

Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komiteto nuomonė dėl Komisijos komunikato Europos Parlamentui, Tarybai, Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetui ir Regionų komitetui „Privačiųjų ir viešųjų investicijų telkimas ekonomikai gaivinti ir ilgalaikiams struktūriniais pokyčiams skatinti. Viešojo ir privačiojo sektorių partnerystės plėtojimas“

COM(2009) 615 galutinis

(2011/C 51/12)

Pranešėjas **Bernard HUVELIN**

Europos Komisija, vadovaudamasi Europos bendrijos steigimo sutarties 262 straipsniu, 2009 m. lapkričio 19 d. nusprendė pasikonsultuoti su Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetu dėl

Komisijos komunikato Europos Parlamentui, Tarybai, Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetui ir Regionų komitetui „Privačiųjų ir viešųjų investicijų telkimas ekonomikai gaivinti ir ilgalaikiams struktūriniais pokyčiams skatinti. Viešojo ir privačiojo sektorių partnerystės plėtojimas“

COM(2009) 615 galutinis.

Ekonominės ir pinigų sąjungos, ekonominės ir socialinės sanglaudos skyrius, kuris buvo atsakingas už Komiteto parengiamąjį darbą šiuo klausimu, 2010 m. rugsėjo 7 d. priėmė savo nuomonę.

Atsižvelgdama į naują Komiteto narių sudėtį, plenarinė asamblėja nusprendė šią nuomonę nagrinėti spalio mėn. plenarinėje sesijoje ir pagal Darbo tvarkos taisyklių 20 str. pagrindiniu pranešėju paskyrė Bernard HUVELIN.

466-ojoje plenarinėje sesijoje, įvykusioje 2010 m. spalio 21 d., Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetas priėmė šią nuomonę 151 nariui balsavus už, 3 – prieš ir 11 susilaikius.

1. Įžanga

1.1 Neseniai, 2009 m. lapkričio 19 d., Komisija paskelbė komunikatą „Privačiųjų ir viešųjų investicijų telkimas ekonomikai gaivinti ir ilgalaikiams struktūriniais pokyčiams skatinti. Viešojo ir privačiojo sektorių partnerystės plėtojimas“, kuriame išdėstė savo būsimos veiklos gaires.

Šį dokumentą galima laikyti pagirtina iniciatyva ir įdomia esminių viešojo ir privačiojo sektorių partnerystės (VPSP) aspektų analize, kuri yra labai aktuali turint omenyje tai, kad reikia sutelkti viešuosius ir privačiuosius investuotojus, ypač dabartinėmis finansų krizės sąlygomis, ir kad 2009 m. smarkiai sumažėjo atitinkamų sektorių partnerystės apimtys ir projektų skaičius. Dokumente nurodyti šios partnerystės privalumai bei ypatumai ir išnagrinėtos priežastys, kurios pastaraisiais metais galėjo tapti kliūtimi partnerystės plėtojimui. Tačiau jame vis tik reikėtų atsižvelgti ir į su VPSP susijusius tam tikrus galimus neigiamus aspektus bei praeityje vykdant kai kurias operacijas sukauptą patirtį – (sandorių sąnaudos, pakartotinių derybų rizika, sumažėjęs konkurencingumas vidutinės trukmės arba ilgalaikiu laikotarpiu, dažnai ilgalaikiu laikotarpiu galimas sąnaudų padidėjimas, ilgalaikiu laikotarpiu viešajam sektoriui nenaudingos (paslėptos) sutarčių išlygos sudėtingose sutartyse, demokratinės kontrolės susilpnėjimas) – taip pat į problemas, kylančias kai siekiant laikytis Eurostato taisyklių nusižengiama reikalavimui nurodyti biudžeto deficitą ir taikomos atitinkamos ydingos paskatos (dėl jų neišvengiamai didėja sąnaudos).

Komisija konkrečiai pareiškia, kad nori „apsvarstyti naujas paramos galimybes VPSP plėtoti“. Šį komunikatą reikėtų papil-

dyti pasiūlymais, kaip toliau vystyti institucinę sistemą, kuri sumažintų VPSP keliamas problemas ir trūkumus.

Komunikate išdėstyti šie argumentai už VPSP:

- padidinti investicijų į infrastruktūrą naudą dėl konkurencingo privačiojo sektoriaus našumo ir inovacijų potencialo sumažinant išlaidas arba pasiekiant geresnį kokybės santykį,
- paskirstyti infrastruktūros finansavimo išlaidas per visą jos eksploatavimo laikotarpį,
- pagerinti viešojo ir privačiojo sektorių rizikos pasidalijimą,
- skatinti tvarų vystymąsi, inovacijas, mokslinius tyrimus ir technologijų plėtrą remiančius veiksmus,
- privačiam sektoriui suteikti galimybę atlikti pagrindinį varomosios jėgos vaidmenį rengiant svarbias pramonės, komercines ir infrastruktūros programas,

— galiausiai, padidinti Europos Sąjungos įmonių rinkos dalį trečiųjų šalių viešųjų pirkimų srityje.

Taip pat reikėtų priminti, kad, Komisijos nuomone, viešojo ir privačiojo sektorių partnerystės samprata apima tiek visa tai, kas susiję su koncesijų sutartimis (kai apmokėjimą užtikrina objekto naudotojas), tiek ir tai, kas susiję su viešojo ir privačiojo sektorių partnerystės sutartimis, kai viską arba dalį sumos apmoka valstybės institucijos.

