това и по-ранно получаване на ползите от тях.
- **Да подобрят разпределението на риска**¹⁴ между публичната и частната страна. Ако бъде правилно разпределено, ефикасното управление на риска съкращава общите разходи на проекта.
- **Да подобрят устойчивостта, иновациите и усилията в областта на научните изследвания и развитие** за постигане на резултатите, необходими за намирането на нови решения за социално-икономическите предизвикателства пред обществото. Това е свързано с основния механизъм, който стои зад ПЧП:
 - Това е конкурентен процес; ще бъдат насърчавани иновации (като хардуер или системи), които осигуряват конкурентно предимство.
 - Той разчита на предприятия от частния сектор да осигурят резултати, които могат да бъдат обвързани както с технически критерии, така и с критерии за опазване на околната среда и социални критерии.

¹¹ Скорошен доклад (октомври 2009 г.) на Националната одитна служба (NAO) в Обединеното кралство актуализира по-ранния „Доклад на PFI за резултатите в строителството“ от 2003 г. Докладът потвърждава цялостното по-добро представяне на ПЧП спрямо традиционните обществени поръчки по отношение на бюджета (65 % от проектите по инициативи за частно финансиране) и навременното доставяне (69 %). В 90 % от случаите превишаването на разходите се дължи на искания на органите или на трети страни. Освен това, 91 % от завършените проекти са оценени от главните потребители като доста добри като качество на строителството и дизайн.

¹² Тези заключения се съдържат във вътрешен преглед на ЕИБ, публикуван през 2005 г., основаващ се на подробен преглед на 15 ПЧП „Оценка на проекти на ПЧП, финансирани от ЕИБ“.

¹³ Резултатите от глобално проучване за въздействието от участието на частния сектор във водо- и електроразпределението (май 2009 г.) показват, че частният сектор успява да отговори на очакванията за по-висока производителност на труда и оперативна ефективност — <http://www.ppiarf.org/content/view/480/485/>.

¹⁴ Canoy et al. (2001 г.) подчертава, че споразуменията за споделяне на риска в рамките на ПЧП предоставят инструмент за създаване на стимули и за двете страни за повишаване на ефективността на проекта.

- Да предоставят на частния сектор **централна роля** в разработването и прилагането на дългосрочни стратегии за големи индустриални, търговски и инфраструктурните програми.
- Да разширят пазарния дял на **предприятията от ЕС в областта на държавните поръчки на пазарите в трети държави.** Чрез възлагането на договори за строеж, експлоатация и трансфер (BOT) и на концесии за услуги, както и чрез прилагането на специални схеми, европейските предприятия за строителство на обществени сгради и комунални услуги могат да получат важни договори на някои пазари с големи търговски партньори, например по отношение на изграждане и управление на летища, магистрали, водоснабдяване и обработка на отпадни води.

Освен това ПЧП имат капацитет за допълнително привличане на частни средства и тяхното консолидиране с публичните ресурси. Тези предимства са от особено значение в настоящите икономически условия, тъй като държавите-членки се стремят да увеличат инвестициите в отговор на кризата, като същевременно съзнават необходимостта от запазване на бюджетната дисциплина.

3. ПРИНОСЪТ НА ЕС ЗА ПРОЕКТИТЕ НА ПЧП

Кризата създава допълнителен натиск върху публичните финанси в много държави-членки и същевременно затруднява гарантирането на дългосрочните частни инвестиции в капиталоемки проекти. Финансирането на ЕС чрез структурните фондове, Европейската инвестиционна банка или инструментите на TEN-T може да помогне за мобилизиране на ПЧП за най-важните инвестиции в проекти, дори в момент на по-малка наличност на национални публични или частни ресурси. ЕС оказва въздействие и върху средата, в която ПЧП функционират, чрез своята регулаторна рамка.

3.1. Законодателство на Общността

Няколко пакета от правила на Общността имат пряко или непряко въздействие върху ПЧП. За в бъдеще ще е важно да се гарантира, че приложимите правила са подходящи и от полза, като същевременно се спазват напълно принципите на вътрешния пазар.

В миналото съществуваше опасението, че правителствата на държавите-членки могат да използват ПЧП като начин за укриване на разходи и нови задължения в публичния счетоводен баланс, като натрупват бъдещи разходи в нарушение на правилата от Пакта за стабилност и растеж. Подобни опасения могат да бъдат изтъкнати в настоящия контекст на публични дългове, натрупани поради кризата. Евростат разработи правила за **статистическо отчитане на ПЧП**¹⁵, които ясно определят в кои случаи активите на ПЧП следва да се записват в държавния счетоводен баланс. Тези правила се основават на разпределянето на главните рискове за проектите между държавата и оператора на ПЧП. Ако финансовият риск за проекта се носи главно от държавата, активите на ПЧП се записват в държавния счетоводен баланс. Предвид натиска върху публичните финанси, причинен от настоящата икономическа криза, постепенното връщане към бюджетна дисциплина би изисквало от държавите-членки да внимават за въздействието

¹⁵ Евростат Бюлетин № 18/2004 г.: Обработване на публично-частните партньорства и ръководство ESA95 за държавния дефицит и дълг, издание 2004 г.: Глава за дългосрочните договори между правителствени служби и неправителствени партньори (публично-частни партньорства).

