

**Разпределение на рисковете при публично-частни
партньорства: теоретични принципи и практически
приложения**



www.iwatchbulgaria.com

5 Март 2007 г.

Съдържание

<u>Резюме.....</u>	<u>3</u>
<u>Използване на публично-частни партньорства (ПЧП).....</u>	<u>5</u>
<u>Икономически основания за използването на ПЧП.....</u>	<u>6</u>
<u>Рискове при реализирането на ПЧП.....</u>	<u>6</u>
<u>Принципи на разделяне на рисковете.....</u>	<u>8</u>
<u>Механизми на държавна подкрепа за покриване на рисковете.....</u>	<u>9</u>
<u>Практика по разпределението на рисковете, свързани с публично-частни партньорства при изграждането на пътна инфраструктура.....</u>	<u>10</u>
<u>Унгария</u>	<u>12</u>
<u>Полша.....</u>	<u>15</u>
<u>Хърватска.....</u>	<u>16</u>
<u>Франция</u>	<u>17</u>
<u>Правна рамка на ПЧП според европейското законодателство и практика.....</u>	<u>17</u>
<u>Решение на Евростат относно счетоводното отчитане на някои публично-частни партньорства.....</u>	<u>18</u>
<u>Фискално отчитане на ПЧП.....</u>	<u>18</u>
<u>Тълкуване на ЕК на чл. 87 и 88 от Договора за ЕО относно държавната помощ под формата на гаранция.....</u>	<u>19</u>
<u>Съвместимост на държавната гаранция с правилата на конкуренцията (според тълкуването на ЕК).....</u>	<u>19</u>
<u>Съвместимост на държавната помощ с общия пазар (според чл. 87, алинея 3 от Договора за ЕО).....</u>	<u>20</u>
<u>Приложение на чл. 87, алинея 3, от Договора за ЕО за съвместимост на държавната помощ с общия пазар.....</u>	<u>20</u>
<u>Използвани източници и литература:.....</u>	<u>22</u>

Резюме

Два са аргументите, най-често използвани в подкрепа на създаването на ПЧП: повишаването на икономическата ефективност чрез въвличане на частния сектор и ограничаване на публичните разходи чрез “разтоварване” на държавата от дейности.

Икономическата ефективност е по-висока при участие на частен инвеститор, защото той има стимул (при подходящо структуриране на ПЧП) да ограничава разходите с цел увеличаване на печалбата. Ако финансирането е с частен капитал – собствен и заемен – кредиторите осъществяват допълнителен контрол върху дейността, за да защитят капитала си.

Публично-частните партньорства са проекти, при които рисковете по тяхното реализиране най-често се споделят между държавата и частен партньор (това е една от причините те да се наричат именно „публично-частни партньорства”). Съществуват няколко причини, поради които частните инвеститори не желаят да поемат изцяло рисковете по един подобен проект:

- обща несигурност при много дълги срокове на отплащане на проекта;
- висок регулаторен и политически риск;
- невъзможност за обезпечение с активи (публична държавна собственост).

Ето защо правителствата обичайно поемат част от рисковете, свързани с подобни проекти. За оптимизиране на ефективността на проектите е препоръчително участниците да поемат онези рискове, които контролират най-добре. Строителният риск се носи от частния сектор. Правителствата обичайно ограничават ангажимента си до осигуряване на нужните земи за реализиране на проектите.

Рискът от недостиг на трафик може да се поеме както от частния, така и от държавния сектор. Има няколко аргумента за *споделеното* носене на риска от недостиг на търсене на дадената услуга:

- правителствените решения влияят на цената на услугата и на конкуренцията – чрез стимулиране или ограничаване на конкурентни проекти;
- икономическата политика може да е определяща за растежа на доходите и съответно на търсенето на дадена услуга (например монетарна криза може да причини поне краткосрочно рухване на търсенето);
- споделен риск между държавата и частния сектор е все пак по-добре от вариант на изцяло публично поемане на риска, т.е. това може да се окаже на практика най-добрият *възможен* вариант за приватизация на дадената услуга;
- транзакционните разходи по предоговаряне на проекта (в случай че се стигне до ситуация, в която частният партньор не може да продължи да го изпълнява при така поетите рискове) може да се значителни.

Практическите модели на разпределение на риска могат да бъдат обобщени по следния начин. Строителният риск в почти всички случаи се поема от частния сектор (строителя). Рискът за наличност на услугата обикновено се прехвърля на частния сектор (оператора на концесията). В практиката разпределението на рисковете, свързани с трафика и приходите варира от пълно им поемане от частния сектор, до

осигуряване на държавна гаранция за минимален трафик или приходи. Финансовите рискове обикновено се поемат от частния сектор (концесионера), но в някои случаи правителствата осигуряват гаранции за заемите и др. видове финансови гаранции.

Практиката показва, че прехвърлянето изцяло на строителния риск върху частния партньор се оказва съществен фактор за повишаване на мотивацията за завършване на проектите навреме и в рамките на предвидения бюджет.

Опитът показва, че от една страна, трафикът в икономики с голям потенциал за растеж трудно може да бъде оценен коректно, а от друга – кредиторите не са склонни да поемат непокрити рискове. Затова изглежда удачно рискът за търсене (трафик рискът) да бъде поет изцяло от частния сектор само при наличието на достатъчно достоверни прогнози за трафика. Нещо повече, този риск би трябвало да се разглежда в цялостния контекст на съответната икономика – покупателната способност и склонността на обществото да плаща за използването на подобни обекти могат да се окажат съществени фактори, лимитиращи възможността на частния сектор да го контролира. В противен случай обикновено се налага предоговаряне на условията по концесиите и предоставяне на държавна подкрепа. Последващото предоговаряне от своя страна е свързано с по-големи транзакционни разходи и в крайна сметка води до значително нарастване на бремето за държавния бюджет и забавяне на изпълнението на проекта.

Опитът на правителствата, които използват механизмите на ПЧП за финансиране на инфраструктура, е взет предвид е правната рамка на Европейския съюз, като тя е достатъчно толерантна към допускането на държавна помощ в редица подобни казуси. Преглед на решенията на ЕК (чрез Генерална дирекция „Конкуренция“) показва съществен опит и установена традиция при тълкуването на членовете от Договора за ЕО, които се отнасят до държавната помощ.