1.2 2010 m. Komisijos numatyti penki tikslai

Komisija savo komunikate siūlo:

- sukurti VPSP grupę, kurioje suinteresuotieji subjektai galėtų aptarti kylančias problemas, apibrėžti gaires, kaip padėti valstybėms narėms sumažinti administracinę naštą ir sutrumpinti įgyvendinimo terminus,
- kartu su EIB siekti, kad VPSP finansuoti būtų skiriama daugiau lėšų sukuriant arba tobulinant finansines priemones svarbiausiose veiklos srityse,
- užtikrinti, kad Bendrijos finansavimo atvejais skirstant viešąsias lėšas nebūtų laikomasi diskriminuojančio požiūrio pasirenkant projekto valdytoją (privačiojo ar viešojo sektoriaus),
- sukurti veiksmingesnę inovacijas skatinančią sistemą, įskaitant galimybę Europos Sąjungai dalyvauti subjektų, kurių veiklą reglamentuoja privatinė teisė, veikloje ir tiesiogiai investuoti į konkrečius projektus,
- galiausiai, apsvarstyti galimybę pateikti konkrečių teisėkūros pasiūlymų dėl koncesijų vadovaujantis poveikio įvertinimo rezultatais.

1.3 Išnagrinėjus Komisijos dokumentą vis dėlto tenka pastebėti, kad jame nepaminėti kai kurie nelabai teigiami aspektai, pastebėti tam tikrose šalyse arba įgyvendinant tam tikras sutartis. Tai visų pirma nesėkmės, patirtos vykdant tam tikras operacijas, kurias reikėtų paminėti iš esmės siekiant suformuluoti pasiūlymus, kuriuos remia EESRK. Pagrindinės nesėkmės priežastys, kurias pavyko nustatyti, iš esmės yra šios:

- demokratinę kontrolę ribojantis skaidrumo trūkumas tam tikrose šalyse arba partnerių iš viešojo ir privačiojo sektorių tam tikrų sutarčių ar ekonomiškumo tyrimų, veiklos rezultatų ataskaitų ir kt., įskaitant subrangos sutartis su kitomis įmonėmis, atveju,
- galimas spaudimas politikams plėtoti tam tikrą VPSP, kurią įgyvendinant padidėja išlaidos. Faktiškai, vykdant VPSP, kai

statybos investicijos sutarties galiojimo pradžioje visų pirma finansuojamos privataus kapitalo lėšomis, (infrastruktūros) projektai dėl esamų su biudžetu susijusių Eurostato nuostatų gali būti įgyvendinti greičiau nei taikant įprastą finansavimą iš biudžeto. Tačiau įgyvendinant VPSP, kai operatoriui mokama iš biudžeto, privatus finansavimas netiesiogiai padidina valstybės išiskolinimą, nes dėl privataus finansavimo, kaip ir tuo atveju, kai valstybė ima kreditą, atsiranda būsimi mokėjimo išsipareigojimai, kurie riboja teisės aktų leidėjų veiksmų laisvę kitais finansiniais metais,

- tam tikrais atvejais veiksmingo išankstinio vertinimo, leidžiančio objektyviai pasirinkti tiek VPSP procedūrą, tiek ir sutarties šalį, trūkumas,
- tam tikromis aplinkybėmis privačiojo ir viešojo sektorių rizikos pasidalijimas pagal tikros dalyvių partnerystės principą,
- galiausiai, kartais kompetentingų viešųjų valdžios institucijų kontrolės spragos.

EESRK pasiūlymuose atsižvelgta į visus šiuos aspektus.

1.3.1 Taigi EESRK pasiūlymą sudaro trys toliau nurodyti teiginiai.

1.3.2 Visų pirma, reikia suprasti, kad rimtas EESRK požiūris gali turėti konkrečios įtakos šiuo apskritai infrastruktūros ateičiai (kartu ir ekonomikos augimui, ir viešajam valdymui) svarbiu klausimu, ir neužmiršti (tačiau kartu kritiškai vertinti), kad siekiama padėti parengti viešiesiems užsakovams skirtą priemonę, o pastarieji, savaime aišku, visuomet turi galimybę pasirinkti, ar šią priemonę taikyti, ar ne.

EESRK turi plataus užmojo tikslą šioje srityje tapti tikra varomąja jėga, kuri padėtų plėtoti ir skatinti nustatytą gerąją praktiką ir kartu užtikrintų, kad bus sumažintos ydingos paskatos, nustatytos ir išspręstos su demokratine ir visuomenės kontrole susijusios problemos ir tinkamai atsižvelgta į ilgalaikį VPSP poveikį. Šioje srityje dar reikia daug atlikti, kad siūloma priemonė būtų kiek įmanoma tobulesnė.

1.3.3 Be to, atsižvelgiant į nustatytą gerąją praktiką ir tam tikrais atvejais patirtas nesėkmes, reikėtų pasiūlyti papildyti Komisijos dokumentą, kad būtų sukurtas visoms valstybėms narėms priimtinas VPSP priemonės pagrindas, taip pat atsižvelgti į taikant šią priemonę pasiektus teigiamus rezultatus ir patirtus sunkumus ir numatyti nuostatas, kurios leistų ateityje tokių sunkumų išvengti.

1.3.4 EESRK reikalauja taikyti VPSP sutartines nuostatas laikantis visų susijusių veiklų (projektavimo, statybos, priežiūros) taikytinų socialinės srities teisės aktų ir taisyklių. Atsakingoms įstaigoms turi būti sudaryta galimybė reikalauti, kad nuolatiniai darbuotojai būtų perimami ankstesnėmis sąlygomis. Šiuo požiūriu EESRK rekomenduoja su VPSP sutartimis susijusioms valdžios institucijoms į konkurso sąlygas įtraukti reikalavimą laikytis socialinių teisės aktų ir atsizvelgti į derybų su konkursą laimėjusiu dalyviu metu pasiektus rezultatus. Tai pasakytina ir apie visa, kas susiję su VPSP pagrindu sukurtos infrastruktūros, kuri turi atitikti visoje Europos Sąjungoje galiojančius teisės aktus ir taisykles, prieinamumu neįgaliesiems.