на индивидуалните проекти върху техния баланс и свързаните с това последици (управление на дълга и дефицита).

ПЧП са структурирани около договор за обществена поръчка или като концесии за строителни работи или услуги. Когато става въпрос за концесии за строителни работи или услуги, те са обект на разпоредбите на директивите за обществени поръчки, ако стойността им надхвърля долните граници на Общността¹⁶. В резултат на съществени изменения през 2004 г. **законодателството на ЕС в областта на обществените поръчки**¹⁷ вече предвижда редица процедури, които възлагащите органи могат да използват при сключване на договорите. А именно, правилата на ЕС вече позволяват провеждане на конкурентен диалог за започване на диалог с оферентите в особено сложни случаи. Използването на този способ може да бъде подходящо в случаи на ПЧП, при които възлагащият орган може не винаги да е в състояние предварително да определи техническите спецификации и подходящото ценово равнище.

Концесиите на услуги не попадат в приложното поле на директивите за обществени поръчки, но съдебната практика на Европейския съд потвърди, че принципите от Договора за ЕО (като прозрачност и равно третиране) се прилагат и за концесиите на услуги¹⁸. В момента се разсъждава над необходимостта от подобряване на прозрачността, равното третиране на всички икономически оператори, което ще доведе до правна сигурност в процедурата по възлагане на концесии за услуги. Комисията подготвя оценка на въздействието, за да реши какви бъдещи инициативи ще бъдат необходими за гарантиране на ясна и предсказуема рамка в тази област.

И накрая, трябва да припомним, че ПЧП, доколкото извършват икономическа дейност, подлежат на правилата за защита на конкуренцията, и по-специално на правилата за държавната помощ.

3.2. ПЧП на равнище ЕС: случаят на съвместните технологични инициативи

Седмата рамкова програма за научни изследвания въведе нов вид европейско публично-частно партньорство на програмно равнище: съвместните технологични инициативи (СТИ), основани на член 171 от Договора за ЕО¹⁹. Този нов инструмент бе създаден за насърчаване на европейските научни изследвания в областите, където преследваните цели са от такъв мащаб и характер, че традиционните инструменти са

¹⁶ За публични договори или концесии за строителство, които са под долните граници, се прилагат принципите от Договора (прозрачност, равно третиране, недискриминация).

¹⁷ Директива 2004/17/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 31 март 2004 г. относно координиране на процедурите за възлагане на обществени поръчки от възложители, извършващи дейност във водоснабдяването, енергетиката, транспорта и пощенските услуги (30.4.2004 г.) ОВ L 134, 30.4.2004 г., стр.0001—0113. Директива 2004/18/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 31 март 2004 г. относно координирането на процедурите за възлагане на обществени поръчки за строителство, услуги и доставки (30.4.2004 г.) ОВ L 134, 30.4.2004, стр. 114—240.

¹⁸ Решение от 26 април 1994 г. по дело C-272/91, Комисия/Италия (Loto); Решение от 9 септември 1999 г. по дело C-108/98, R.I.S.A.N. Решение от 7 декември 2000 г. по дело C-324/98, Telasutria Verlags. Решение от 21 юли 2005 г. по дело C-231/03, Consorzio Aziende Metano (Coname). Решение от 13 октомври 2005 г. по дело C-458/03, Parking Brixen. Решение от 6 април 2006 г. по дело C-410/04, Associazione Nazionale Autotrasporto Viaggiatori (ANAV); Решение от 18 юли 2007 г. по дело C-382/05, Комисия/Италия (Битови отпадъци в региона на Сицилия);

¹⁹ Член 171 ДЕО позволява Общността да създаде съвместни предприятия за ефективното осъществяване на научните изследвания, технологичното развитие и демонстрационните програми на Общността.

недостатъчни. Първите СТИ са създадени в пет области: иновационни лекарства, аеронавтика, горивни клетки и въглерод, наноелектроника и вградени изчислителни системи. Бюджетите на СТИ са между 1 млрд. EUR и 3 млрд. EUR за периода до 2017 г. За три СТИ (Инициатива за иновационни лекарства, „Чисто небе“ и Горивни клетки и въглерод) публичните ресурси се състоят изцяло от средства на Общността, предоставени чрез бюджета на СТИ; В две други СТИ (ARTEMIS и ENIAC) те са съчетани със средства от участващите държави-членки или страни, асоциирани към Седмата рамкова програма, предоставени чрез национални агенции за финансиране. Вноската на частните партньори е съставена от вноски в натура за проектите, финансирани от СТИ, в които участват частните партньори. Както публичните, така и частните партньори участват в текущите разходи (административни разходи) на СТИ.

