

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно Съобщение на Комисията до Съвета, Европейския парламент, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите относно „Мобилизиране на частни и публични инвестиции за възстановяване и дългосрочно структурно изменение — развиване на публично-частни партньорства“

COM(2009) 615 окончателен

(2011/C 51/12)

Докладчик: **г-н HUVELIN**

На 19 ноември 2009 г. Европейската комисия реши, в съответствие с член 262 от Договора за създаване на Европейската общност, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно

„Съобщение от Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите относно Мобилизиране на частни и публични инвестиции за възстановяване и дългосрочно структурно изменение — развиване на публично-частни партньорства“

COM(2009) 615 окончателен.

Специализирана секция „Икономически и паричен съюз, икономическо и социално сближаване“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 7 септември 2010 г.

Предвид подновяването на мандата на Комитета, пленарната асамблея реши да се произнесе по това становище на октомврийската пленарна сесия и определи г-н HUVELIN за главен докладчик в съответствие с член 20 от Правилника за дейността.

На 466-ата си пленарна сесия, проведена на 21 октомври 2010 г., Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 151 гласа „за“, 3 гласа „против“ и 11 гласа „въздържал се“.

1. Въведение

1.1 Комисията публикува наскоро Съобщение относно „Мобилизиране на частни и публични инвестиции за възстановяване и дългосрочно структурно изменение - развиване на публично-частни партньорства“ (ПЧП) от 19 ноември 2009 г., в което излага основните насоки на бъдещата си дейност.

Документът е похвална инициатива и може да се разглежда като интересно проучване на ПЧП, което е особено актуално в контекст, в който трябва да се мобилизират публичните и частните инвеститори, особено в период на финансова криза, и в който през 2009 г. се наблюдава значителен спад на броя и обема на тези партньорства. В документа се изброяват предимствата и особеностите на ПЧП и се анализират вероятните причини, довели през последните години до застой в развитието на използването на ПЧП. Въпреки това следва да се отчитат и някои потенциални недостатъци, свързани с ПЧП, както и опитът от някои предишни операции – (разходите за трансакции, рискът от допълнителни преговори, средно- и дългосрочното намаляване на интензивността на конкуренцията, често пъти вероятното нарастване на разходите, евентуалните скрити клаузи в комплексни договори, водещи до дългосрочни отрицателни последствия за публичните власти, загубата на демократичен контрол), както и произтичащите от изискванията на Евростат проблеми, отнасящи се до заобикаляне на обявяването на бюджетни дефицити и свързаните с това погрешни (водещи и до увеличаване на разходите) стимули.

В съобщението Комисията посочва по-специално, че желае „да се потърсят нови начини за подкрепа на развитието на ПЧП“. Съобщението ѝ би трябвало да бъде допълнено с предложения за по-нататъшно разработване на институционална рамка, чрез която да се намалят проблемите и недостатъците, свързани с ПЧП.

В съобщението са изтъкнати следните аргументи в подкрепа на ПЧП:

- да намалят разходите за инфраструктурата, като използват икономическата ефикасност и иновационния потенциал на конкурентоспособния частен сектор;
- да разпределят разходите за финансирането на инфраструктурата за целия жизнен цикъл на актива;
- да подобрят разпределението на риска между публичния и частния сектор;
- да стимулират усилията в областта на устойчивото развитие, иновациите и научноизследователската и развойната дейност;
- да предоставят на частния сектор възможността да бъде двигател и да изпълнява централна роля в разработването и прилагането на големи индустриални, търговски и инфраструктурни програми;

- и накрая, да разширят пазарния дял на предприятията от ЕС в областта на обществените поръчки в трети държави.

В заключение следва да се припомни, че понятието „публично-частно партньорство“ според Комисията обхваща както всички въпроси, свързани с договори за концесии (при които ползвателят на обекта плаща), така и тези, свързани с договор за публично-частно партньорство, при който плащането се извършва частично или в пълен размер от публичния орган.

1.2 Петте обявени от Комисията цели за 2010 г.

