

Общ контекст на ПЧП

Публично-частните партньорства (ПЧП) представляват отношения на сътрудничество между публичния и частния сектор, с цел осъществяване на проект или услуга, традиционно предоставяни от публичния сектор. Всяка от страните по едно ПЧП има определени предимства спрямо другата при осъществяването на определени специфични задачи и функции. Чрез предоставянето на всеки партньор да извършва функциите, в които е най-добър, обществените услуги и инфраструктура могат да бъдат осигурени по най-ефективен начин.

В съответствие с горното, цялостната задача на ПЧП е да структурира отношенията между ангажираните партньори по начин, който предоставя възникващите рискове на тези, които са най-добре специализирани за неговото управление, както и за извличането при това на максимална стойност. Тази задача се постига чрез оползотворяване на уменията и компетентностите на частния сектор. За да бъдат подготвени да работят успешно с частния сектор, публичните администрации следва да са запознати с фундаменталните принципи и цели на ПЧП. В рамките на договорите за ПЧП, избраните изпълнители от частния сектор се превръщат от строители на публични инфраструктурни обекти в дългосрочни доставчици на услуги. При това те комбинират отговорностите по проектиране, изграждане, функциониране и възможно финансиране на инфраструктурни обекти с оглед предоставяне на необходимите публични услуги. В резултат, националните и местни държавни агенции стават по-ангажирани като регулатори, и фокусират ресурса си върху планиране на услуги, осъществяване на мониторинг, и управление на договорите, вместо върху прякото управление и организация на самите услуги. Като следствие, мисията на публичната администрация се осъществява с помощта на частния сектор.

Една от основните причини за все по-широкото разпространение на ПЧП е характерният за голям брой държави недостиг на капиталово финансиране в публичния сектор. В хода на тяхното провеждане през последните десетилетия, ПЧП вече са демонстрирали способността си да привличат допълнителни финансови средства, като в замяна носят определени изгоди за частния сектор и широката общественост.

Прилагането на ПЧП може да подпомогне конкретно България и новоприсъединените към ЕС държави от Централна и Източна Европа да изпълнят в съкратени срокове необходимите им проекти, отменяйки необходимостта от изчакване на цикличните правителствени бюджетни процедури. Наред с това, необходим е подробен преглед дали въвежданите практики не изискват специфични промени в нормативната уредба.

Въпреки че ПЧП притежават определени предимства, те не трябва да се разглеждат като единствено възможно ефективно средство за изграждане на инфраструктура и осигуряване на услуги. ПЧП следва да бъдат анализирани като един от множеството възможни инструменти, и да се прилагат само в случаите, в които характеристиките на конкретна ситуация и на конкретен проект го позволяват, и където се очакват очевидни изгоди от тях. При това предпочитанията за ПЧП не бива да предопределят отказ от други съществуващи възможности, включително традиционно прилаганите публично-публични модели.

През последните години в практиката на страните-членки на ЕС се наблюдава значително нарастване на броя и обхвата на ПЧП за транспорт и околна среда. Това е следствие от осъществената приватизация на инфраструктурни обекти, изграждането на мащабни и скъпоструващи съоръжения на местно равнище, и от общ преглед на подходите на акумулиране на публични средства, включително усилията за изпълнение на критериите от Маастрихт за диверсификация на източниците на финансиране.

В контекста на ЕС, ПЧП е развиваща се концепция, която в някои случаи изисква значителна реформа на съществуващите правни и финансови механизми. Може да се очаква, че България и другите новоприсъединени страни от Централна и Източна Европа могат да изпитат скоро значителни трудности в разработването на необходимите рамки за осъществяване на ефективни ПЧП. Това, както и целият процес на пълноценно интегриране в ЕС, изисква своевременни дейности за определяне и оповестяване на ролята на публичния сектор, както и изграждане на административния капацитет на всички национални равнища, включително привличане и разпределение на квалифициран и мотивиран персонал към специализирани ПЧП звена, намаляване на пазарния риск чрез стратегически подходи, ориентирани към обществените потребители, и разработване на механизми за улеснено привличане на финансиране от страна на частния сектор. В допълнение данъкоплатците, т.е. потребителите, също трябва да бъдат интегрирани в процеса, получавайки възможност за влияние върху проектирането и осъществяването на ПЧП.