Тези партньорства позволяват:

- разработване на жизнено търговски решения чрез подпомагане на широкомащабни изследователски дейности в области от значим интерес за европейската индустриална конкурентоспособност.
- интегриране и приобщаване на цели от особено обществено значение, като насърчаване на алтернативните източници на енергия и по-ефективно използване на енергията и ресурсите²⁰, подпомагане на по-устойчив транспорт, борба срещу изменението на климата и осигуряване на висококачествено здравеопазване на приемливи цени.
- консолидиране и допълнително привличане на средства (частни, европейски и национални) и ноу-хау и намаляване на фрагментирането, породено от многобройните национални проекти, преследващи сходни или прекриващи се цели.
- мобилизиране на уменията и иновациите на частния сектор при съответните условия за споделяне на риска.

Опитът със съществуващите пет СТИ, когато те станат автономни и напълно функциониращи, ще даде повече информация за подхода на създаване на бъдещи ПЧП за научни изследвания.

3.3. Структурни фондове

Проектите на ПЧП могат да се финансират частично с ресурси от структурните фондове. Въпреки това някои държави-членки досега изглежда, че системно изготвят програми, с които финансирането от Общността се насочва към структури на ПЧП²¹. Има схващане, че комбинирането на различни съвкупности от европейски и национални правила, практики и графици в един проект може да бъде сложно и да има обратен ефект. Въпреки това в много случаи дадено **ПЧП може да предложи**

²⁰ По-специално ПЧП могат да предизвикат по-нататъшно развитие на паневропейското сътрудничеството в енергийните изследвания и ще бъдат насърчавани чрез наскоро приетото съобщение на Комисията относно инвестиране в разработването на нисковъглеродни технологии (SET-Plan), COM(2009)519.

²¹ Според проучване на ГД „Регионална политика“ 7 държави-членки имат опит с ПЧП с компонент от структурен фонд.

оптимален подход за изпълнение на проектите. Укрепването на институционалния капацитет на държавите-членки и предоставянето на повече практични насоки относно комбинирането на общностното финансиране с ПЧП трябва да помогне на националните администрации да прибегват по-често до ПЧП при вземането на решения за финансиране на бъдещи големи проекти.

Мост Nautilus Trikoupi:

Мостът над Коринтския пролив, най-дългият висещ мост в света, свързва Пелопонес с континентална Гърция. През 1996 г. гръцката държава предостави на френско-гръцкия консорциум Gefyra S.A. концесия за 42 години за проектиране, построяване, експлоатация и поддръжка на моста Nautilus Trikoupi. ЕС предостави съществена финансова подкрепа под формата на безвъзмездни средства по ЕФРР и заем от ЕИБ за този строителен проект.

Структурните фондове за периода 2007—2013 г. предоставят значителни възможности на държавите-членки за изпълнение на оперативни програми чрез ПЧП, организирани заедно с ЕИБ, банки, инвестиционни фондове и с частния сектор като цяло. Инициативите, целящи комбиниране на структурни фондове с проекти на ПЧП, могат да се основават на:

- JASPERS²², механизъм за разработване на проекти, стартиран заедно с ЕИБ и Европейската банка за възстановяване и развитие (ЕБВР), който има за цел да предостави помощ при необходимост на всеки етап от проектния цикъл на дадено ПЧП/инфраструктура.
- Инициативата JESSICA²³ за устойчиви инвестиции в градските райони за проекти на ПЧП/градски райони в интегриран план за урбанистично развитие.
- Контекста на инициатива JEREMIE²⁴ в подкрепа на създаването на нови предприятия и подобряване на достъпа до финансиране за предприятията.

3.4. Европейска инвестиционна банка (ЕИБ)

ЕИБ, която е институцията на ЕС за дългосрочно кредитиране, активно се стремеше да подкрепя ефективни схеми за ПЧП в Европа, и по-специално в транспортната инфраструктура. От края на 80-те години банката предостави почти 30 млрд. EUR под формата на заеми за ПЧП. ЕИБ е също така водещият финансиращ орган на мрежите TEN-T. Очаква се тя да внесе 14 % от общите инвестиции за TEN-T за периода 2007—2013 г.

Групата на ЕИБ има водещи позиции в усилията на ЕС за финансиране на иновациите и предприятията. С помощта на експертизата на ЕИБ и нейния инструмент за финансиране на МСП, Европейският инвестиционен фонд (ЕИФ) предоставя на ЕС ефективно средство за разработване на нови ПЧП.

²² Съвместна помощ за подкрепа на проекти в европейските региони.

²³ Съвместна европейска подкрепа за устойчиви инвестиции в градските райони.

²⁴ Съвместни европейски ресурси за финансиране на микро-, малки и средни предприятия.

Освен това ЕИБ е създадена заедно с Комисията и държавите-членки Европейския експертен център за ПЧП (ЕРЕС), който е насочен към укрепване на организационния капацитет на публичния сектор за участие в ПЧП чрез съвместни дейности и подкрепа на политиката за неговите членове.

Комисията ще работи в тясно сътрудничество с ЕИБ и с частния сектор, за да повиши общия левъридж ефект от финансирането от ЕИБ, например чрез съчетаване на безвъзмездни средства от бюджета на ЕС и заеми от ЕИБ.