Комисията предлага в съобщението си:

- да създаде група за ПЧП, в която съответните заинтересовани страни ще могат да обсъдят своите проблеми, да определят насоки в подкрепа на държавите-членки за намаляване на административната тежест и съкращаване на закъсненията в изпълнението на ПЧП;
- съвместно с ЕИБ да увеличи наличното финансиране за ПЧП, като разработи или усъвършенства финансови инструменти за ПЧП в ключовите области на своята дейност;
- да гарантира, че при разпределянето на публични средства няма дискриминация според това дали управлението на проекта е частно или публично;
- да установи по-ефикасна рамка за иновации, включително възможността за ЕС да участва в частноправни субекти и да инвестира пряко в специфични проекти;
- накрая, да обмисли предложение за законодателен инструмент за концесиите, въз основа на текущата оценка на въздействието.

1.3 От разглеждането на текста на Комисията се налага изводът, че не са застъпени някои не толкова положителни аспекти, установени в някои страни или в някои договори. Става въпрос по-конкретно за неуспехите, които са били констатиран при извършването на някои дейности и които следва да бъдат споменати, главно за да се включат изводите в подкрепяните от ЕИСК предложения. Основните причини за неуспех, които са били посочени, са свързани преди всичко с:

- недостатъчната прозрачност в някои страни или в някои договори или при проучванията за рентабилност, докладите относно ефективността и т.н. между публичните и частните партньори, включително и подизпълнителските договори с други предприятия, която пречи на демократичния контрол;
- евентуален натиск върху политиките, който може да ги накара да осъществят някои ПЧП, при които ще има повишаване на разходите. В действителност по сегашните бюджетни предписания на Евростат при ПЧП, при които строителните разходи в началото на срока на договора се финансират най-вече с частен капитал (инфраструктурните

проекти могат да бъдат реализирани по-бързо в сравнение с обичайната процедура с използване само на публично финансиране. В случая на ПЧП, при които възнаграждението на оператора се плаща с бюджетни средства, обаче, частното финансиране води до непряко увеличение на публичния дълг, защото – както при вземането на заем от държавата – частното финансиране създава бъдещи задължения за плащания, които ограничават гъвкавостта на последващите бюджетни решения на законодателя;

- липсата, в някои случаи, на истинска предварителна оценка, позволяваща обективен избор както на процедурата за ПЧП, така и на изпълнителя на договора;
- разпределение, при някои обстоятелства, на рисковете между публичната и частната страна, като се изхожда от принципа за истинско партньорство между участниците;
- и накрая, в някои случаи, пропуските в контрола, извършван от компетентните публични органи.

Всички тези констатации са взети под внимание в предложенията на ЕИСК.

1.3.1 Така предложението на ЕИСК е изградено върху три идеи:

1.3.2 Първо, следва да се има предвид, че възприемането на сериозен подход от страна на ЕИСК може да му даде възможност да упражнява реално влияние върху въпрос, който е важен за бъдещето на инфраструктурата по принцип (и поради това върху икономическия растеж и публичното управление), като същевременно не се забравя, че целта в този случай е да се спомогне за разработването на механизъм, който да се прилага от възложителите на обществени поръчки, като те естествено си запазват правото да използват този механизъм или да не го използват. Този механизъм обаче следва да се разглежда с критично око.

ЕИСК има амбицията да бъде истинска движеща сила в тази област, като подпомага развитието и поощряването на установените добри практики и същевременно следи за намаляване на погрешните стимули, разпознаване и решаване на свързаните с демократичния и обществен контрол проблеми и отчитане в достатъчна степен на дългосрочното въздействие на ПЧП. Остава още много да се направи в тази област, за да може предложеният инструмент да бъде възможно най-добрият.

1.3.3 Освен това, предвид установените добри практики и неуспехите, отчетени в някои случаи, следва да се предложат допълнения в документа на Комисията, не само за да се осигури на механизма ПЧП приемлива за всички държави-членки база, но и за да се вземат под внимание постигнатите положителни резултати, както и срещнатите при неговото прилагане трудности и да се предприемат мерки за тяхното избягване в бъдеще.

1.3.4 ЕИСК отправя искане договорните разпоредби на ПЧП да се прилагат при спазване на всички социални закони и нормативни актове, отнасящи се до съответните дейности (проектиране, изграждане, поддръжка). Компетентните власти трябва да получат възможността да настояват трансферът на постоянно наетия персонал да се извършва при предишните условия. Във връзка с това ЕИСК препоръчва заинтересованите от договорите за ПЧП органи да включват тези социални изисквания в спецификациите си и да вземат под внимание отговорите, които са получили от възложителите по време на преговорите. Това важи и за всичко, свързано с достъпа на хората с увреждания до осъществяване в рамките на ПЧП съоръжения, като се прилагат действащите в целия Европейски съюз правила.