1.3.5 Kadangi VPSP projektuose naudojamos viešojo sektoriaus lėšos, o viešojo sektoriaus užsakovams turi būti užtikrintas laisvas pasirinkimas, EESRK prašo:

- viešai skelbti sutartis dėl VPSP projektų,
- pakeisti Eurostato taisykles taip, kad tikrinant biudžeto taisyklių laikymąsi pagal VPSP naudojamas skolintas išorės kapitalas būtų vertinamas taip pat, kaip viešasis kapitalas tradiciškai įgyvendinamuose projektuose, kai finansuojama iš biudžeto.

2. VPSP ekonominė pozicija ir argumentai už šios partnerystės plėtojimą Europoje

Pasak *Business Europe*, tik 4 proc. šiuo metu pasaulyje vykdomų infrastruktūros projektų yra susiję su VPSP. Iš Europos Sąjungos valstybių narių daugiausia VPSP sutarčių pasirašo Jungtinė Karalystė (58 proc. visų Europos sutarčių), o kitos pagrindinės VPSP priemonės naudotojos yra šios šalys: Vokietija, Ispanija, Prancūzija, Italija ir Portugalija.

Turint omenyje OECD prognozę, kad metinės išlaidos keliam, geležinkeliams, elektros energijai ir vandeniui 2030 m. sudarys 2,5 proc. pasaulinio BVP, valdžios institucijos privalo panaudoti visas įmanomas sutarčių rūšis, leidžiančias patenkinti su viešosiomis paslaugomis ir infrastruktūra susijusius lūkesčius ir poreikius. Koncesijų ir VPSP sutarčių istorinis poveikis sprendžiant šią problemą yra neigiamas faktas, įrodantis, kad VPSP gali svariai paremti ekonomikos augimą, kadangi leidžia sutelkti gebėjimus, energiją ir kapitalą. Be to, būtina atsizvelgti į tai, kad dėl beveik visose ES valstybėse vykdomų griežto taupymo programų tikėtinas investicijoms skirtų lėšų mažinimas.

2.1 Komisijos dokumente ne kartą minimi argumentai už VPSP. Tačiau tam tikrų VPSP projektų nesėkmės Komisijos dokumente neakcentuojamos. Jie nepavyko dėl šių priežasčių:

- projektai įgyvendinami pagal VPSP metodą, nors jie tam visiškai netinka. Šiomis aplinkybėmis reikia nurodyti, kad perduodant visus vertės kūrimo etapus kartu su jiems

tenkančia (išlaidų) rizika privačioms įmonėms veiksmingumo pranašumų pavyksta pasiekti ne visada. Veiksmingumo pranašumų būtų galima pasiekti laikantis daugybės išankstinių sąlygų (labai nedidelis pavojus aplinkai, didelės tobulinimo galimybės tarp vertės kūrimo etapų, didelis konkurencijos intensyvumas, viešojo sektoriaus praktinės sutarčių vykdymo, viešųjų pirkimų sutarčių sudarymo, kontrolės ir kitos žinios);

- vykdyti tam tikrą VPSP projektai, kurią įgyvendinant padidėja išlaidos; dėl esamų su biudžetu susijusių Eurostato nuostatų plėtojant tokią VPSP, kai statybos investicijos sutarties galiojimo pradžioje visų pirma finansuojamos privataus kapitalo lėšomis, (infrastruktūros) projektai gali būti įgyvendinti greičiau už projektus, kuriems skiriamas įprastas finansavimas iš biudžeto. Įgyvendinant VPSP, pagal kurią operatoriui mokama iš biudžeto, gali netiesiogiai padidėti valstybės išiskolinimas, nes, kaip ir tuo atveju, kai valstybė ima kreditą, vykdant tam tikrą VPSP numatomi būsimi mokėjimo išsipareigojimai, kurie riboja teisės aktų leidėjų veiksmų laisvę kitais finansiniais metais. Tačiau VPSP įgyvendinimas apeinant pagrindinį vyriausybės skolinimosi biudžetinio apribojimo principą ekonominiu požiūriu yra vengtinas dalykas. Be to, politikai ir kiti suinteresuotieji subjektai nebebūna suinteresuoti objektyviai vertinti atitinkamų projektų ekonomiškumą;
- kai kurių viešojo ir privačiojo sektorių partnerių sudarytų sutarčių skaidrumas, įskaitant ir subrangos sutartis su kitomis įmonėmis, yra nepakankamas;
- dėl nepakankamo sutarčių, ekonomiškumo tyrimų, veiklos rezultatų ataskaitų ir kt. skaidrumo neįmanoma pakankamai gerai valdyti ir demokratiškai kontroliuoti įvairių oportunitumo problemų, susijusių su ilgalaikėmis, sudėtingomis sutartimis, kuriose numatytos išankstinio finansavimo galimybės;
- kai kuriais atvejais trūksta tikro išankstinio įvertinimo, kuris leistų objektyviai pasirinkti VPSP procedūrą ir sutarties partnerius;
- kartais pastebimas viešojo ir privačiojo sektorių rizikos pasidalijimas, peržengiantis tikros subjektų partnerystės principo ribas;
- ir galiausiai kai kuriais atvejais trūksta atsakingų valdžios institucijų kontrolės, visų pirma kalbant apie poveikį valdžios institucijų biudžetams ir paslaugų kokybę.