Европейската комисия прилага относително широко чл. 87 (3) от Договора за Европейската общност, който допуска държавна помощ при определени условия като съвместими с конкуренцията и правилата на общия пазар, с оглед на видовете индустрии и видовете помощ. Държавните гаранции като общо правило се тълкуват традиционно като държавна помощ и тяхното допускане става в общата рамка на допускане на каквато и да е правителствена помощ в ПЧП.

Използване на публично-частни партньорства (ПЧП)

Публично-частното партньорство по икономическия си смисъл е механизъм за непълна приватизация на определена дейност. Основания за съществуването му са два феномена: на пазарния провал и на неефективността на правителствата. От една страна, конвенционалната икономическа теория застъпва тезата, че определени дейности не могат да се осъществяват на свободния пазар. Като такива често се сочат поддържането на армия и полиция, изграждането на пътища и улици, събирането на отпадъци, здравеопазване и др. под. Същевременно, през последните десетилетия редица изследвания показваха неефективността на публичното предлагане на подобни услуги. Водещи международни институции като Международния валутен фонд и Световната банка към момента поддържат либерализирането на пазарите, доколкото това е възможно и с отчитане на други приоритетни политики. Европейската комисия провежда подобна политика чрез поредица директиви, задължаващи националните правителства да дерегулират телекомуникациите, транспорта и енергетиката (все области, доскоро възприемани за “естествени монополи”) и да допуснат частния сектор в тях.

В някои сектори дерегулацията доведе до напълно частни доставчици на услуги при почти изцяло свободна конкуренция. Такива са например телекомуникационните оператори или инвеститорите в частни електрически централи. По подобен начин възникват частни болници и училища в страните, където предлагането на тези услуги може да става на пазарен принцип.

За други дейности обаче правителствата запазват ролята си, дори когато промените в законодателството допускат пазарни участници. Причините за това от икономическа гледна точка са две:

- ✓ Основна част от икономическия смисъл на дадена дейност зависи от използване на актив, който не може да се приватизира. В много страни законодателството определя редица ограничени ресурси като изключителна публична собственост. Такива са например пътища, плажове, въздушно пространство, тръбопроводи, пристанища, летища. В такава ситуация, пазарното предлагане на услуги, свързани с използване на тези ресурси, става единствено чрез концесия (или краткосрочни договори за ползване).
- ✓ Основен “купувач” на дадена услуга е правителството. Разбира се, правителството в повечето случаи е своеобразен “агент” на данъкоплатците – т.е. събира финансиране от данъци, което използва, за да предостави услуга, ползвана от гражданите. Такива дейности, доскоро пряко управлявани от правителствата, са например образованието, здравеопазването, събирането на отпадъци, управлението на затворите и др. под. Възможно е обаче финансирането да се отдели от предлагането на въпросната услуга – така например, частна болница може да предлага лечение, което да се плаща от държавния бюджет, или частно училище може да обучава деца, а да получава финансиране пряко или чрез ваучери от публичен фонд.

И в двата случая, държавата не създава изцяло конкурентен пазар за частните инвеститори – тя запазва правата си върху определени активи, или продължава да

финансира определени дейности чрез данъци. Затова съвместното реализиране на подобни проекти обикновено се нарича “публично-частно партньорство”.

Икономически основания за използването на ПЧП

Два са аргументите, най-често използвани в подкрепа на създаването на ПЧП: повишаването на икономическата ефективност чрез въвличане на частния сектор и ограничаване на публичните разходи чрез “разтоварване” на държавата от дейности.

Икономическата ефективност от своя страна е по-висока при участие на частен инвеститор по няколко причини. От една страна, частният партньор има стимул (при подходящо структуриране на ПЧП) да ограничава разходите с цел увеличаване на печалбата. Ако финансирането е с частен капитал – собствен и заеман – кредиторите осъществяват допълнителен контрол върху дейността, за да защитят капитала си. Този стимул е значително по-висок в сравнение с този при държавния служител, разпореждащ се със средства на данъкоплатците. Не на последно място, частният сектор носи и специфични знания (“ноу-хау”), което позволява изпълнението на проекта да бъде качествено по-добро.

Намаляването на публичното финансиране на практика позволява правителството да харчи по-малко. От една страна, така е възможно да се намаляват данъците. От друга, възможностите за облагане не са неограничени, и ако правителството възприеме подход на пряко държавно управление на всички подобни дейности, едва ли ще успява да финансира и малка част от тях. Така ПЧП може да се разглеждат като инструмент правителството да подпомогне предлагането на повече услуги – пътища, болници или пристанища – без да натоварва допълнително данъкоплатците.

Трябва да се има предвид, че ПЧП в някои случаи включват държавно финансиране – било пряко, или чрез прехвърляне на собственост върху имоти или особени права. Въпреки това обаче, ангажираността на бюджета е винаги по-малка или равна на тази, която би възникнала, ако правителството изцяло и за своя сметка реализира даден проект.

Рискове при реализирането на ПЧП

От гледна точка на частния инвеститор, участието в едно ПЧП зависи от очакваната възвръщаемост. От своя страна, подобно очакване е по необходимост подложено на множество рискове. Риск е възможността реалното развитие на определени събития да се разминава с очакваното. Най-общо, типовете риск при ПЧП са следните:

Разходи по проекта. Подобно на всяка стопанска дейност, разходите – инвестиционни и текущи – за един ПЧП проект не могат да се предвидят със сигурност. Бъдещи изменения на пазарната среда могат да доведат до промени в цените на машини, труд или суровини. Когато ПЧП е в областта на инфраструктурата – например пътища, летища или пристанища – капиталовите разходи имат особено голям дял. Ето защо, в подобни случаи често като водещ се изтъква риска за изграждането на обекта, или строителния риск. През последните години инвестиционните разходи за множество подобни проекти надхвърлят предвижданията – това е особено видно от практиката на промени в договорите за поръчка, когато държавата е пряк възложител и финансира даден проект. От друга страна, понякога промените в стойността отразяват

недостатъчно точно проектиране – когато обективно не е било възможно да се оцени трудността на строителството преди стартиране на проекта. Извън обичайните промени в пазарната конюнктура, понякога събития от случаен и катастрофичен характер значително повишават стойността на проекта – например природни бедствия.