1.3.5 Тъй като при проектите по ПЧП се използват публични финансови средства и възложителят на обществени поръчки трябва да може да взема решения свободно, ЕИСК призовава за:

- публикуване на договорите за проекти по ПЧП;
- да се помисли за изменение на правилата на Евростат в посока на това чуждият капитал, използван в рамките на проектите по ПЧП, да бъде третиран по същия начин при проверката за спазване на бюджетните правила, както и публичният капитал при реализирани при обичайни условия проекти с бюджетно финансиране.

2. Икономическо място и аргументи в полза на ПЧП в Европа

По данни на Business Europe понастоящем едва 4 % от инфраструктурните проекти в света са предмет на ПЧП. Обединеното кралство е държавата-членка на ЕС, в която се сключват най-много договори за публично-частно партньорство (58 % от всички европейски ПЧП), а другите държави, които използват активно механизма ПЧП, са Германия, Франция, Италия и Португалия.

Като се има предвид, че по данни на ОИСР през 2030 г. годишните разходи за пътища, ж.п. линии, електричество и вода ще представляват 2,5 % от световния БВП, изключително важно е публичните власти да прилагат всички възможни форми на договори, които им позволяват да отговорят на очакванията и потребностите от обществени услуги и инфраструктура. При разглеждането на този проблем историческото влияние на договорите за концесии и ПЧП е неизбежен факт и показва, че ПЧП могат твърдо да подкрепят икономическия растеж, като мобилизират умения, енергия и капитал, още повече че в обсъжданията трябва да се включи очакваното намаляване на бюджетните средства за инвестиции в съответствие с плановите за ограничаване на бюджетните разходи на почти всички европейски страни.

2.1 В документа на Комисията аргументите в полза на ПЧП са изложени подробно. В него обаче не са подчертани неуспехите, свързани с проекти по ПЧП. Те се дължат на следните причини:

- проекти се реализират чрез ПЧП, макар и то да не е подходящо за тази цел; в тази връзка трябва да се обърне внимание на обстоятелството, че не винаги се постига повишаване на ефективността в резултат от прехвърлянето на частни предприятия на равнищата на създаване на добавена

стойност заедно с (разходите и) рисковете. Възможно е повишаване на ефективността по-конкретно при наличие на множество предпоставки (ниска степен на риск по отношение на околната среда, висок потенциал за оптимизиране между различните равнища на създаване на добавена стойност, ниска интензивност на конкуренцията, ноу-хау в публичния сектор за изготвяне, сключване и проследяване на изпълнението на договори и т.н.);

- бяха осъществени някои ПЧП, които водят до повишаване на разходите, тъй като по сегашните бюджетни предписания на Евростат при ПЧП, при които строителните разходи в началото на срока на договора се финансират най-вече с частен капитал (инфраструктурните) проекти могат да бъдат реализирани по-бързо в сравнение с обичайната процедура с използване само на публично финансиране. ПЧП, при които възнаграждението на оператора се плаща с бюджетни средства, обаче, могат да се изразят в непряко увеличение на публичния дълг, защото – както при вземането на заем от държавата – някои ПЧП създават бъдещи задължения за плащания, които ограничават гъвкавостта на последващите бюджетни решения на законодателя. Осъществяване на ПЧП, което пренебрегва основния принцип за бюджетни ограничения за публичните кредити, следва да се избягва от икономическа гледна точка. Освен това политиките и другите заинтересовани страни изгубват интерес от обективна проверка на рентабилността на въпросните проекти;

- прозрачността на някои договори между публични и частни партньори, включително и на договорите за подизпълнение на други предприятия, е недостатъчна;

- тъй като прозрачността на договорите, на проучванията за рентабилност, на докладите относно ефективността и т.н. е недостатъчна, тя води до това, че различните проблеми, произтичащи от опортюнизъм и възникващи при тези дългосрочни, сложни и свързани с възможности за предварително финансиране договори, не могат да бъдат овладени дори и в минимална степен, нито да бъдат подложени на демократичен контрол;

- в някои случаи липса на истинска предварителна оценка, която би позволила обективен избор на процедурата по ПЧП, както и на договорните партньори;

- в някои случаи разпределяне на риска между публичния и частния сектор когато липсва действително партньорство между участниците;

- и накрая, в някои случаи, недостатъците при контрола от страна на компетентните органи, по-специално по отношение на отраженията върху публичните бюджети и качеството на услугите.