Общата международна парадигма на ПЧП включва разбирането, че тяхното осъществяване не бива да влияе отрицателно върху функционирането на пазарните механизми, нито върху ясните и прозрачни правила за участие на тези пазари. Това условие е в сила особено за процедурите за провеждане на търгове и за подбор на частни партньорски организации, правилата за допустимост на кандидатстването за определено публично финансиране, и условията за възобновяване на изтеклите договори (особено във връзка с дължината на концесионните договори). Едновременно с полагането на усилия за осигуряването на възможности за реализиране на капиталови печалби на частните партньори в ПЧП, е наложително да се предотвратява създаването на пазарни бариери, както и нарушаването на условията за конкуренция. В частност това трябва да предвижда изпълнението на целия комплекс нормативни актове на националното право, а след 2007 г. също и прилагането на правото на Общността, и по-конкретно на принципите на Договора за създаване на ЕС, предвиждащи осигуряването на свободна и лоялна конкуренция, прозрачност и пропорционалност на реализираните корпоративни печалби.

Както обществените институции, така и широката публика следва да играят важна роля за опазването на публичния интерес в процеса на провеждане на национални и международни структурни политики. Влиянието “отдолу-нагоре” е необходимо предварително условие за устойчивото осъществяване на подхода на ПЧП, и изисква координация с НПО, асоциациите на потребителите, и широката общественост. Свързаното с това изискване за прозрачност и контрол по проектите, трябва непременно да бъде взето под внимание при изготвянето и изпълнението на конкретни проекти за ПЧП. Като добра насока за работа в тази област могат да послужат нормите и стандартите за качество и добро изпълнение, прилагани в ЕС, заедно с изграждането на ефективни системи за мониторинг и управление от местните публични партньорски организации. Необходимо е също да се предвижда определена степен на презастраховане в етапите на провеждане на търга, оценка и договориране на конкретни проекти, включително с предвиждане на възможност за евентуално предоговаряне, конкретно във връзка с устойчивостта на наличния и актуален партньорски капацитет. Същевременно в тази връзка е необходимо организациите, защитаващи интересите на широката общественост, от типа на независими обединения и асоциации на потребителите, да работят активно и устойчиво върху изграждане на собствения си капацитет за осъществяване на такива функции. След 2007 г. създаването и развиването на капацитета на такива обединения и асоциации в България в някои случаи може да се подкрепя и от финансовите инструменти на ЕС.

Адекватното определяне на размера на отпусканото публично финансиране при ПЧП следва да подкрепи от една страна ефикасността му, а от друга – оптималното използване на ограничените финансови средства. При това е необходимо осигуряването на баланс между улесняването на изпълнението на конкретен проект, и, в полза на публичния интерес, осуетяването на евентуални възможности на частния сектор да реализира свръхпечалби. Постигането на този баланс изисква внимателно изчисляване на конкретните финансови нужди за успешното осъществяване на всеки конкретен проект за ПЧП.

Във връзка с гореспоменатите обстоятелства, е необходимо при всеки конкретен избор на вида на ПЧП, което ще се прилага за даден проект, да се извършва внимателен преглед на разходите и ползите от включването на частни организации в изпълнението на всеки отделен проект, инвестиционен или не, и тези разходи и ползи да се съпоставят с публичните алтернативи. Принципната цел за осъществяване на ПЧП е публичната изгода, и конкретните проектни параметри определят степента и начина за ангажиране на частния сектор. Показатели като нормативна уредба, обществена нагласа, разполагаеми ресурси и необходими разходи, както и капацитет за проектно изпълнение и управление, следва да са водещи при избора на форма за ПЧП.

Накрая, в контекста на процеса на присъединяване на нашата страна към ЕС, отпускането на държавно финансиране, в частност при ПЧП, във всички случаи следва да бъде съобразено с действителната необходимост от такова финансиране. Конкретно внимание следва да се отделя на това, отпусканото финансиране да не оказва неоправдана подкрепа на обособена инфраструктура или дейност, като по този начин се превръща в неприемлива форма на държавна помощ по смисъла на това понятие в контекста на практиките на ЕС.