Приходи от експлоатирането на обекта. Частният партньор може да получава приходи от участието си в ПЧП по няколко типа схеми. Понякога ползвател на обекта ще е единствено правителството – например, ако се концесионира построяването и поддържането на затвор. В такава ситуация на клиент-монопол предлагащият услугата е силно зависим от купувача. Правителството може да намали потреблението, и оттам – плащанията – и така да застраши финансовото положение на доставчика на услугата. В други случаи, търсенето на услугата може да се промени при създаване на конкурентен доставчик – например, чрез построяване на летище в близост до настоящето, или нов паралелен път до автомагистралата. Търсенето може да се повлияе и от други фундаментални икономически фактори – например общ ръст или спад в икономиката, демографски промени или технологични промени. Ако пък цената на услугата се регулира от правителството, очевидно то може да влияе съществено на прихода на инвеститора.

Наличност и качество на услугата. Създаването на ПЧП се обуславя от интереса на правителството да гарантира, че дадена услуга ще бъде предлагана в определен срок и с определено качество. Времето има значение – така например, правителството може да започне ПЧП в образованието, само ако новият доставчик на услугата е готов да стартира в определен момент. Една община очаква от концесионера на едно сметище за битови отпадъци то да бъде на разположение към момента, когато към него трябва да се извозват отпадъците. От друга страна, услугата трябва да отговаря на определени изисквания, приемливи за потребителите и държавните институции. Например един тунел или мост трябва да е безопасен, едно пристанище трябва да не застрашава околната среда, една магистрала трябва да има качество на настилката и да е маркирана така, че да позволява скоростно придвижване. Ако ПЧП не създаде услугата за изискваното време и при очакваното качество, целта му не се реализира.

Регулаторен риск. Проекти, които обичайно се предлагат за ПЧП, най-често попадат в сфери, където пазарът функционира трудно, а ролята на държавата е засилена. Така например, възможно е правителството да стартира проект за ПЧП в условия на монопол за инвеститора, а скоро след това да промени политиката си и да допусне конкуренция. В двата сценария приходите на обекта на ПЧП значително се различават. Ако правителството промени регулациите за предлагане на дадена услуга, това може да увеличи разходите. Когато държавата контролира цените на услугата – например при магистрални такси или цени на болнични услуги – всяка промяна в политиката влияе на приходите на проекта.

Политически риск. В някои случаи държавите значително застрашават сигурността и интересите на инвеститорите. Най-големият риск е от национализация, или конфискация, на проекта. Това е особено тежък риск в областта на инфраструктурата. Но освен това с политиките си правителствата сериозно могат да увредят интереса на партньора си в ПЧП – така например, едно търговско ембарго срещу съседна страна може да намали трафика по една магистрала.

Мениджърски риск. Той по-скоро се отнася до способността на правителството да предвиди качеството на управление на бъдещия проект от частния партньор. Дори

изборът да е максимално прозрачен и състезателен към момента на стартиране на ПЧП, в бъдещ момент уменията и качествата на екипа на частния партньор могат да се влошат, което да доведе до лошо опериране на дейността.

Принципи на разделяне на рисковете

В пазарната икономика несигурността е неотменна част от действителността. Най-добрият начин за справяне с нея е децентрализираният подход на частна собственост и конкуренция. Когато предприемачите вземат решение за собствения си бизнес, те, от една страна, се възползват от специфичното си знание за конкретната дейности и ситуация, а от друга имат стимулите да вземат най-добро решение, защото печалбите и загубите се поемат от тях. Тези, които грешат, постоянно са отхвърляни от пазара и заменяни с по-добри.

Публично-частните партньорства обаче са най-често в сфери, където пазарът не функционира свободно. Съществуват няколко причини, поради които частните инвеститори не желаят да поемат изцяло рисковете по един подобен проект:

- обща несигурност при много дълги срокове на отплащане на проекта;
- висок регулаторен и политически риск;
- невъзможност за обезпечение с активи (публична държавна собственост).

Ето защо правителствата обичайно поемат част от рисковете, свързани с подобни проекти. Към момента МВФ, Световната банка, ЕС и ОИСР са възприели няколко общи принципа за разпределение на рисковете, които до голяма степен се прилагат и в практиката на много европейски страни през последните години относно транспортната инфраструктура:

Най-честата форма на ПЧП е концесията. Основен начин на финансиране на проектите е чрез налагане на такси за ползване (пътни, летищни, пристанищни).

Участниците трябва да поемат онези рискове, които контролират най-добре. Това включва два фактора. За успешното ограничаване на рисковете са нужни знание и стимули. Този, който е по-добре специализиран в дадена област, ще се справи по-добре – строителният инженер с опит в проектиране на мостове знае по-добре как да определи стойността на строителството от един финансист в банка-кредитор или държавен чиновник. От друга страна, последиците са различни за отделните партньори – този, който може да загуби повече, има по-голям стимул да работи за ограничаване на риска.

Строителният риск се носи от частния сектор. Това отговаря на гореописаното правило. Когато частния партньор осигурява финансирането на даден проект и управлява изпълнението му, той има както по-голяма възможност, така и по-голямо умение да предвиди и контролира капиталовите разходи. Още повече, той има и значително по-висок стимул от правителството да ограничи разходите, тъй като от това пряко зависи печалбата му. Правителствата обичайно ограничават ангажимента си до осигуряване на нужните земи за реализиране на проектите. Рискът за наличност и качество до голяма степен може и трябва да се поеме от частния партньор.

Рискът от недостиг на трафик може да се поеме както от частния, така и от държавния сектор. От значение е доколко несигурността от бъдещите нива на трафика произтича от пазарни промени или политически решения. Така например, в различните страни се

прилагат различни регулации в транспорта, като при някои нивата на таксите за ползване се определят от правителството, в други то ги регулира само до известна степен. Като цяло обаче, правителствените решения влияят на цената на услугата и на конкуренцията – чрез стимулиране или ограничаване на конкурентни проекти.

Политическият риск по определение се поема от частния партньор, или от специализирани международни агенции, застраховащи такъв тип риск.

Защитата за частния партньор от регулаторен риск обичайно се изразява в набор от конкретни условия в концесионните договори, които описват “изход” от определени типове ситуации.

Рискът от фалит на частния партньор обичайно се избягва, като се създава специално дружество-концесионер, което не извършва друга дейност. Така частният партньор е акционер в дружеството със специална инвестиционна цел, и не ангажира проекта с рисковете от други свои стопански операции.