За да гарантира елементите на добавена стойност в становището си, ЕИСК възприема малко по-различен начин на представяне, като взема под внимание това, което може да се смята за по-реалистично поддръжане на ползите и недостатъците от използването на ПЧП.

2.1.1 Твърде често се смята, че първият аргумент, който следва да се взема под внимание при евентуалния избор на договор за ПЧП, е бюджетният. Без да го омаловажаваме (ще се спрем на него отново по-нататък), предвид общия икономически баланс и въз основа на задълбочено проучване и придобития опит, изглежда, че това не е основният елемент.

Първият аргумент, който може да оправдае използването на ПЧП, е оптимизацията на фактора „време“. Всички безпристрастни и внимателни наблюдатели на дейности, свързани с ПЧП, констатира, че:

- използването на ПЧП позволява да се започне осъществяването на проекти за публична инфраструктура много по-бързо, отколкото ако се следват обичайните процедури. Предимството „време“ създава „социална полза“, която, макар и да не можем все още добре да измерваме, очевидно е значителна. Тази социална полза обикновено се изразява в повишаване на икономическата активност, която от своя страна създава данъчни приходи, а те намаляват данъчната тежест за местната общност;
- обработването на документацията и изготвянето на проучвателни доклади често отнема по-малко време в сравнение с обичайните процедури при обществените поръчки, доколкото клиентът от публичния сектор е направил всички избори от неговата компетентност;
- накрая, поради по-голямата отговорност на извършителите, се спазват по-стриктно сроковете за изпълнение.

Следователно тези потенциални ползи, свързани със сроковете, би трябвало да се разглеждат като най-голямото предимство на договора за ПЧП, макар понякога да изглежда, че влизат в противоречие с традиционните навици на строителните предприемачи и с почти рутинното използване на обичайните процедури от тях.

По-специално във време, когато се изпълняват планове за икономическо възстановяване и излизане от кризата, ПЧП може да бъдат мощен ускорител на изпълнението на взетите решения, както и първокласен инструмент, който да устори очаквания ефект от икономическото възстановяване, така че да увеличи резултатите от него.

2.1.2 Вторият аргумент в полза на ПЧП е присъщата му способност да подобрява съгласуваността на един проект и по този начин да осигурява максимална икономическа ефективност за публичните власти.

Както се посочва в текста на Комисията, това се дължи на пълната интеграция на производствената верига - от проектирането до поддръжката и експлоатацията, като се премине през същинското изграждане на съответната инфраструктура.

По принцип, в този контекст проектантът разбира, че трябва да оптимизира процедурите и качеството на строителството, тъй като след това в дългосрочен план той ще отговаря за експлоа-

тацията на инфраструктурата и след изтичането на договора ще трябва да остави на обществеността функциониращ обект в добро състояние, в съответствие със стандартите и параметрите на изпълнението. Поради това той възприема естествено интегриран подход, което е много по-трудно да се постигне, когато съществува разделение на задачи и свързаните с това отговорности, какъвто често е случаят при обществените поръчки.

2.1.3 Третият от основните аргументи, които оправдават използването на ПЧП, е естествено финансовият.

Лесно може да си представим избора, пред който е изправен ръководител от публичния сектор, отговарящ за управлението на бюджета, чийто граници добре познава, и който търси средства, за да изгради съоръжения, необходими на местната власт, за която отговаря. С договор за ПЧП той може да търси финансово решение на един проблем, който не би могъл да реши с наличните си бюджетни средства.

Преди да разгледаме по-подробно предложенията, които можем да направим с цел разширяване на финансовите решения на ПЧП по принцип, при ситуация от този тип може да си зададем въпроса за ограниченията в правилата за публичното счетоводство в почти всички европейски страни. Този проблем отдавна е известен на всички, но никой не смее да се заеме с него. Конкретен пример за това е, че настоящите счетоводни правила не позволяват разходите за публични инвестиции да се разпределят за целия полезен живот на проектите.

Не е ли финансирането посредством договор за ПЧП, който дава възможност на публичния орган да разпредели тези разходи за обичаен амортизационен срок, първа стъпка към една силно желана от мнозина промяна на правилата за публичното счетоводство, които все повече забавят решенията и никога не отразяват вярно състоянието на активите, което често пъти е очевидно?