Kad EESRK nuomonė būtų naudinga, Komitetas pasirinko šiek tiek kitokį pristatymo metodą, kuriuo realistiškiau išdėsto VPSP plėtojimo privalumus ir trūkumus.

2.1.1 Pernelyg dažnai linkstama manyti, kad pagrindinis argumentas, į kurį reikėtų atsižvelgti ketinant sudaryti VPSP sutartį, yra biudžetinis. Nenorime jo visiškai atmesti (šį klausimą aptarsime vėliau), bet išsamus tyrimas ir sukaupta patirtis rodo, kad bendro ekonominio poveikio požiūriu tai nėra esminis aspektas.

Pirmasis argumentas, kuriuo galima pagrįsti VPSP sudarymo tikslingumą – laiko veiksnio optimizavimas. Visi objektyvūs ir atidūs VPSP veiksnių stebėtojai pripažįsta, kad:

- plėtojant VPSP viešosios infrastruktūros projektai pradedami įgyvendinti daug sparčiau nei taikant įprastas procedūras. Šis laiko privalumas duoda „socialinės naudos“, kurios kol kas negalima tiksliai įvertinti, tačiau kuri, be jokios abejonės, yra svarbi. Ši socialinė nauda paprastai pasireiškia ekonominės veiklos padidėjimu, kuris savo ruožtu lemia mokesťines pajamas, palengvinančias vietas bendruomenės finansinę naštą,
- palyginti su įprasta viešųjų pirkimų procedūra, pasirengimo ir tyrimų etapai dažnai užtrunka trumpiau, su sąlyga, kad viešojo sektoriaus užsakovas priėmė visus jo kompetencijai priklausančius sprendimus,
- galiausiai, griežčiau laikomasi darbų užbaigimo terminų, kadangi rangovams suteikiama didesnė atsakomybė.

Taigi, galimybę sutaupyti laiko reikėtų laikyti vienu pagrindinių VPSP sutarties privalumų, nors kartais gali atrodyti, kad tai nesuderinama su tradiciniais užsakovų įpročiais ir jų beveik rutina tapusių įprastų procedūrų taikymu.

Būtent dabar, kai įgyvendinami ekonomikos atgaivinimo ir krizės įveikimo planai, VPSP privalo ir gali tapti stipria priimtų sprendimų įgyvendinimo varomąja jėga ir svarbiausia priemone siekiant paspartinti atgaivinimo procesą, kad būtų pasiekta daugiau rezultatų.

2.1.2 Antrasis argumentas už VPSP yra tas, kad ši partnerystė pati savaime skatina projekto nuoseklumą, t. y. užtikrina valdžios institucijai maksimalų ekonominį veiksmingumą.

Kaip nurodyta Komisijos dokumente, tai lemia visapusiškas gamybos grandinės, kurią sudaro atitinkamos infrastruktūros planavimas, priežiūra ir eksploatacija nepamirštant paties jos statymo, integravimas.

Esant tokioms aplinkybėms kuriantieji infrastruktūrą žino, kad reikia optimizuoti statybos procesus ir kokybę, kadangi vėliau reikės prisiimti atsakomybę už tos infrastruktūros eksploataciją, ir kad, sutarčiai pasibaigus, jie turės teritorinio vieneto valdžios

institucijai perleisti tinkamai veikiančią infrastruktūrą, kaip numatyta sutarties įgyvendinimo nuostatose. Todėl jie pasirenka savaime kompleksinį požiūrį į projektus, o to pasiekti yra gerokai sunkiau, kai atskiriamos užduotys ir su jomis susijusi atsakomybė, kaip dažniausiai būna viešųjų pirkimų atveju.

2.1.3 Trečiasis iš pagrindinių argumentų už VPSP plėtojamą, žinoma, yra finansavimas.

Nesudėtinga įsivaizduoti atvejį, kai sprendimus priimančias viešojo sektoriaus pareigūnas, valdantis biudžetą ir gerai žinantis jo galimybes, bando rasti būdų, kaip sukurti infrastruktūrą, kurios reikia jo valdomai valdžios institucijai. Jis gali tikėtis, kad VPSP sutartis taps finansiniu problema, kurios jis negali išspręsti naudodamas jam patikėtą biudžetą, sprendimu.

Prieš pradėdant išsamiau nagrinėti pasiūlymus, kuriuos būtų galima pateikti apskritai ieškant daugiau finansinių VPSP sprendimų, reikėtų išskirti su tokio pobūdžio situacija susijusį klausimą – kurį visi seniai žino, bet nedrįsta nagrinėti – dėl viešosios apskaitos taisyklių ribotumo beveik visose ES šalyse. Konkrečiu pavyzdžiu galėtų būti tai, kad dabartinės apskaitos taisyklės neleidžia paskirstyti viešajai investicijai skirtų išlaidų visam įprasto jos naudojimo laikotarpiui.

Ar finansavimas sudarant VPSP sutartį, kuri valdžios institucijai suteikia galimybę šią naštą padalyti visam įprasto turto nuvertėjimo laikotarpiui, nėra pirmas žingsnis keičiant – kaip pageidauja daugelis – viešosios apskaitos taisykles, kurios vis labiau apsunkina sprendimų priėmimą ir niekada neatspindi dažnai tokių akivaizdžių su turtu susijusių realiųjų?

Jeigu pasitarkusi VPSP modelį Europos Sąjunga paskatintų pradėti politines diskusijas šiuo klausimu, Europos Sąjunga įrodytų, kad šioje srityje ji laikosi pragmatiško požiūrio. Beje, tam tikrose šalyse VPSP priemonė buvo pristatyta kaip pirmas žingsnis atliekant būtiną viešojo valdymo ir tam naudojamų priemonių reformą.