Механизми на държавна подкрепа за покриване на рисковете

Участие в инвестицията с публични средства. Като цяло, тази практика се избягва, тъй като тя до определена степен обезсмисля използването на ПЧП като инструмент за привличане на частен капитал. Механизмът е държавата да стане акционер в дружеството-концесионер, като внесе част от капитала. Друг вариант е чрез предоставяне на активи (апорт) – най-често земи или вече изградени обекти от инфраструктурата.

Доплащания при недостиг на търсене. Механизмът предполага определяне на минимални нива на ползватели на услугата (трафик), като при по-ниски нива в бъдеще държавата доплаща разликата между реалните и очакваните стойности. От своя страна, това доплащане може да бъде възмездно (като заем) или безвъзмездно.

Компенсирани плащания при промени в регулаторната рамка. Това е инструмент, чрез който държавата поема риска от промяна в собствената си политика. Така например, ако правителството реши в бъдещ момент да освободи определена категория ползватели на услугите на концесионера, той би понесъл загуби. В такива случаи може да се предвиди държавата да прави заместващи плащания, като по този начин поеме таксите на ползващите услугата граждани или фирми.

Държавна гаранция към кредитори на концесионера. От решаващо значение са два фактора: размерът на проекта и невъзможността да се използват активи за обезпечение. При транспортната инфраструктура проектите обикновено са на висока стойност, докато построените обекти почти винаги се превръщат в публична държавна собственост. Така кредиторите не могат да получат обичайното обезпечение при инвестиционните кредити. Тук правителствата трябва да преценят доколко проектът е необходим с оглед на допълнителната фискална тежест при евентуално издаване на държавна гаранция.

Изкупуване на обекта на концесия. Традиционно, частният партньор е основен акционер и управлява дружеството-концесионер. Ако обаче управлението е лошо, това може да доведе до неплатежоспособност. Кредиторите същевременно не могат да придобият обекта на концесия като обезпечение, а обичайната процедура по

несъстоятелност не би довела до достатъчно надеждни резултати. Тъй като така или иначе основният актив на дружеството-концесионер е инфраструктурата – публична държавна собственост – често правителствата предвиждат в такава ситуация да изкупят акциите на частния партньор. На практика те придобиват собствеността в дружеството-концесионер, като могат да го управляват сами (като типично държавно предприятие) или да предложат дяловете отново за приватизация – по този начин се сменя мениджмънта, което цели да възстанови платежоспособността и да увеличи сигурността на кредиторите.

Практика по разпределението на рисковете, свързани с публично-частни партньорства при изграждането на пътна инфраструктура

През последните 10 години голяма част от правителствата в Европа се ориентират към изграждане на публично-частни партньорства за осъществяване на инфраструктурни проекти, вкл. посредством предоставяне на концесии за проектиране, изграждане, опериране и поддържане на магистрала. Подобна преориентация от публично финансиране на строежа на магистрала към преобладаващо частно финансиране се обяснява с:

- ✓ ограничени бюджетни ресурси за финансиране на инфраструктура;
- ✓ ограничения пред възможността за поемане на допълнителен публичен дълг, наложени от Маастрихтските критерии;
- ✓ засилено търсене на висококачествена пътна инфраструктура, което отразява стопанския растеж (респ. нарастващите доходи), увеличаването на броя и използването на моторни превозни средства.

Практическите модели на разпределение на риска могат да бъдат обобщени по следния начин. Строителният риск в почти всички случаи се поема от частния сектор (строителя). Рискът за наличност на услугата обикновено се прехвърля на частния сектор (оператора на концесията). В практиката разпределението на рисковете, свързани с трафика и приходите варира от пълно им поемане от частния сектор, до осигуряване на държавна гаранция за минимален трафик или приходи. Финансовите рискове обикновено се поемат от частния сектор (концесионера), но в някои случаи правителствата осигуряват гаранции за заемите и др. видове финансови гаранции. Възможно е правителството да осигури също така субсидии или подчинен дълг, чрез които да се подобри очакваната норма на възвръщаемост на инвестирания частен капитал. В повечето случаи частният сектор поема изцяло валутния и инфлационния риск. Често тези рискове се смекчават чрез индексирани на тол таксите с инфлацията или чрез тяхното обвързване към курса на определена чуждестранна валута.

Фискалните последици от тези рискове могат да бъдат както директни, така и условни. Както показва практиката, те могат да доведат до експлицитни или имплицитни задължения за държавата, проявяващи се в различни форми – например бъдещ ангажимент на бюджета да гарантира минимален доход на концесионера, условни задължения под формата на държавни гаранции по кредитите, осигуряване на подкрепа за частния партньор в случай на финансови затруднения и др. Сериозни последици

както за бюджета, така и за концесионера могат да възникнат и от риска от неприемане от страна на обществото.

Практиката на концесиониране на пътна инфраструктура в Европа показва, че удачното разпределение на рисковете между публичните и частните партньори е един от ключовите фактори за успешното осъществяване на подобни проекти. ЕК публикува специални насоки за успешни публично-частни партньорства¹, според които разпределението на рисковете трябва да отразява специфичните особености на конкретния проект и силните страни на всяка една от страните, а целта трябва да бъде:

- ✓ намаляване на дългосрочната цена на проекта чрез насочване на рисковете към страната, която е в състояние най-добре да ги управлява по най-оптималния от гледна точка на разходите начин;
- ✓ създаване на стимули за осъществяването на проекта навреме, съгласно изискваните стандарти и съобразно финансовите планове;
- ✓ подобряване на качеството на услугата и увеличаване на приходите чрез по-ефективно опериране;
- ✓ постигане на по-адекватен и по-предвидим профил на разходите.

Таблица: Най-често разпределение на рисковете при концесиониране на пътища в Европа

	Строителен	Търговски (трафик и тарифи)	Финансов (без да се вземат предвид държавните гаранции)	Форс-мажорен
Англия	Концесионер	Споделен – концесионер и публичен сектор	Концесионер	Публичен сектор
Франция	Концесионер	Концесионер	Концесионер	Публичен сектор
Германия	Концесионер	Концесионер	Концесионер	Публичен сектор
Испания	Концесионер	Концесионер	Концесионер	Публичен сектор
Гърция	Концесионер	Концесионер	Концесионер	Публичен сектор
Финландия	Концесионер	Споделен – концесионер и публичен сектор	Концесионер	Публичен сектор
Италия	Концесионер	Концесионер	Концесионер	Публичен сектор
Норвегия	Публичен	Концесионер	Концесионер	Публичен

¹ European Commission, Directorate-General Regional Policy, Guidelines for Successful Public-Private Partnerships, March 2003

	сектор			сектор
Португалия	Концесионер	Концесионер	Концесионер	Публичен сектор
Белгия	Концесионер	Концесионер	Концесионер	Публичен сектор

Източник: Fayard, A.: Analysis of Highway Concession in Europe; 2005

Финансовата подкрепа от страна на правителството приема различни форми в различните европейски държави: финансови гаранции, осигуряване на земя или оборудване, аванси, преразпределение на приходи от концесионирана инфраструктура, която вече е в експлоатация, заеми (participating capital loans), осъществяване на подобрения, които облекчават достъпа до обектите на концесия и др.