Използването на модела на ПЧП за насърчаване започването на политически дебят по тази тема би могло да позволи на Европейския съюз да покаже, че възприема прагматичен подход в тази област. В някои страни въвеждането на ПЧП е представено като първа стъпка към необходимата реформа на публичното управление и на инструментите, които то използва.

2.2 ЕИСК призовава преди да се вземат политически решения с далечни последици, да се извърши проучване на цялостното въздействие и независима оценка на предимствата и недостатъците на проектите за ПЧП, както и да се чуят и оценят подобаващо предложенията на социалните партньори, в т.ч. и представителните организации на МСП. Във връзка с това следва да се проучи скоростта на процесите, въпросът за разходите, качеството на услугите и социалните последици за заетите и ползвателите. ЕИСК смята, че е важно както малките, така и средните предприятия да могат да се възползват от най-добрите възможности за участие в ПЧП.

3. Насоки за обсъждане на ЕИСК

Те трябва да бъдат в съответствие с трите изложени аргументи (срок - съгласуваност на проекта - финансови решения) и да отразяват предложенията на Комисията и съществуващата законодателна и регулаторна рамка.

Предложенията са обединени в две категории:

- всички въпроси, които се отнасят до финансирането, най-общо;
- всички въпроси, които се отнасят до правните структури, като се прави опит да се определи кои от тях следва да бъдат:
 - запазени;
 - променени;
 - развити.

Те също трябва ясно да отчетат трите основни изисквания за тази особена процедура, както и за всички процедури за възлагане на обществени поръчки, а именно:

- предварителната оценка, която позволява да се обоснове както осъществяването на планираната инвестиция, така и прилагането на определена процедура, избрана от възложителя;
- прозрачността при консултациите и първоначалния подбор, както и при протичането на процедурата;
- и накрая контрола, както от страна на административните органи, които отговарят за тази дейност, така и от страна на изборните органи, отговарящи за съответните бюджети.

3.1 Във финансово отношение

В това отношение на преден план са изведени четири основни насоки.

3.1.1 Определението на ПЧП в процедурите на ЕВРОСТАТ следва да бъде преработено, така че публичните задължения за плащания в рамките на проекти по ПЧП да се разглеждат по подобен начин, както задълженията за плащания при класическите обществени поръчки във връзка с публичната задължителност.

3.1.2 До момента ролята на структурните фондове във финансирането на ПЧП не беше особено осезателна: Не е ли това парадоксално, при положение, че по принцип съществува пълно съответствие между въпросните цели?

Макар и в това отношение вече да има няколко примера (седем държави-членки са използвали фондовете), вероятно може да се постигнат още по-добри резултати - без съмнение, като се засили педагогическият елемент в потенциално заинтересовани държави и публични власти, за да достигнат до общо възприемане на ПЧП като инструмент, който може да бъде свързан с всички форми на публично финансиране като с приоритет ще се ползва, естествено, финансирането от европейските органи.

3.1.3 Както предлага Комисията, съвсем естествено е да се поиска ЕИБ, със своя опит, да играе ключова роля в политиката на финансиране на ПЧП в Европа. ЕИБ трябва да има не само координационна и съвещателна роля по отношение на предприетите в тази област действия, но и да оказва подкрепа на финансовите структури, които в настоящия период на криза се нуждаят все повече от умения и ноу-хау.

В тези области ЕИБ има двойно предимство, състоящо се в техническа компетентност и необходимата политическа неутралност. Тя може освен това да играе постоянна роля на връзка с националните или местни контролни органи.

В резултат на това от ЕИБ следва да се поиска да предостави съвсем конкретно съдействие:

- с оглед на желаното разширяване на оперативната роля на ЕРЕС (Европейския експертен център за ПЧП – специално създаден към ЕИБ орган, който да следи дейностите на ПЧП в Европа), във връзка с която следва да се създаде европейски публичен орган за проследяване и направляване на общата политика в областта на ПЧП, както и предоставяне на практическа помощ на държавите-членки. Сред новите мисии на ЕРЕС следва да бъдат и организирането и проследяването на помощта, предоставяна на по-малки публични структури, които не разполагат с достатъчно финансови средства;
- в създаването и ръководенето на група от частни експерти (в чийто състав на равноправна основа да влизат представители на работодателите, на синдикатите и на гражданското общество, включително на представителни организации на МСП, финансисти, юристи и др.), която може да представлява полезна връзка с публичните експерти, съставляващи ЕРЕС, възприемайки консултативен подход;
- в систематичното проследяване на всички договори за ПЧП на европейско равнище;
- и накрая в създаването на механизми за рефинансиране на ПЧП, след периода на строителство, по-специално чрез пазара на облигации, както се предлага в параграф 3.1.4. по-долу.