3.5. Инструменти на TEN-T

С настоящия финансов регламент за TEN бяха въведени три финансови инструмента, предназначени за проекти по TEN-T, като всеки от тях цели увеличаване на частното участие. Тези нови инструменти са предназначени да подпомагат проектите, като определят специфични потребности (като оптимален трансфер на риска, разходи по финансирането). Те не само позволяват целенасочена реакция, но и гарантират най-висок левъридж ефект от наличните средства на ЕС.

Стойността на такава финансова подкрепа на равнище ЕС за проекти на ПЧП често надхвърля обикновеното предоставяне на капитал. Инструментите са също израз на политически ангажимент от страна на ЕС, което често кара финансиращите институции да гледат по-благоклонно на рисковия профил на проекта и по-лесно да осигуряват неговото финансиране при по-изгодни условия. Гаранциите на равнище ЕС имат същата функция.

Инструмент за гарантиране на заемите по проекти, свързани с TEN-T (LGTT)

ПЧП за проекти, свързани с TEN-T, в които частният сектор поема риск, свързан с възможните колебания в търсенето, често срещат затруднения в привличането на частно финансиране на конкурентна цена. LGTT е механизъм за гарантиране, който помага чрез частично покриване на тези рискове, като допълва недостига на приходи, дължащ се на по-нисък от очаквания ръст на трафика в ранните оперативни етапи на проектите. По този начин той подобрява финансовата жизнеспособност на проекта и общото му кредитно качество. Отделните гаранции по LGTT се предоставят чрез ЕИБ. Три схеми на ПЧП вече се възползваха²⁵ от инструмента и общо LGTT се очаква да подкрепи 25—35 проекта по TEN-T до 2013 г. Планираните проекти включват високоскоростна ж.п. линия, експрес до летището, концесии за магистрали в някои нови държави-членки и иновативни проекти за транспорт на товари.

Безвъзмездни средства, основани на строителните разходи в рамките на схемите за плащания за наличност на предоставена услуга

Тези специални безвъзмездни средства насърчават изпълнителя на проекта да подпише споразумение за ПЧП с частен партньор, вместо да използва публични безвъзмездни средства за финансиране на строителството. Безвъзмездните средства по TEN-T, които са на стойност до 30 % от общите строителни разходи, се използват от изпълнителя за подпомагане на задълженията за плащане, едва след приключване на проекта. Това

²⁵ Схеми за магистрали „IP4 Amarante — Villa Real“ и „Baixo Alentejo“ в Португалия, както и A5 Autobahn A-model PPP в Германия.

подобрява достъпността за публичния сектор, като същевременно не се прехвърля повече риск към частния партньор.

Предоставяне на рисков капитал — капиталово участие в проекти по TEN-T

До 1 % или 80 млн. EUR от бюджета на TEN-T може да се инвестира в проекти под формата на собствен капитал или почти собствен капитал чрез специален инфраструктурен фонд. Комисията в момента проучва възможности за използване на този инструмент за инвестиране във Фонда 2020 г. за енергетика, изменение на климата и инфраструктури (фонд Marguerite)²⁶, чиято цел е размер от 1,5 млрд. EUR.

3.6. Финансов инструмент за споделяне на риска и Програма за конкурентоспособност и иновации

Финансовият инструмент за споделяне на риска (ФИСР) — иновационна схема за споделяне на кредитния риск, създадена съвместно с Европейската комисия и ЕИБ, както и инструментите за финансиране по Програмата за конкурентоспособност и иновации (ПКИ), подкрепят публично-частните партньорства в областта на научните изследвания, технологичното развитие, демонстрациите и иновациите.

Както ФИСР, така и финансовите инструменти на ПКИ са доказали успеха си:

- От стартирането на ФИСР през юли 2007 г. бяха одобрени 4,4 млрд. EUR заеми за инвестиции в НИРД и иновации. Европейският план за икономическо възстановяване предвижда ускорено изпълнение на ФИСР.
- До края на второто тримесечие на 2009 г. в рамките на ПКИ бяха сключени партньорства с частния сектор в 16 споразумения със средства за рисков капитал от 14 държави. За инструмента за гарантиране, партньорствата с публични и частни организации доведоха до сключване на 16 споразумения с финансови посредници от 10 държави. До края на първото тримесечие на 2009 г. над 30 000 МСП получиха финансиране по тези инструменти.

3.7. ПЧП извън ЕС

ЕС е подпомагал ПЧП и извън ЕС. Например Световният фонд за енергийна ефективност и възобновяема енергия е ПЧП, което предоставя споделяне на риска и възможности за съфинансиране за търговските и публичните инвеститори в развиващите се страни. В момента финансиран от Европейската комисия и правителствата на Германия и Норвегия, фондът ще инвестира във фондове за частни капиталови инвестиции, специализирани в предоставяне на капиталови финанси — финансиране в замяна на дялове — за малки и средни регионални проекти и предприятия. В процеса на разширяване ЕС също участва в ПЧП чрез програми като ИСПА и ФАР. За тази цел през 2003 г. бяха изготвени насоки за проблемите в областта на външното сътрудничество²⁷.