В Испания например се използват следните форми на държавна подкрепа:

- ✓ подлежащи на връщане аванси: държавата дава в аванс на концесионера определена сума, която впоследствие се възстановява;
- ✓ участие с капиталови заеми: суми, отпуснати авансово от правителството за строителството на магистралата, които трябва да бъдат върнати от концесионера по предварително определена схема (например плащане на определена сума в зависимост от нивото на трафика).

Практиката показва, че прехвърлянето изцяло на строителния риск върху частния партньор се оказва съществен фактор за повишаване на мотивацията за завършване на проектите навреме и в рамките на предвидения бюджет. В същото време, една от основните причини за неуспеха на редица публично-частни проекти в Централна и Източна Европа (както е видно от опита на Унгария и Полша), е надценяването на потенциалното търсене, което в крайна сметка доведе до поемане от страна на държавата на значителна част от риска за търсене, който първоначално беше прехвърлен изцяло на частния сектор. Опитът показва, че от една страна, трафикът в икономики с голям потенциал за растеж трудно може да бъде оценен коректно, а от друга – кредиторите не са склонни да поемат непокрити рискове. Нещо повече, налага се заключението, че търговският риск (рискът за търсене) би трябвало да се разглежда в цялостния контекст на съответната икономика – покупателната способност и склонността на обществото да плаща за използването на подобни обекти могат да се окажат съществени фактори, лимитиращи възможността на частния сектор да контролира този риск. Затова изглежда удачно рискът за търсене (трафик рискът) да бъде поет изцяло от частния сектор само при наличието на достатъчно достоверни прогнози за трафика. В противен случай обикновено се налага предоговаряне на условията по концесиите и предоставяне на държавна подкрепа. Последващото предоговаряне от своя страна е свързано с по-големи транзакционни разходи и в крайна сметка води до значително нарастване на бремето за държавния бюджет.

Унгария

Унгария предлага интересни практики за концесиониране на магистрала, макар и не особено успешни. Според аналитичен доклад на Европейската комисия² опитът с концесионирането(и последващото ренационализиране) на магистрала M1-M15 може

² European Commission, DG Regional Policy, Resource Book on PPP Case Studies, 2004

да служи като отправна точка при оценка на опасностите, на които са изложени участниците в подобен мащабен проект, когато трафик риска се прехвърля изцяло на частния партньор, без смекчаваща или условна подкрепа.

Като цяло, унгарският опит показва, че неадекватната оценка и разпределение на рисковете могат да породят сериозни проблеми, налагащи предоговаряне на условията на концесиите с последващо нарастване на финансовото бреме за публичния сектор. Нещо повече, транзакционните разходи, свързани с предоговарянето на концесиите увеличават значително общия разход.

Магистрала M1-M15

Проектът предвижда проектиране, финансиране, изграждане и опериране на две магистрални отсечки с обща дължина 57 км (43 км. M1 и 14 км. M15).

Основните характеристики на проекта от гледна точка на разпределението на рисковете са:

- ✓ Концесия за срок от 35 години, предоставена на единствен предпочетен кандидат
- ✓ Изцяло частно финансиране (20% акционерен капитал, 80% дълг), държавата не поема никакви финансови ангажименти;
- ✓ Основните рискове, свързани с трафика (от гледна точка на обема и приходите) са прехвърлени изцяло на частния партньор;
- ✓ Концесионерът има пълната свобода да определя размера на тол таксите, включително и да ги индексира според инфлацията и измененията на валутния курс;
- ✓ Правителството не поема никакви ангажименти, освен ангажиране с първоначалното проектиране, разрешенията за стореж и екологичните разрешения, и придобиването на земята. Поема и ангажимент за ограничаване на строителството на паралелни алтернативни пътища;
- ✓ Държавата не гарантира трафик или приходи.

Резултати:

- ✓ През първата година от отварянето на M1 за експлоатация (през януари 1996 г.) реализираните приходи са с 50 % по-малко от прогнозираните. Това се дължи на по-ниския обем на трафика (46% от прогнозния) вследствие на пренасочване на част от превозните средства към алтернативните пътища, за които не се събира тол такса.
- ✓ Заведен е съдебен иск, оспорващ справедливостта на размера на тол-таксите. Съдът постановява, че размерите на тол таксите не са съобразени с нивото на предоставяните услуги. В резултат, кредиторите оттеглят финансирането и строителството е прекратено. Частният партньор спира обслужването на задълженията си.;
- ✓ Концесията е отнета в полза на специално създадена публична компания. В резултат, финансовите рискове, които първоначално са прехвърлени изцяло на частния партньор, се пренасочват към публичния сектор. Задълженията се преоформят като държавен дълг.

Магистрала M5

Проектът се състои от проектиране, финансиране, изграждане и опериране на магистрална отсечка с дължина 157 км, свързваща Будапеща с южните части на Унгария (част от Европейския транспортен коридор IV).

Основните характеристики на проекта от гледна точка на разпределението на рисковете са:

- ✓ Концесия за срок от 35 години;
- ✓ Оперирането и поддържането на магистралата е възложено отделна компания;
- ✓ Концесионерът поема всички оперативни, търговски и финансови рискове;
- ✓ Определянето на тол таксите става по фиксирана в договора схема, предвиждаща възможност за индексирание с инфлацията и промените на валутния курс;
- ✓ Концесионерът има правото да ползва допълващо финансиране от правителството под формата на стенд-бай кредит при положение, че не се генерират предвидените приходи или при наличие на касов дефицит през първите 6.5 години от търговската експлоатация на магистралата (т.е. до 2006 г.). Общият размер на стенд-бай ангажиментът е близо 50 млн.евро.
- ✓ Правителството е задължено по силата на концесионния договор да осигури проектирането, разрешенията за строителство и екологичните сертификати, придобиването на земята, както и да предприеме мерки за ограничаване на трафика по конкурентните пътища. Този принос (заедно със стенд-бай субсидията) се оценява на около 30-40 % от разходите по проекта. В замяна правителството получава част от печалбата (около 1/3 от дивидента, предвиден в договорения базисен сценарий);
- ✓ Концесионерът осигурява 20 % от необходимото финансиране под формата на акционерно участие. 75 % от финансирането е под формата на заем от ЕБВР, и заем от 16 западноевропейски и 4 унгарски банки (уреден от Commerzbank и ING), с падеж 18 години. ЕБВР осигурява гаранция за изплащането на заема към търговските банки.