3.1.4 Анализът на ПЧП показва, че във финансово отношение техните характеристики (дълъг срок - първокласни гаранции от публичния сектор) ги правят изключителен потенциален инструмент за събиране на спестявания на пазара, включително на тези, които са свързани с пенсионните фондове.

В някои страни вече се работи активно за създаването на един или на няколко специализирани фонда с достъп до финансовия пазар, които са предназначени за рефинансирането на дейностите по ПЧП след периода на строителство (и следователно без да има риск от закъснения и произтичащи от това разходи). Създаването на европейско равнище на подобен инструмент би могло да има значително въздействие, като неговото техническо управление би могло да се извършва, поне в началото, от ЕИБ.

Едновременно с това ЕИСК посочва, че многобройни проекти по ПЧП обхващат услуги от общ (икономически) интерес. В този случай следва да се гарантира, че качеството, достъпът до тези услуги и достъпната им цена ще имат приоритет пред чисто финансовите критерии.

3.2 Правни и регулаторни съображения

ЕИСК възнамерява да работи дългосрочно в посока на това, ПЧП да бъдат осъществявани само когато те – при определени зададени предварително рамкови условия (социални стандарти, качество на услугите) и разглеждани в дългосрочен план и при отчитане на разходите за трансакции, на проблемите, свързани с по-нататъшни преговори и др. – водят до намаляване на разходите. Наред с това трябва да се премахнат стимулите, свързани с предварителното финансиране, което препраща към спешната нужда от реформа на критериите на Евростат. Прегледът на ПЧП показва, че поради характерната за тях сложност, съпроводена в някои страни или при някои договори с недостиг на прозрачност (по отношение на договори, проучвания за рентабилност и др.) част от тях не подлежат на демократичен контрол. Във връзка с това Европейската комисия спешно се приканва да привлече вниманието на държавите-членки към свързаните с това проблеми.

Представяме сегашната ситуация в следните три рубрики и ще определим:

— Какво трябва да се запази без промени?

— Какво трябва да се промени?

— Какво трябва да се развие?

3.2.1 Какво трябва да се запази от съществуващите текстове?

По отношение на съществуващите текстове и правни разпоредби, в тях не се съдържа конкретно определение на ПЧП от гледна точка на разпоредбите, които регулират обществените поръчки, концесиите и всичко, което се отнася до изпълнението на инфраструктурните проекти.

При по-внимателно разглеждане и предвид придобития опит в много страни, които вече са използвали ПЧП, изглежда, че липсата на ясно определение на европейско равнище по никакъв начин не пречи нито провеждането на дейностите, нито тяхното проследяване от европейските органи.

Ако от липсата на реакция на Комисията се заключи, че тя не изпитва необходимост от едно по-точно определение, изглежда, че ЕИСК може и трябва да сподели тази гледна точка, която дава свобода на държавите-членки да изготвят определение, което да е в съответствие с местните условия и практики.

Така в резултат на тази гледна точка остава открит въпросът за запазването в сегашния им вид на някои текстове, които понастоящем са в сила, като се припомня, че по време на неотдавнашното гласуване в Европейския парламент беше отправена

препоръка в областта на държавните поръчки по-скоро да се прилагат съществуващите текстове, отколкото да се изготвят нови.

В този контекст ЕИСК препоръчва да се запази Директива 2004/18, в която се разглежда единствено предоставянето на концесия за строителство във връзка с процедурите за възлагане на обществени поръчки за строителство, без да се добавя определение на ПЧП, чието регламентиране остава в правомощията на държавите-членки на ЕС. С оглед на това в нея се посочва, че „концесията за строителство“ представлява поръчка от същия вид като обществените поръчки за строителство с изключение на факта, че насрещното задължение за извършената работа се състои или в предоставяне на право да се експлоатира строежът, или в това право заедно с правото на заплащане“.

Определението на концесията за услуги е същото (като думата „строителство“ е заменена от думата „услуги“), но в директивата не се предвижда нищо във връзка с условията на нейното предоставяне, докато на процедурите за предоставяне на концесии за строителство е посветена цяла глава.