В преговорите с нашите търговски партньори Европейската комисия се стреми да повиши прозрачността и да получи ангажименти за пазарен достъп на ПЧП, както и за

²⁶ Предложението за създаване на такъв фонд, който да инвестира в основните инфраструктурни региони от интерес за ЕС, бе подкрепено от Европейския съвет през декември 2008 г.

²⁷ http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/ppp_en.pdf.

традиционните договори за обществени поръчки, когато става въпрос за държавни поръчки за свободна търговия и други двустранни споразумения. Последното постижение в това отношение е включването на договори за строеж, експлоатация и трансфер (ВОТ) и концесии за строителство в рамковото споразумение за финансиране с Южна Корея. Такъв е случаят и с преговорите с трети държави, които са страни по споразумението за държавни поръчки на СТО.

4. ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА: ЗАЩО ПЧП НЕ РАЗГРЪЩАТ ПЪЛНИЯ СИ ПОТЕНЦИАЛ?

4.1. Предизвикателства в настоящата криза²⁸

Последната криза оказва силно отрицателно въздействие върху проектите на ПЧП, тъй като (1) значително спаднаха наличните средства на банките за заеми и други форми на кредитиране за ПЧП и силно се влошиха финансовите условия за кредитиране на ПЧП, което се дължи на промяната в оценката на риска на проектите на ПЧП от страна на банките, и (2) някои национални правителства и регионални власти съкратиха или преустановиха своите програми с участие на ПЧП.

Затова развитието на ПЧП в момента е силно ограничено от:

- значително **увеличаване на разходите по обслужване на дългове** за проекти на ПЧП като последица от кредитната криза;
- **много по-кратки срокове за плащане** се предлагат от банките²⁹ на техните длъжници;
- фактът, че поетите като ангажимент **финансови средства се предоставят едва в края на процеса на обществената поръчка**.

Изправени пред тази ситуация, **държавите-членки** реагират по различни начини. Някои органи решиха да съкратят или временно преустановят своите програми с ПЧП. Други обаче предприемат подкрепящи мерки като **схеми за държавно гарантиране**, въведени във Франция, Белгия и Португалия и нови **механизми за публично кредитиране**, въведени в Обединеното кралство, Германия и Франция. Много публични органи също **променят управлението на обществените поръчки** за проекти на ПЧП или опростяват националните правила и практики за обществените поръчки, които често излизат извън минималните процедурни изисквания на общностните правила в тази област. Тези промени отразяват ангажиментите на правителствата за гарантиране на по-важна роля за ПЧП в инвестирането — роля, която ще става все по-значима поради факта, че натискът върху публичните финанси ще продължи в обозримо бъдеще³⁰.

²⁸ Материалът в този раздел се основава на анализ на Европейския експертен център за ПЧП (ЕРЕС) като част от неговата работа във връзка с въздействието на кредитната криза върху ПЧП. ЕРЕС бе създаден като съвместна инициатива на Комисията, държавите-членки и ЕИБ. Повече информация е на разположение на: www.eib.org/eres.

²⁹ В момента срокове от 7 до 10 години са обичайни за пазара. По-рано за големите инфраструктурни проекти нерядко се предлагаша срокове от 25 до 30 години.

³⁰ Подкрепящите мерки за ПЧП може да представляват държавна помощ, която трябва да бъде съобщена на Комисията.

Ограниченият достъп до финанси може да окаже въздействие и върху ефективността и степента на конкуренция в процеса на предоставяне на **обществени поръчки**. Фактът, че няма достатъчен банков капацитет на пазара, който да подкрепи две или повече напълно финансирани оферти, и че банките не желаят да се ангажират значително преди подписването на договора, води до съществени последици за обществените поръчки. Затова въпросът е как да се постигне сключване на сделки и как публичният сектор да получи най-добра рентабилност за финансирането, без да нарушава правилата за обществените поръчки. Комисията ще разгледа начини за справяне с тези трудности (раздел 5).

На равнище ЕС Европейският съвет от 11 и 12 декември 2008 г.³¹ подкрепи използването на ускорени процедури през 2009 г. и 2010 г., като призна изключителния характер на сегашната икономическа ситуация и нуждата от ускорено изразходване на публични средства по време на кризата³².

Освен това Комисията изготви „Временна общностна рамка за **мерките за държавна помощ** за подпомагане на достъпа до финансиране“³³, която съдържа редица подходящи разпоредби за ПЧП. Тя осигурява гъвкав допълнителен инструмент, позволяващ на държавите-членки да се намесват, когато общите мерки, интервенциите съгласно пазарните условия и интервенциите съгласно нормалните правила за държавна помощ са недостатъчни, за да се отговори на изключителните условия, породени от кризата.

4.2. Предизвикателства, присъщи на сложните модели за държавни поръчки, като ПЧП

Съществуват редица присъщи за ПЧП трудности, за които трябва да се предприемат по-обща мерки.