Резултати:

- ✓ През първата година от експлоатацията обемът на реализирания трафик е по-малък от прогнозираният, в резултат на което концесионерът е принуден да се възползва от възможността за допълващо публично финансиране (стенд-бай кредит).
- ✓ През 2003 г. концесионерът успява да договори рефинансиране на всичките си заеми, с оглед удължаване на падежите и възползване от по-ниските лихви.
- ✓ През 2004 г. се променя концесионния договор – договарят се преференциални (субсидирани) тол-такси, съчетани с трансфер от държавния бюджет в полза на концесионера. Държавата поема годишно плащане за наличност в размер на 80 млн. евро и месечни плащания за представяне, базирани на средните нива на покритие и на договорената възвръщаемост. По този начин се променя разпределението на риска – концесионерът вече не носи риска за трафика и получава гарантирана норма на възвръщаемост от инвестицията от 12%. Държавата придобива 40% дяловете на концесионера (на стойност 82 млн.евро), с опция до 2009 г. да изкупи останалите 60%. Ако

тази опция не бъде упражнена, правителството трябва да осигури договорените плащания за наличност до 2030 г.³

Магистрала М6

Проектът включва построяването на магистрална отсечка от 59 км. Основните характеристики на проекта от гледна точка на разпределението на рисковете са:

- ✓ Частният концесионер финансира построяването на магистралата в рамките на период от 2 години.
- ✓ Държавата се ангажира с плащането за услугата на годишна такса за наличност за период от 20 години. Настоящата стойност на това плащане в началото на проекта е оценено на 508 млн.евро⁴.
- ✓ На практика кредиторите поемат значителен финансов риск: предвижда се в случай, че концесионерът не осигури задоволително ниво на услугата, магистралата да стане държавна собственост без съответно плащане за наличност.

Полша

В Полша също се наблюдава тенденция към промяна на политиката за разпределение на рисковете при концесиониране на магистрала – от пълното прехвърляне на риска за търсенето на частния концесионер към възприемане на по-балансиран подход, включващ държавно финансиране (компенсиращи плащания). Впоследствие е предоставена и държавна гаранция по заем от Европейската инвестиционна банка (ЕИБ). До момента към концесионния договор са подписани 7 анекса, непрекъснато разширяващи отговорностите за държавния бюджет.

Магистрала А2

Проектът предвижда проектиране, финансиране, изграждане и опериране на магистрална отсечка с обща дължина 255 км. Основните характеристики на проекта от гледна точка на разпределението на рисковете са:

- ✓ Концесия за срок от 40 години.
- ✓ Държавата остава собственик на земята и получава годишен наем.
- ✓ Частният партньор осигурява 27 % от общото финансиране под формата на акционерен капитал. 33 % от финансирането е под формата на заем от Европейската инвестиционна банка, 26 % се осигуряват от заем от търговски банки, а останалите 15 % са за сметка на генерирани касови приходи.
- ✓ Държавата предоставя държавна гаранция по заема от ЕИБ;
- ✓ Предвидена е схема за споделяне на печалбата - при реализиране на доходност от проекта над 10 %, държавата получава 20 % от печалбата, като този дял може да достигне 50 %, ако доходността надхвърли 15 %.

Резултати:

³ Andreas Brenck et.al. Public-Private Partnerships in New Member Countries of Central and Eastern Europe: An Economic Analysis with Case Studies from the Highway Sector, EIB Papers, Vol.10, No 2 (2005)

⁴Tamás Veress, Public-Private Partnerships in Highway Constructions: Theories and the Hungarian Practice

- ✓ След въвеждането в експлоатация на тол участък, почти целия трафик се пренасочва към алтернативни пътища;
- ✓ Правителството и частния концесионер започват продължителни преговори за компенсиращи плащания.
- ✓ През 2005 г. тол-таксата се заменя с винетна система за тежкотоварните автомобили;
- ✓ В края на 2005 г. е постигнато споразумение за компенсиращи плащания.
- ✓ Правителството предоставя държавна гаранция за заем от Европейската инвестиционна банка в размер на 275 млн.евро.

Хърватска

Хърватска доста активно използва публично-частни партньорства при изграждането и оперирането на магистрали. Характерно за тези проекти е осигуряването на значителна държавна подкрепа, включително участие в собствеността на концесионера (джойнт-венчъри) и поемане на значителна част от трафик риска.

Магистрали А8 и А9

Основните характеристики на проекта от гледна точка на разпределението на рисковете са:

- ✓ 32-годишна концесия за строителство и опериране на 145 км. магистрала;
- ✓ Стойността на проекта е 185 млн.евро, осигурена чрез комбинация от акционерен капитал, банкови заеми, приходи от тол-такси и значителна държавна подкрепа.
- ✓ Правителството гарантира минимално равнище на приходите, ако действителния трафик е под прогнозния;

Резултати:

- ✓ Проектът успешно е рефинансиран през 2003 г.

Магистрала А2

Основните характеристики на проекта от гледна точка на разпределението на рисковете са:

- ✓ 28-годишна концесия;
- ✓ Смесена форма на собственост – 51% акционерен дял на група от строителни компании ии 49% дял на правителството;
- ✓ Покритие на търговския и политическия риск от страна на Германия;
- ✓ Правителството поема значителна част от трафик риска чрез гарантиране на минимално ниво на приходите;

Резултати:

- ✓ Проектът се осъществява в рамките на първоначалния график. Магистралата се очаква да бъде напълно в експлоатация до края на април 2007 г.
- ✓ Налице е тенденция към увеличаване на средногодишния трафик;
- ✓ Тол-таксите се приемат добре от потребителите.