В горепосочените определения умишлено не се съдържат подробни уточнения, за които се смята, че следва да са на национално равнище и които на практика биха направили невъзможно постигането на общ текст.

С оглед на тези практически съображения ЕИСК смята, че не е необходимо да има по-подробно определение на понятието „концесия“ (по-конкретно дългосрочен договор, който включва проектирането, изграждането, финансирането, управлението и/или поддръжката на обект или обществена услуга), тъй като при настоящата ситуация ефикасно се обхващат всички видове публични договори, които се различават от традиционните обществени поръчки, като всички те се подчиняват на минимални европейски правила за възлагане на поръчки.

ЕИСК смята, че е по-добре да не се законодателства в тази област, тъй като може бързо да стане прекалено сложна, докато понастоящем участниците във всяка държава-членка могат да сключват договори за ПЧП в широкия смисъл на думата (концесии, при които плащането се извършва от ползвателя, договори, финансирани с публични средства, други договори за публично-частни партньорства), които дават правилен отговор на поставените проблеми и са в съответствие с националните практики.

3.2.2 Какво трябва да се промени?

По отношение на Директива 2004/18 обаче, ЕИСК, загрижен за последователността на използваните текстове, по повод на това становище за ПЧП предлага да се помисли за изясняване на условията за отдаване на концесия на услуги, тъй като въпросната директива определя ясно концесиите на услуги, но забравя условията.

Във връзка с това ЕИСК използва възможността да изясни деликатния проблем, свързан с институционализираните публично-частни партньорства (ИПЧП), разглеждани частично в едно тълкувателно съобщение от 2008 г., в което публичните институции, сключващи договори с парапублични структури, се призовават да спазват правилата за конкуренция.

Всъщност това съобщение не е известно на публичните институции или те го пренебрегват съзнателно или несъзнателно. Ако Комисията трябваше да продължи по пътя на изготвяне на конкретно законодателство в областта на концесиите, би следвало в него изрично да се включат разпоредби за създаването и подновяването на дейността на ИПЧП и то в посока подобряване на законодателството, за да се предотвратят злоупотребите, за които в съдебната практика на ЕС се съдържат многобройни примери и които понякога са в противоречие с търсената прозрачност.

3.2.3 Какво трябва да се развие?

При прилагането на процедурите ЕИСК препоръчва да се усъвършенства рамката на три аспекта, присъщи по принцип на ПЧП, а именно:

- предварителната оценка, която широко се използва за измерване на въздействието по отношение на общите разходи на ПЧП спрямо традиционната процедура на обществена поръчка. Показателят за сравнение „публичен сектор“ също е добро средство в това отношение;
- състезателният диалог, при който понякога се наблюдават отклонения по отношение на етиката, сроковете и изискванията към частните предприятия;
- проследяването на ПЧП, за да се измери максимално точно полезността им и следователно да се подобри предварителната оценка на последващите действия.

3.2.3.1 Предварителна оценка

Този първоначален анализ, който по принцип трябва да предоставя основания за прилагането на дадена процедура вместо друга такава, би трябвало да се превърне в задължително правило за всички процедури, свързани с възлагането на договори за обществени поръчки.

За възлагащия орган това всъщност е най-доброто средство за измерване на въздействието или по-скоро на въздействията от решението, което той изготвя. Задължението за публикуване на резултатите от тази предварителна оценка би представлявало в много случаи голяма стъпка напред към прозрачността, която е много необходима, когато има стремеж към оптимални решения и по-голяма строгост в областта на конкуренцията.

Това трябва също да бъде повод да се оцени правилно въздействието върху самата структура на общите разходи на евентуални

разлики във финансирането между лихвата, прилагана от пазарите по отношение на публичните заемополучатели и тази, прилагана за проект за ПЧП, като се отбелязва, че в страните с по-голям опит в областта на ПЧП този аспект на предварителната оценка е вече задължителен.

Във Франция предварителната оценка се извършва въз основа на 4 критерия: общите разходи, прехвърлянето на рискове, устойчивото развитие и резултатите от договора. ЕИСК предлага да се систематизират тези критерии, като към тях се добави публикуването на договорите и строгото прилагане на социалното законодателство в съответните страни, както беше припомнено по-горе (параграф 1.3.4).