- Те може да налагат ангажирането на значителни ресурси на етапа на подготовка и представяне на офертата и често са свързани със значителни разходи по трансакцията.
- Те изискват съвкупност от **специфични умения в публичния сектор**, включително по отношение на изготвянето, сключването и управлението на договорите. Съвкупността от сложни финансови условия, необходими за ПЧП, както и относителната липса на експертиза по тези въпроси може да ограничи капацитета на публичния сектор да постига добри резултати с ПЧП. Затова е необходимо обучение и подкрепа, за да се натрупат нужните знания за добрата подготовка на проектите на ПЧП.
- В случаите с **финансиране от Общността** държавите-членки в краткосрочен план могат да сметнат, че ПЧП са по-неизгодни спрямо финансирането с безвъзмездни средства за проекти, възлагани и изпълнявани по традиционния начин. Дългосрочните ползи от потенциално по-голямата ефективност на частното участие често се забравят, когато се разглеждат в контекста на по-спешната потребност от изпълнение на изискванията на процедурите на ЕС. Освен това следва да се

³¹ Точка 11, осмо тире.

³² IP/08/2040 от 19.12.2008 г.

³³ ОВ С 83, 7.4.2009 г., стр. 1.

гарантират **равни условия за публичното и частното управление** на публичната инфраструктура и услуги при предоставянето на финансиране от ЕС за инвестиционни проекти. За тази цел правилата и практиките трябва да се преразгледат, за да няма дискриминация при предоставянето на средства за инвестиционни проекти, в които участва частният сектор.

- ПЧП изискват **дългосрочен ангажимент на правителството и политическа воля** за споделяне на инвестициите в големи проекти с частния сектор. По-специално възможността за **бъдещи промени в политиката** в различни регулаторни области (околна среда, автономност на местните власти, данъчна политика икономическа политика) може да внесе несигурност в процеса на обществените поръчки и да увеличи разходите.
- За да бъдат успешни, ПЧП трябва да предоставят на частните партньори потенциал за възвръщаемост, която е пропорционална на поетите от тях рискове. Тъй като рисковете се споделят с публичните партньори, печалбите също трябва да се споделят. Процесите на представяне на оферти трябва да бъдат конкурентни и изискват съответната регулаторна и финансова рамка на национално равнище. Публичните органи трябва да разполагат с гъвкавост по отношение на споразуменията, които могат да сключват, и да имат възможност да възлагат договори според рентабилността, предоставена от най-добрата комбинация от разпределение на риска между частния и публичния сектор.

4.3. Специфични предизвикателства за съвместните технологични инициативи

ПЧП в областта на научните изследвания са ориентирани към координиране на публични и частни инвестиции за генериране на нови познания и технологичен пробив. Затова резултатите са по-непредсказуеми и осезаеми отколкото при обществените поръчки за инфраструктура и услуги, но с огромен потенциал.

Първите пет СТИ бяха създадени като „общностни органи“ съгласно член 185 от Финансовия регламент, подчинени на правила и процедури, като рамковия финансов регламент за органите на Общността, Правилника за персонала и Протокола за привилегиите и имунитетите, които са изготвени за минимизиране на рисковете за европейските публични средства, а не толкова за улесняване на съвместното инвестиране с частни партньори в областта на научните изследвания на бързо променящите се пазари. Тези СТИ скоро ще станат оперативно независими и новият инструмент отговаря на нужда, която бе изтъкната от общността на индустриалните изследвания. В същото време партньорите изразиха мнение, че инструментът може да се прилага по-ефективно, ако се опростят процедурите за създаване и функциониране и правната и административна рамка се адаптира повече към ПЧП, действащи по-близо до пазара.

Тези опасения трябва да се преодолеят по подходящия начин, за да могат съществуващите СТИ да постигнат обещаните резултати и да не се възпира интереса на частния сектор към нови СТИ в области, в които има нужда от ПЧП. Затова Комисията възнамерява да разгледа алтернативни модели, които водят до по-рационализиран процес на създаване и прилагане на публично-частни партньорства в европейските научни изследвания. В контекста на първоначалния опит със СТИ и с оглед на създаването на нови дългосрочни ПЧП, Комисията ще разгледа всички варианти по

време на прегледа на правната рамка и на финансовите правила (както и оперативните процедури), за да осигури прост и рентабилен модел, основан на взаимно разбиращелство, истинско партньорство и споделяне на риска.

Освен това вноските от основните програми на ЕС за научни изследвания и иновации (7РП, ПКИ) пряко за ПЧП могат да се правят само чрез безвъзмездни средства или публични търгове. Това е ограничение, при което най-ефективната форма на сътрудничество е инвестицията. За подобряване на инвестициите в иновации, Комисията ще разгледа възможностите за позволяване на ПЧП да вземат инвестиционни решения, които включват финансиране от Общността.

5. БЪДЕЩО РАЗВИТИЕ: КАКВО ТРЯБВА ДА СЕ НАПРАВИ?