2.2 Kol bus priimti svarbūs politiniai sprendimai, EESRK reikalauja, kad būtų atliktas bendras poveikio įvertinimas ir nepriklausomas VPSP projektų privalumų ir trūkumų įvertinimas, taip pat būtų konsultuojamasi su socialiniais partneriais, įskaitant MVĮ atstovaujančias organizacijas, ir atsižvelgiama į jų pasiūlymus. Šiuo požiūriu reikėtų apsvaistyti procesų greitumą, sąnaudų klausimą, paslaugų kokybę ir socialinį poveikį darbuotojams ir naudotojams. EESRK nuomone, svarbu, kad tiek mažos, tiek vidutinės įmonės turėtų daugiau galimybių dalyvauti VPSP.

3. EESRK siūlomi svarstylini klausimai

Jie privalo derėti su trimis nurodytais argumentais (terminai, projekto nuoseklumas, finansiniai sprendimai), atitikti Komisijos pasiūlymų esmę ir esamas teisinės ir reguliavimo aplinkybes.

Pasiūlymai suskirstyti į dvi kategorijas:

- viskas, kas susiję su finansavimu apskritai,
- viskas, kas susiję su teisinėmis struktūromis siekiant išskirti, ką iš esamų dalykų reikia:
 - palikti,
 - keisti,
 - tobulinti.

Pasiūlymuose taip pat reikia tinkamai atsižvelgti į tris pagrindinius šiai konkrečiai procedūrai, kaip ir visoms kitoms viešųjų pirkimų procedūroms, keliamus reikalavimus, visų pirma:

- išankstinį įvertinimą, leidžiantį pagrįsti tiek numatomą investiciją, tiek ir konkrečią užsakovo pasirinktą procedūrą,
- skaidrumą konsultuojantis, vykdant pradinę atranką ir vėlesniais veiklos etapais,
- galiausiai, kontrolę, kurią vykdo administracinės valdžios institucijos, kurioms šis vaidmuo patikėtas, ir renkami už naudojamas biudžeto lėšas atsakingi organai.

3.1 Finansinis aspektas

Šioje srityje išskirtos keturios svarbiausios kryptys.

3.1.1 VPSP apibrėžtį Eurostato procedūrose reikėtų pakeisti taip, kad viešojo sektoriaus mokėjimo įsipareigojimai, susiję su VPSP projektais, būtų nurodomi panašiai kaip mokėjimo įsipareigojimai įprastų viešųjų pirkimų srityje esant viešojo sektoriaus įsiskolinimui.

3.1.2 Iki šiol VPSP finansavimo srityje buvo nepakankamai atsižvelgiama į **struktūrinių fondų vaidmenį**, o tai yra gana paradoksalu, kadangi pagal savo pobūdį šios priemonės puikiai dera.

Nors šioje srityje galima pateikti keletą pavyzdžių (struktūriniiais fondais yra pasinaudojusios septynios šalys), ko gero, galima tikėtis ir geresnių rezultatų. Be abejo, reikia geriau informuoti valstybes nares ir potencialiai suinteresuotas valdžios institucijas, kad jos turėtų bendrą supratimą apie VPSP priemonę, galinčią papildyti bet kokio pobūdžio viešąjį finansavimą ir, savaime suprantama, visų pirma Europos Sąjungos teikiamą finansavimą.

3.1.3 Kaip siūlo Komisija, prašyti EIB savo kompetencijos srityje atlikti pagrindinį vaidmenį įgyvendinant VPSP finansavimo Europos Sąjungoje politiką turi būti savaime suprantamas dalykas. EIB turi atlikti ne tik šią sritį koordinuojantį ir su šios srities vykdomais veiksmais susijusį patariamąjį vaidmenį, bet ir remti reikiamus finansinius susitarimus, kurie šiuo krizės laikotarpiu reikalauja didesnės kompetencijos ir patirties.

Šiose srityse EIB turi du kartus daugiau techninio pobūdžio kompetencijos ir reikiamą politinį neutralumą. Jis taip pat galėtų atlikti nuolatinį tarpininko vaidmenį bendradarbiaujant su nacionalinėmis arba vietos kontrolės struktūromis.

Todėl reikėtų kreiptis į šį banką dėl labai konkrečios pagalbos, kurios reikia norint:

- išplėsti, kaip pageidaujama, EPEC (Europos ekspertizės centro, įkurto prie EIB Europos VPSP veiksams stebėti) vykdomąjį vaidmenį. Prie jo reikėtų įsteigti Europos viešąją įstaigą, kuri stebėtų ir vadovautų bendrai VPSP srities politikai ir teiktų praktinę pagalbą valstybėms narėms. Organizuoti ir stebėti pagalbą mažoms ir pakankamų išteklių neturinčioms valdžios institucijoms turėtų tapti nauju EPEC uždaviniu,
- sukurti privataus sektoriaus ekspertų grupę (sudarytą atsižvelgiant į atstovaujamos kriterijus: darbdavių, profesinių sąjungų ir pilietinės visuomenės atstovai, įskaitant MVĮ atstovaujančias organizacijas, finansininkus, teisininkus ir t. t.) ir jai vadovauti. Ši grupė galėtų užtikrinti svarbų ryšį su EPEC viešojo sektoriaus ekspertais, atlikdama patariamąją funkciją,
- vykdyti reguliarią visų VPSP sutarčių stebėseną ES lygiu,

- galiausiai, parengti VPSP perfinansavimo mechanizmus, taikomus pasibaigus statybos laikotarpiui, visų pirma obligacijų rinkoje, kaip siūloma šios nuomonės 3.1.4 punkte.