3.2.3.2 Състезателен диалог

Тази процедура, която се различава от обикновените двустранни преговори и се използва за приключване на обичайните процедури, понастоящем се прилага широко и дори задължително в някои държави за възлагане на договори за ПЧП в широк смисъл. Съгласно процедурата, след като клиентът направи първоначалния си избор, окончателният договор се изготвя в диалог с избрания(ите) партньор(и), като последователно се разглеждат и променят в положителна посока данните на договора.

В резултат на проведения изчерпателен анализ на начина, по който процедурата се използва понастоящем, бяха направени следните констатации:

- някои публични органи, които имат малък опит в прилагането на този метод, започват лошо подготвена процедура на състезателен диалог, като това води до сериозни спорове по някои клаузи от договора - обект на диалога, изключително дълги забавяния и понякога искания за прекалено много подробности, отправяни към предприятията на крайния етап;
- ръководителите на публични обекти понякога се изкушават да заобиколят прилагането на тази процедура, за да не спазват обичайните права върху интелектуална собственост и защитата на иновационните идеи.

Разбира се, предполага се, че изразените идеи са защитени чрез поверителния характер на офертите, но конкретните факти показват, че в действителност положението е различно и че може лесно да се отправят обвинения за „изтичане“ на информация, което на практика е действие в разрез с етиката.

При провеждането на известна хармонизация на договорната рамка на ЕС следва да се вземат под внимание средствата за защита на интелектуалната собственост, която сама по себе си е гарант за развитието на иновациите.

3.2.3.3 Наблюдение на дейностите по ПЧП

За да се спази прозрачността и изискванията за контрол е необходимо систематично да се изготвя списък с дейностите по ПЧП и да се следи тяхното изпълнение на национално и европейско равнище. Тази задача трябва да се повери на неутрална организация, която не предлага систематични стимули в полза или във вреда на ПЧП в своите оценки и би могла да бъде поверена на експертна група.

4. Заключение

- съобщението на Комисията е интересен и актуален текст, предвид необходимостта да се мобилизират публичните и частните инвестиции и то в настоящия период на финансова криза. Следва да продължи да се развива институционалната рамка, за да се развиват ПЧП и да се използват значителните възможности и предимства, които се съдържат в тях, но и за да се смекчат проблемите, които срещат някои ПЧП, както беше посочено по-горе в становището (проблемите с предварителното финансиране и нарастването на разходите, които често се получават в дългосрочните договорни отношения);
- просто не трябва да се пренебрегват възможностите, които ПЧП предлагат за подпомагане развитието на публичните инфраструктури (малки и големи) и оттам на икономическия напредък на ЕС;
- колкото до ПЧП, Европа би трябвало да си осигури средства, чрез които да извлече поуки от трудностите, срещани понякога в миналото, като подобри съществуващите механизми за контрол и систематично изготвя отчети за окончателните резултати от дейностите. ЕИСК смята, че е важно малките и средните предприятия също да имат подобри възможности за участие в ПЧП;
- съществуват множество правни инструменти на национално и общностно равнище: ЕИСК смята, че за да се създаде единна и теоретично идеална рамка, не е необходимо всичко да се започне от нула. Бихме загубили много време за извличането на незначителна полза, а може дори да се постигне обратен ефект. Участниците работят ежедневно в тези правни рамки и всяко тяхно оспорване би забавило обществената поръчка, а може дори да наруши сериозно механизма на ПЧП. Съществуващите понастоящем определения в Директива 2004/18 не трябва да се изменят, нито да се допълват; освен това всяка държава-членка е свободна да приеме правно определение на ПЧП, което да подхожда най-добре на нейните специфични условия и на утвърдените добри практики;
- нека да оптимизираме поради това само съществуващите методи, като се изяснят и подобрят някои елементи и като се използват съществуващите умения, по-специално платформата ЕИБ в областта на финансирането, като се засили ролята на ЕРЕС и на групата от експерти, което ще допринесе още повече за популяризирането на тези договорни методи, за събирането, разпространяването и прилагането на добри практики и за диалог с частния сектор на европейско равнище, като се създаде „огледална“ група от частни експерти;
- развитието на прозрачността, на предварителна оценка въз основа на общите разходи, на анализите на успехите и неуспехите, спазването на законодателството са теми на бъдещи проучвания;
- нека помислим как може да се създаде механизъм за рефинансиране на ПЧП след етапа на строителство, за да се мобилизира облигационният пазар, който се използва твърде малко в това отношение.

Брюксел, 21 октомври 2010 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Staffan NILSSON