С цел разгръщане на пълния потенциал на ПЧП като инструмент за подпомагане на икономическото възстановяване и изграждане на устойчивост, конкурентоспособност и висококачествени обществени услуги за в бъдеще, както и поддържане на високо равнище на екологични стандарти, Комисията възнамерява да изгради **ефективна рамка, благоприятстваща сътрудничеството** между публичния и частния сектор. **Серия от действия** ще допълни действията на държавите-членки за преодоляване на спънките за развитието на ПЧП и за насърчаване на тяхното използване, въз основа на диалог с всички заинтересовани страни в рамките на специална група за ПЧП, която Комисията следва да създаде. Предложените действия ще бъдат насочени, от една страна, към инструментите и регулаторната рамка на Общността, а от друга страна, към разширяване на мерките за подобряване на достъпа до финансиране на инициативи на ПЧП и засилване на ролята на ЕИБ във финансирането на по-важните проекти. Крайното решение да се използват ПЧП принадлежи на публичните органи в държавите-членки и държавите-членки трябва да преразгледат, ако е необходимо, националната рамка, за да позволят използването им. Комисията ще:

1. Подобри достъпа до финансиране на ПЧП чрез:

- Укрепването и разширяването на обхвата на съществуващите в момента общностни инструменти за подкрепа на ПЧП, като LGTT и ЕРЕС, и други инициативи, които макар и да не са специално насочени към схеми за ПЧП, могат да подкрепят изпълнението на проекти на ПЧП (JASPERS, JESSICA, RSFF, фонд Marguerite).
- Тясната координация с ЕИБ с цел проучване на възможни начини за увеличаване на участието на банката във финансирането на инфраструктура в ЕС, по-специално по отношение на ключовите инициативи в ЕС със социално-икономическа и европейска добавена стойност (напр. трансгранични проекти, екологични инициативи и т.н.). ЕИБ следва също да бъде подкрепена в усилията си за пълно използване на многобройните инструменти, съществуващи за ПЧП, и за интегриране на ПЧП като една от главните цели на банката. Освен това, ЕИБ се приканва да доразвие и осъществи инструментите за гарантиране с цел улесняване на финансирането на ПЧП, като насърчава ролята на капиталовите пазари, институционалните инвеститори и публичния сектор като доставчици на ликвидни средства за схеми на ПЧП.

2. Подпомогне създаването на ПЧП чрез **обществени поръчки за ПЧП** посредством:

- Анализирани на въздействието на общностната реакция на кризата върху наличността на финанси за инфраструктурни инвестиции, включително необходимостта от адаптиране на програмите и процесите за обществените поръчки, за да вземе предвид ограниченият достъп до финансиране.
- Завършване на текущата оценка на въздействието и други подготвителни работи с оглед на обмисляне на правно предложение в областта на **концесиите** през 2010 г.

3. Осигури **подходящо третиране на дълга и дефицита на ПЧП** чрез:

- Разглеждане на последиците от ревизираните споразумения за финансиране върху счетоводното обработване на активите на ПЧП и публикуване на обяснения за съществуващото счетоводно обработване на договорите за ПЧП в националните сметки.
- Осигуряване на насоки относно счетоводното обработване на гаранциите, предоставени в контекста на схемите за ПЧП.
- Продължаване на ясните консултации за държавите-членки, при поискване, относно статистическото записване на отделните договори за ПЧП.

4. Подобри **информацията и ще разпространява подходяща експертиза и ноу-хау**, като:

- Комисията ще публикува насоки за правните и методологичните въпроси, свързани с комбинирането на средства от ЕС с ПЧП, по-специално в рамките на инициативата JASPERS, за да улесни и повиши използването на ПЧП в структурните фондове. Ще бъдат публикувани и **насоки относно приложимостта на по-прости форми на ПЧП**, като договори за проектиране, изграждане и експлоатация.
- Следва да се разработят **пилотни проекти на ПЧП**, които могат да служат като модели за най-добри практики, добро управление и решения, като те бъдат възпроизведени в по-голям мащаб с техническата подкрепа на съответните програми за финансиране.
- Сътрудничество с Европейския експертен център за ПЧП (ЕРЕС) за установяване на средства за предоставяне на **засилена дългосрочна подкрепа** на държавите-членки, които се стремят да използват ПЧП за оптимизиране на своите структурни фондове и кохезионен фонд като компонент на програми за инвестиране. ЕРЕС следва да бъде подсилен и развит като платформа за обмен на информация и най-добри практики и да функционира като координационен център за европейската мрежа от национални органи, създадена за подкрепа на ПЧП. Той може също да допълва ролята на JASPERS и на Комисията, които подкрепят заявления за индивидуални безвъзмездни средства и проекти. Ще бъдат проучени възможности за насърчаване на **по-доброто изготвяне на проектите и разработване на проекти, които са по-адаптирани** за участието на частния сектор.
- Разпространяване на **добри практики** в сътрудничество с ЕРЕС с цел укрепване на управленския капацитет в публичния сектор и намаляване на разходите на ПЧП.

Например, ЕРЕС е разработил анализ на потенциалните коригиращи действия в подкрепа на инициативите на ПЧП в настоящите условия на финансовите пазари³⁴.