3.1.4 Nagrinėjant VPSP klausimą paaiškėja, kad finansiniu požiūriu esminiai šios partnerystės ypatumai (ilga trukmė, aukščiausių viešųjų institucijų parama) lemia išskirtinį šios priemonės potencialą pasinaudoti rinkoje esančiomis santaupomis, įskaitant tas, kurios susijusios su senatvės pensijomis.

Kai kurios šalys jau dabar aktyviai dirba siekdamas sukurti vieną arba keletą specialių fondų, turinčių prieigą prie finansų rinkos ir skirtų VPSP operacijoms perfinansuoti pasibaigus statybos laikotarpiui (taigi ir galimai rizikai, susijusiai su termino nesilaikymu arba sąnaudomis, išvengti). Būtų naudinga Europos lygiu sukurti tokio pobūdžio priemonę, jos techninį valdymą, bent jau pradinį etapą, pavedant EIB.

Tuo pačiu metu EESRK, vis dėlto, pažymi, kad daugelį VPSP projektų sudaro visuotinės (ekonominės) svarbos paslaugos. Todėl užuot galvojus apie išskirtinai finansinius kriterijus, pirmenybę reikėtų teikti šių paslaugų aukštai kokybei, prieinamumui ir įperkamumui.

3.2 Teisiniai ir reglamentavimo aspektai

EESRK ketina toliau daryti ilgalaikį spaudimą, kad viešosios ir privačios partnerystės būtų kuriamos tik tokiu atveju, jei jas sukūrus sumažėtų sąnaudos ir kartu būtų laikomasi atitinkamų politinių sąlygų (socialiniai standartai, paslaugų kokybė ir t. t.) ir atsižvelgiama į ilgalaikę perspektyvą, turint omenyje sandorių sąnaudas, pakartotinių derybų keliamus sunkumus ir pan. Kartu reikėtų panaikinti išankstinio finansavimo paskatas, todėl reikia kuo greičiau persvarstyti Eurostato kriterijus. Analizuojant viešojo ir privačiojo sektorių partnerystes matyti, kad tai sudėtingi dariniai, be to, jų veiklai (sutartims, ekonominio pajėgumo tyrimams ir pan.) tam tikrose šalyse arba tam tikrų sutarčių atveju trūksta skaidrumo, todėl kai kurie jų išvengia demokratinės kontrolės. Taigi Komitetas ragina Europos Komisiją atkreipti valstybių narių dėmesį į su šiais klausimais susijusias problemas.

Toliau supažindinama su esama padėtimi. Teisiniai aspektai suskirstyti į tris kategorijas atsižvelgiant į tai, kuriuos aspektus:

— reikia palikti taip, kaip yra dabar,

— reikia keisti,

— reikia tobulinti.

3.2.1 Kuriuos iš šiuo metu galiojančių teisės aktų reikėtų išsaugoti?

Teisės aktų ir teisiniu požiūriu pirmasis dalykas, į kurį atkreipiamas dėmesys nagrinėjant Komisijos komunikatą (kaip, beje, ir visus su VPSP susijusius dokumentus), yra tas, kad jame iš esmės nėra jokios aiškios apibrėžties, kas yra VPSP pagal viešuosius pirkimus, koncesijas ir visa, kas susiję su infrastruktūros kūrimu, reglamentuojančias nuostatas.

Analizuojant daugelio šalių, kurios jau plėtoja VPSP, sukaupą patirtį ir į ją atsižvelgiant susidaro išpūdis, kad dėl šios apibrėžties Europos lygiu nebuvimo visiškai nekyla sunkumų nei vykdamas veiksmus, nei Europos institucijoms užtikrinant jų stebėseną.

Kadangi Komisija šioje srityje pasiūlymo nepateikia, galima suprasti, kad ji nemato reikalo pateikti tikslesnę apibrėžtį, taigi, EESRK veikiausiai gali ir privalo pritarti tokiam požiūriui, kuris sudaro galimybes valstybėms narėms pačioms nustatyti VPSP apibrėžtį, geriau atitinkančią konkrečią jų padėtį ir joms įprastą praktiką.

Laikantis tokio požiūrio, lieka atviras nekeičiamų kai kurių šiuo metu galiojančių teisės aktų klausimas ir priminsime, kad per neseniai vykusį balsavimą Europos Parlamentas rekomendavo viešųjų pirkimų srityje visų pirma taikyti esamus teisės aktus, o ne siekti rengti naujus.

Todėl EESRK visų pirma rekomenduoja nekeisti tik viešajai darbų koncesijai skirtos Direktyvos 2004/18, ypač darbų koncesijų suteikimo tvarkos, šios direktyvos nepapildžius VPSP, kurios reglamentavimas vis dar yra kiekvienos ES valstybės narės valdžios institucijų kompetencija, apibrėžtimi. Šioje direktyvoje pateikiama tokia viešosios darbų koncesijos apibrėžtis: „Viešoji darbų koncesija – tai tos pačios rūšies sutartis kaip ir viešojo darbų pirkimo sutartis, išskyrus tai, kad atlygis už atliktus darbus yra tik teisė naudotis darbo rezultatais arba tokia teisė kartu su mokėjimu“.

Paslaugų koncesijos apibrėžtis – lygiai tokia pati (tik žodis „darbų“ pakeičiamas žodžiu „paslaugų“). Direktyvoje nenumatyta jokių su tokio pobūdžio koncesijos suteikimu susijusių nuostatų, nors darbų koncesijos suteikimo procedūrai joje skiriamas atskiras skyrius.