Франция

Франция има значителен опит с концесионирането на магистрали, който от гледна точка на държавната подкрепа условно може да бъде разделен на три периода:

1. В периода 1950-1970 г. политиката е да се предоставят концесии без търг или конкурс, но само на публични компании (или компании, в които правителството им мажоритарен дял). Държавата оказва първоначална подкрепа чрез:
 - ✓ предоставяне на държавни гаранции за заемите на концесионерите;
 - ✓ осигуряване на субсидии и аванси, чиито обем като цяло е значителен (между 30 и 40% от разходите по строителството).
 - ✓ В периода 1970-1990 г. се предприемат реформи в практиката на концесиониране с оглед допускане на частни концесионери на конкурентен принцип и предоставяне на по-голяма автономия и съответно отговорности на публичните концесионери. През 70-те се появяват 4 частни концесионери. Правителството съкращава подкрепата, която е оказвало дотогава, но въпреки това тя остава значителна – около 50% от общите разходи по инвестициите на частните и публичните компании. Например, при първата частна концесия около 75% от инвестициите са предоставени или гарантирани от държавата. През този период е налице проява на класически икономически риск, породен от енергийната криза, Резултатът е значително намаляване на обема на трафика и нарастване на разходите за строителство, основно заради високите лихвени нива. През 80-те години правителството придобива контрол над три от четирите частни концесионера чрез тяхното сливане с публичните концесионери.
2. В периода след 1990 г. се появяват нови частни концесионери, а държавата все повече се оттегля от пряко участие в подобни концесии. Въвежда се конкурентна процедура при предоставянето им. Правителството оттегля гаранциите за задълженията на съществуващите концесии, а като компенсация се увеличава тяхната продължителност. Публичните концесионери се консолидират в три основни групи.

Правна рамка на ПЧП според европейското законодателство и практика

Тук изследваме два основни елемента от правната рамка на ПЧП

- 1/ отношението на ПЧП към фискалните дела на страната-член, чието правителство участва в ПЧП – традиция и практика, установена от Евростат,
- 2/ държавна помощ чрез гарантиране на частен дълг и нейната съвместимост в правилата на общия пазар и конкуренцията – решения и тълкувания на Европейската комисия.

Решение на Евростат относно счетоводното отчитане на някои публично-частни партньорства

Евростат (Статистическото бюро на ЕС) е институцията, която е отговорна за детайлното интерпретиране на общите правила за счетоводно и статистическо отчитане в ЕС, наречени ESA95 (European System of Accounts 1995).

Решението на Евростат от 11 февруари 2004 г. се отнася до счетоводното третиране на някои проекти, финансирани като публично-частни партньорства (ПЧП). ПЧП са отношения между държавата и частния сектор, при които се разпределят отговорностите по изграждане на инфраструктура и/или доставяне на публични услуги (които иначе биха били предлагани от държавата и традиционно финансирани с данъци).

Тълкуванието на Евростат в решението от 11-02-2004 относно ПЧП се отнася изключително до проекти, които изпълняват следните три условия:

- проектиране, изграждане, опериране и финансиране (DBOF) на дългосрочни проекти (поне три години);
- проекти, които включват създаване на актив (или неговото значително подобрене), както и значителна част поддръжка в процеса на предоставяне на услугите;
- правителството е основният платец (като агент на данъкоплатците, които в последна сметка ще получат съответните услуги).

Препоръките на Евростат се отнасят и за случаи, когато правителството гарантира дълг на частния сектор. Според тълкуването кога рискът се прехвърля от частния сектор към държавата, може да бъде определено дали гаранцията съставлява държавна помощ, т.е. дали променя стимулите на участниците на конкурентния пазар чрез промяна на очакваните разходи

Фискално отчитане на ПЧП

Решението на Евростат от 11-02-2004 постановява, че един актив е извън баланса на правителството и следователно не се отразява като единичен разход на консолидирания държавен бюджет през периода на строителство или изграждане, когато партньор от частния сектор поема:

- рискът по строителството (изграждането), и
- пазарният риск (търсене на услугата или трафик).

Според тези правила, когато ПЧП от типа DBOF е извън баланса на правителството, разходите по проекта за сметка на правителството могат да бъдат разпръснати върху периода на ПЧП (вместо само върху периода на строителството). Ако все пак даденият актив е включен в баланса на правителството, тогава пълният разход по строителството трябва да бъде отчетен в консолидирания бюджет на държавата в рамките на периода на строителство.

Това, че един актив, изграден чрез ПЧП, не попада в баланса на правителството, означава следното:

- Правителството не купува актива (а по-скоро го наема, в случая, когато има плащания от страна на държавата).
- Ако има плащания от страна на правителството, те се отразяват в бюджета всяка година в периода на ПЧП (т.е. дори след като е завършило строителството)
- Не се счита, че правителството има дълг към частния партньор (за разлика от случая, когато активът става част от баланса на правителството).

Тълкуване на ЕК на чл. 87 и 88 от Договора за ЕО относно държавната помощ под формата на гаранция⁵

Това тълкуване на Комисията последва Директива 80/723/ЕЕС за прозрачността на финансовите отношения между страни-членки и държавни начинания. На тази основа се взимат всички частни решения на Комисията по въпроси, свързани с държавната помощ под формата на гаранция.

Като обща рамка, гаранцията позволява на участник от частния сектор да получи по-добри условия на финансовия пазар за негов дълг от иначе наличните условия на пазара. Следователно такава подкрепа би могла да наруши конкурентното функциониране на пазара.

Общата законодателна рамка относно държавната помощ е залегнала в чл. 87, ал. 1 от Договора за ЕО. Той повелява, че всяка държавна помощ, която в някаква форма пречи на конкуренцията, като облагодетелства някои предприятия или производството на някои стоки, доколкото засяга търговията между страни-членки, се счита за несъвместима с общия пазар.

Според тълкуванието на Комисията при всяка индивидуална държавна гаранция елементът на държавна помощ трябва да бъде оценен с оглед на конкретната гаранция и заем (или друго финансово задължение). Имат значение фактори като срок и сума на гаранцията и заема, рискът от фалит на заемополучателя, цената (когато има такава), платена от заемополучателя за гаранцията и др.

Съвместимост на държавната гаранция с правилата на конкуренцията (според тълкуванието на ЕК)

Установената практика на Комисията е да счита всички държавни гаранции, директно отпуснати от някое правителство или негов орган, за попадащи в обхвата на чл. 87 (1) от Договора за ЕО, които се отнася до държавните помощи.