- Сътрудничество с държавите-членки за **откриване на разпоредбите** в националното законодателство, които **възпрепятстват или пречат на създаването на ПЧП**, като част от изпълнението на Европейския план за икономическо възстановяване. Когато има участие на финансиране от ЕС, трябва да се гарантира, че не се прави дискриминация в разпределянето на средствата за инвестиционни проекти според това дали управлението на проекта е частно или публично. До края на 2010 г. Комисията ще разгледа заедно с държавите-членки правилата и практиките на национално и общностно равнище и ще представи констатациите си, придружени от предложения за изменения, ако е необходимо.

5. Вземе мерки във връзка със **специфичните предизвикателства за СТИ и за финансирането на иновациите** чрез:

- Бързо преминаване на СТИ към автономност и преглед на наученото от опита, като същевременно се разгледат възможности за рационализиране на правната и административната рамка, приложима за СТИ. Като се гарантира защитата на финансовите интереси на ЕС, целта трябва да бъде постигане на правилен баланс между контрол и риск, както и достатъчна гъвкавост за ефективно партньорство с частните субекти. Защитата на финансовите интереси на ЕС следва да се основава на равно разпределяне на разходите и ползите.
- Възприемане на стратегическа перспектива с ръководителите на СТИ и други заинтересовани страни с цел установяване на конкретните пречки и начините за тяхното преодоляване, включително, ако е необходимо, в общностните правила в тази област като Финансовия регламент. През следващите месеци ще бъде представен доклад, включващ препоръки относно политиката. Въз основа на препоръките от този доклад Комисията ще предложи **нова рамка за СТИ**, която може да се основава на частноправни субекти. Тази нова рамка ще бъде взета предвид при прегледа на Финансовия регламент, който ще бъде представен през първата половина на 2010 г.
- Сътрудничество с групата на ЕИБ и други заинтересовани страни с цел намиране на начини за укрепване на финансовите инструменти за подобряване финансирането на иновациите. С това трябва да се прецени дали и как може да се улесни участието на ЕС в частноправни субекти като начин за постигане на нашите цели в областта на иновациите. Резултатите от тази работа могат да бъдат включени в предложенията на Комисията за нова политика в областта на иновациите, която предстои да бъде представена в началото на 2010 г., и да бъдат взети предвид, ако е подходящо, в бъдещия преглед на Финансовия регламент.

Комисията ще анализира резултатите от тези инициативи, насочени към подобряване на рамката на ЕС за ПЧП преди края на 2011 г. и, ако е необходимо, ще предложи нови инициативи.

³⁴ Вж. Публикация на Европейския експертен център (ЕРЕС) „Финансовата криза и пазара на ПЧП, потенциални коригиращи действия“ от август 2009 г., www.eib.org/eprec.

6. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Разработването на ПЧП като инструмент придобива изключително значение поради щетите от финансовата и икономическата криза върху способността на публичния бюджет да събере необходимите финансови средства и да разпредели ресурси за важните политики и специфични проекти. Интересът на публичния сектор към иновативни инструменти за финансиране нарасна, така, както и политическата готовност за създаване на условия за по-ефективни начини на осъществяване на инфраструктурни проекти в сектора на транспорта, социалния сектор, енергетиката и околната среда. От друга страна, интересът на частния сектор към създаване на ПЧП може да бъде ограничен от настоящата регулаторна рамка и новите икономически пречки, както и от други отдавна установени фактори, като ограниченията в капацитета на публичния сектор за изпълнение на програми с ПЧП в много части на Европа. За да могат ПЧП да запазят ролята си в дългосрочен план, през 2010 г. са необходими пет ключови действия:

- Комисията ще **създаде група за ПЧП**, в която ще покани съответните заинтересовани страни да обсъдят своите притеснения и други идеи по отношение на ПЧП. Ако е подходящо, тя ще публикува насоки в подкрепа на държавите-членки за намаляване на административната тежест и съкращаване на закъсненията в изпълнението на ПЧП: в този контекст тя ще проучи начините за улесняване и ускоряване на предоставянето на разрешителни за планиране за проекти на ПЧП.
- Комисията ще си сътрудничи с ЕИБ, за да се **повиши наличното финансиране за ПЧП**, като пренасочи съществуващи инструменти на Общността и разработи финансови инструменти за ПЧП в ключовите области на политиката.
- Комисията ще преразгледа съответните правила и практики, за да се **гарантира, че не се прави дискриминация в разпределянето на публични средства** според това дали управлението на проекта е частно или публично, когато има участие на финансиране от ЕС. Тя ще направи предложения за изменения, ако е подходящо.
- Комисията ще предложи **по-ефективна рамка за иновации, включително възможността** за ЕС да участва в частноправни субекти и да инвестира пряко в специфични проекти.
- Комисията ще обмисли предложение за **законодателен инструмент за концесиите**, основан на текущата оценка на въздействието.

Действията, описани по-горе, имат за цел създаване на подкрепяща рамка на Общността за ПЧП, които са адаптирани за посрещане на нуждите на гражданите, за постигане на бъдещи цели на Общността чрез прогнозен анализ и за гарантиране на това, че реализацията на ПЧП ще посрещне тези нужди.