Pirmiau pateiktose apibrėžtyse sąmoningai nepateikiamos jokios tikslesnės nuorodos, kadangi jos laikomos nacionaliniu reikalu ir dėl jų, siekiant parengti bendrą dokumentą, iš esmės būtų neįmanoma susitarti.

Remdamasis praktiniais pastebėjimais, EESRK išreiškia nuomonę, kad nebūtina išsamiau apibrėžti koncesijų (t. y. ilgalaikės sutarties, apimančios statinio (arba paslaugos) projektavimą, statybą, finansavimą, valdymą ir (arba) priežiūrą) sąvokos, kadangi dabartinė apibrėžtis veiksmingai apima visus tradicinius viešųjų pirkimų tipus, kuriems taikomos minimalios ES viešųjų pirkimų taisyklės.

EESRK mano, kad geriau nereglamentuoti šios srities, kuri gali greitai tapti nepaprastai sudėtinga turint omenyje, kad netgi dabar visų valstybių narių suinteresuotieji subjektai turi savo nacionalines tradicijas, plačiąja prasme atitinkančias VPSP sutartis (koncesijos sutartys, kai moka naudotojas, viešojo finansavimo partnerystės sutartys, kitos viešojo ir privataus sektorių partnerystės sutartys), kurios pakankamai gerai išsprendžia jiems kylančias problemas.

3.2.2 Ką reikia keisti?

Direktyvos 2004/18 klausimu EESRK, siekdamas užtikrinti naudojamų dokumentų nuoseklumą, vis dėlto siūlo, nagrinėjant šią nuomonę dėl VPSP, pamąstyti apie galimybę nustatyti aiškesnes paslaugų koncesijų suteikimo sąlygas, kurios pirmiau minėtoje direktyvoje buvo pamirštos nepaisant to, kad joje paslaugų koncesijos aiškiai apibrėžiamos.

Todėl, naudodamasis proga, EESRK nori plačiau panagrinėti opią oficialiai patvirtintos viešojo ir privačiojo sektorių partnerystės problemą, kuri iš dalies nagrinėjama 2008 m. Komisijos aiškinamajame komunikate. Jame siekiama atkreipti dėmesį į tai, kad viešieji juridiniai asmenys, bendradarbiaudami su pusiau valstybinėmis įstaigomis, privalo laikytis konkurencijos taisyklių.

Iš tiesų, viešieji juridiniai asmenys – sąmoningai ar ne – nėra susipažinę su šiuo aiškinamuoju komunikatu. Jei Komisija ketintų toliau kurti specialiai koncesijoms skirtus teisės aktus, juose būtinai reikėtų numatyti viešojo ir privataus sektorių partnerystės užmezgimo ir atnaujinimo veiklos taisykles siekiant patobulinti teisės aktus, kad būtų išvengta piktnaudžiavimo, plačiai atsispindinčio Europos teismų praktikoje ir kartais prieštaraujančio skaidrumo siekiui.

3.2.3 Ką reikia tobulinti?

EESRK rekomenduoja geriau apibrėžti šiuos tris su VPSP procedūrų taikymu susijusius veiksmus:

- išankstinį vertinimą, kuris plačiai taikomas siekiant įprastų viešųjų pirkimų požiūriu įvertinti VPSP bendrų sąnaudų poveikį. Viešojo sektoriaus komparatorius (angl. *Public Sector Comparator*) taip pat yra gera priemonė,
- konkurencinį dialogą, dėl kurio kartais kyla etikos, terminų ir su reikalavimais privačioms įmonėms susijusių problemų,
- VPSP veiklos stebėseną siekiant kuo tiksliau įvertinti jos tikslingumą ir užtikrinti kuo geresnį tolesnių veiksmų išankstinį vertinimą.

3.2.3.1 Išankstinis vertinimas

Šis pradinis tyrimas, kuriame iš esmės turi būti pagrįsta, kodėl tikslinga pasirinkti vieną, o ne kurią nors kitą procedūrą, turėtų būti privalomas visais su viešųjų pirkimų sutarčių sudarymu susijusiais atvejais.

Iš tiesų, koks yra geriausias būdas perkančiajai organizacijai įvertinti sprendimo, kurį ji rengia, poveikį, o tiksliau – poveikius? Privalomas reikalavimas skelbti tokio išankstinio vertinimo rezultatus daugeliu atvejų būtų didelis žingsnis į priekį užtikrinant skaidrumą, kuris yra toks reikalingas ieškant optimaliausių sprendimų, ir užtikrinant, kad būtų griežčiau laikomasi konkurencijos taisyklių.

Tai taip pat turėtų būti galimybė bendrųjų sąnaudų požiūriu tinkamai įvertinti galimą finansavimo skirtumą tarp viešiesiems paskolos gavėjams ir VPSP projektams rinkoje taikomos palūkanų normos atkreipiant dėmesį į tai, kad šis išankstinio vertinimo aspektas VPSP srityje jau yra privalomas pažangiausiose šalyse.

Prancūzijoje išankstinis vertinimas atliekamas atsižvelgiant į keturis kriterijus: bendrąsias sąnaudas, rizikos perdavimą, tvarų vystymąsi ir sutartimi užtikrinamą pelningumą. EESRK siūlo susisteminti šiuos kriterijus ir papildyti juos reikalavimais viešai skelbti sutartis ir griežtai laikytis atitinkamos valstybės socialinių teisės aktų, kaip nurodyta šios nuomonės 1.3.4 punkte.