⁵ Commission notice on the application of Articles 87 and 88 of the EC Treaty to state aid in the form of guarantees.

В тълкуването на ЕК са изброени условия, които правят една гаранция съвместима с правилата на конкуренцията. Тук се спираме на условията за индивидуални гаранции (като пропускаме условията за гаранционни схеми).

Комисията счита, че всяка държавна помощ, която изпълнява следните условия, е съвместима с правилата на конкуренцията (и следователно не нарушава чл. 87 от Договора за ЕО):

- заемополучателят не е във финансови затруднения,
- заемополучателят по принцип е в състояние да получи заем при пазарни условия без някаква намеса на държавата,
- гаранцията се отнася за някаква специфична финансова сделка,
- от гаранцията възниква плащане на надбавка (премия) над пазарната цена.

В случай, че някоя гаранция не отговаря на горните критерии, това не я прави автоматично държавна помощ.

Съвместимост на държавната помощ с общия пазар (според чл. 87, алинея 3 от Договора за ЕО)

Чл. 87, ал. 3 от Договора за ЕО постановява случаи, в които държавната помощ може (по усмотрение на правоприлагащия орган) да бъде считана за съвместима с правилата на общия пазар:

- (а) помощ, която насърчава икономическото развитие на територии, където стандартът на живот е необичайно нисък или безработицата е сериозна.
- (б) помощ, която насърчава изпълнението на важен проект от общ европейски интерес или да поправи сериозно сътресение в икономиките на някоя от страните-членки.
- (с) помощ, която улеснява развитието на определени стопански дейности или определени стопански райони, когато такава помощ не затруднява условията за търговия в степен, която е срещу общия интерес.
- (д) помощ, която насърчава културното и историческото консервиране (запазване), когато такава помощ не затруднява условията за търговия и конкуренцията в Общността в степен, която е срещу общия интерес.
- (е) други категории помощ, които могат да бъдат определени от Съвета чрез квалифицирано мнозинство по предложение на Комисията.

Приложение на чл. 87, алинея 3, от Договора за ЕО за съвместимост на държавната помощ с общия пазар

Преглед на решенията на ЕК (чрез Генерална дирекция „Конкуренция“) показва съществен опит и установена традиция при тълкуването на членовете от Договора за

ЕО, които се отнасят до държавната помощ. В интернет страницата на ГД „Конкуренция” са публикувани 170 казуса на решения по повод държавна помощ чрез гаранция.

Първо, бърз прочит на практиката на ЕК ще покаже, че чл. 87 (3), които допуска държавна помощ при определени условия, е относително широко прилаган с оглед на видовете индустрии и видовете помощ.

Второ, държавните гаранции като общо правило се тълкуват традиционно като държавна помощ. Трето, решения за допускане на помощта като съвместима с общия пазар и конкуренцията намират основания както в чл. 87 (3), така и в юридическото тълкуване на ЕК (описано по-горе). Два казуса илюстрират накратко приложението и на двата подхода на допускане на гаранциите от страна на Комисията.

Казус 1: Железопътната връзка на тунела под Ла Манша.

В казуса (30-04-2003) за гаранцията на английското правителство по заем на компанията, която строи и оперира железопътната връзка на тунела под Ла Манша, Комисията преценява, че гаранцията е допустима. В предходни решения, касаещи финансирането на железопътната връзка на тунела под Ла Манша, Комисията вече е изказала становище, че помощта може да се разглежда като съвместима според чл. 87 (3), точка (b). А именно, тази помощ насърчава изпълнението на важен проект от общ европейски интерес.

Казус 2: Гаранционна схема за корабостроителниците във Франция.

В този казус (16-05-2006) Комисията допуска гаранции на правителството на Франция за заеми на корабостроителниците, като се позовава на тълкуването си на членове 87 и 88 от Договора за ЕО (описано по-горе). Комисията счита, че тази държавна помощ изпълнява условията, изброени в тълкуването, и следователно е съвместима с правилата на конкуренцията. Това е пример за допускане на държавни гаранции на основата на тълкуването решение на Комисията (без гаранцията да попада в никоя от точките по чл. 87 (3) от Договора за ЕО).

Използвани източници и литература:

1. European Commission, Green paper on public-private partnerships and community law on public contracts and concessions, 2004
2. European Commission, Directorate-General Regional Policy, Guidelines for Successful Public-Private Partnerships, March 2003
3. European Commission, DG Regional Policy, Resource Book on PPP Case Studies, 2004
4. IMF, Public-Private Partnerships, 2004
5. The World Bank, Public Money for Private Infrastructure: Deciding When to Offer Guarantees, Output-Based Subsidies, and Other Fiscal Support, 2003
6. Решения на ГД Конкуренция относено държавна помощ чрез гаранции http://ec.europa.eu/comm/competition/state_aid/register/ii/by_instrument_8.html
7. Eurostat: Guidance Note on the Accounting Treatment of Capital Projects for General Government Purposes.
8. Решение на Евростат на счетоводното отчитане на някои ПЧП. (11 февруари 2004).
9. Договор за Европейската общност.
10. Commission notice on the application of Articles 87 and 88 of the EC Treaty to state aid in the form of guarantees [Official Journal C 71 of 11.03.2000].
11. Timothy Irwin, Michael Klein, Guillermo E. Perry, Mateen Thobani, Managing Government Exposure to Private Infrastructure Risks, 1999
12. Franck Bousquet, Alain Fayard, Road infrastructure concession practice in Europe, 2001
13. Andrea Renda, Lorna Schrefler, Public-Private Partnerships National Experiences in the European Union, CEPS, Briefing note No. IP/A/IMCO/SC/2005-160
14. Alain Fayard: Analysis of Highway Concession in Europe; 2005
15. Andreas Brenck et.al. Public-Private Partnerships in New Member Countries of Central and Eastern Europe: An Economic Analysis with Case Studies from the Highway Sector, EIB Papers, Vol.10, No 2 (2005)
16. Tamás Veress, Public-Private Partnerships in Highway Constructions: Theories and the Hungarian Practice
17. David Meunier, Emile Quinet, Motorway provision and management in France: some lessons and perspectives

18. Rui Sousa Monteiro, Public-Private Partnerships: Some Lessons from Portugal, EIB Papers, Volume 10 No2, 2005
19. PricewaterhouseCoopers, Delivering the PPP promise: A review of PPP issues and activity