3.2.3.2 Konkurencinis dialogas

Ši priemonė, besiskirianti nuo paprastų dvišalių derybų ir naudojama įprastoms procedūroms užbaigti, šiuo metu plačiai taikoma, o kai kuriose šalyse netgi privaloma sudarant VSVP sutartis plačiąja prasme. Jos esmė: klientui atlikus pirmą preliminarią atranką, diskutuojant su vienu ar dviem atrinktais partneriais kartu parengiama galutinė sutartis pagerinus ir patobulinus sutarties sąlygas.

Išsami šios procedūros taikymo analizė vis dėlto leidžia padaryti tam tikras išvadas:

- neturėdami tokios procedūros taikymo patirties kai kurie viešieji juridiniai asmenys plėtojo netinkamai parengtus konkurencinius dialogus, kurių metu iškilo rimtų abejonių dėl aptariamų sutarčių sąlygų, labai ilgų terminų ir tam tikrais atvejais pernelyg smulkmeniškų reikalavimų įmonėms baigiamuoju etapu,
- viešosioms perkančiosioms organizacijoms kartais dar kyla pagunda netinkamai taikyti šią procedūrą, kad nereikėtų laikytis intelektinės nuosavybės ir pažangių idėjų apsaugos teisių.

Žinoma, pasiūlytos idėjos turi būti saugomos užtikrinant pasiūlymų konfidencialumą, tačiau praktika rodo, kad realiai taip nėra ir kad prisidengus sunkiai nustatomo pobūdžio informacijos nutekėjimu galima lengvai pateisinti tai, kas iš esmės prieštarauja etikos principams.

Atliekant tam tikrą ES sutartinio pagrindo derinimą, reikėtų atsižvelgti į intelektinės apsaugos priemones, kurios pačios savaime yra inovacijų pažangos garantas.

3.2.3.3 VPSP veiksmų stebėseną

Siekiant užtikrinti skaidrumą ir laikytis kontrolės reikalavimų, būtina sistemingai rinkti informaciją apie VPSP veiksmus ir jų įgyvendinimo stebėseną nacionaliniu ir Europos lygiu. Šį uždavinį, papildomai prie pirmiau minėtų EIB ir EPEC pavestų uždavinių, reikia pavesti nepriklausomam organui, kuris atlikdamas vertinimą nebūtų suinteresuotas skatinti VPSP veiklą ar jai kliudyti. Todėl būtų galima šį uždavinį patikėti ekspertų grupei.

4. Išvados

- Komisijos komunikatas yra įdomus, ir labai aktualus dokumentas esant tokiai padėčiai, kai būtina skatinti viešas ir privačias investicijas, ypač dabartinės finansų krizės laikotarpiu. Reikia ir toliau plėtoti institucinę struktūrą siekiant tobulinti VPSP ir pasinaudoti jos teikiamomis galimybėmis ir privalumais, taip pat sušvelninti pirmiau nuomonėje minėtas daugeliu atvejų VPSP patiriamas problemas (išankstinio finansavimo ir dažnai sudarant ilgalaikes sutartis išauginčių sąnaudų).
- Negalima paprasčiausiai nepaisyti VPSP teikiamų galimybių, padedančių plėtoti viešąją infrastruktūrą (didelės ir mažos apimties) ir kartu prisidedančių prie Europos Sąjungos ekonomikos pažangos.
- VPSP srityje Europa turėtų sugebėti pasimokyti iš kartais praeityje patirtų sunkumų, patobulinti esamas kontrolės priemones ir reguliariai registruoti vykdytų veiksmų galutinius rezultatus. EESRK laikosi nuomonės, kad mažosioms ir vidutinėms įmonėms taip pat svarbu suteikti daugiau galimybių dalyvauti VPSP.

- Yra daug ES ir nacionalinių teisinių priemonių. EESRK mano, kad, siekiant sukurti vieningą ir teoriniu požiūriu tobulą pagrindą, nebūtina visko pradėti nuo nulio. Būtų prarasta daug laiko, o rezultatai būtų menki ar netgi priešingi. Ūkinės veiklos vykdytojais kasdien dirba vadovaudamiesi šiais teisiniais pagrindais ir bet kokios su jais susijusios abejonės gali sulėtinti viešųjų pirkimų procedūrą ar netgi visiškai destabilizuoti VPSP priemonę. Nereikėtų keisti ar pildyti dabartinių Eurostato ir Direktyvoje 2004/18 pateiktų apibrėžčių; tuomet kiekviena valstybė narė galėtų priimti jos konkrečias aplinkybes ir sukauptą gerąją praktiką labiausiai atitinkančią teisinę VPSP apibrėžtį.
- Taigi, tobulinkime esamas priemones, patikslinkime ir pagerinkime kai kuriuos jų aspektus, pasinaudokime sukaupta patirtimi, visų pirma EIB platforma finansavimo srityje, ir stiprinkime EPEC ir ekspertų grupės vaidmenį, kadangi tai padėtų užtikrinti dar geresnę sutartinių metodų sklaidą, kaupti, propaguoti ir tinkamai panaudoti gerąją praktiką ir palaikyti dialogą su privačiuoju sektoriumi Europos lygiu šiuo tikslu sukuriant tarpininko vaidmenį atliekančią privačių ekspertų grupę.
- Ateityje būtų galima išnagrinėti aspektus, susijusius su didesniu skaidrumu, išankstiniu vertinimu, grindžiamu bendrosiomis sąnaudomis, sėkmingų ir nesėkmingų iniciatyvų analize, teisės aktų laikymusi.
- Pagalvokime apie tai, kaip parengti VSVP perfinansavimo mechanizmą pasibaigus statybos laikotarpiui, kad būtų galima pasinaudoti obligacijų rinka, į kurią šiuo požiūriu per mažai atsižvelgiama.

2010 m. spalio 21 d., Briuselis

*Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komiteto
pirmininkas*
Staffan NILSSON