

Eiropas Ekonomikas un sociālo lietu komitejas atzinums par tematu “Komisijas paziņojums Eiropas Parlamentam, Padomei, Eiropas Ekonomikas un sociālo lietu komitejai un Reģionu komitejai par tematu “Privātā un publiskā sektora ieguldījumu mobilizēšana ekonomikas atveseļošanai un ilgtermiņa strukturālo pārmaiņu nodrošināšanai: publiskā un privātā sektora partnerību veidošana” ”

COM(2009) 615 galīgā redakcija

(2011/C 51/12)

Ziņotājs: **HUVELIN kgs**

Eiropas Komisija saskaņā ar Eiropas Kopienas dibināšanas līguma 262. pantu 2009. gada 19. novembrī nolēma apspriesties ar Eiropas Ekonomikas un sociālo lietu komiteju par tematu

“Komisijas paziņojums Eiropas Parlamentam, Padomei, Eiropas Ekonomikas un sociālo lietu komitejai un Reģionu komitejai “Privātā un publiskā sektora ieguldījumu mobilizēšana ekonomikas atveseļošanai un ilgtermiņa strukturālo pārmaiņu nodrošināšanai: publiskā un privātā sektora partnerību veidošana””

COM(2009) 615 galīgā redakcija.

Par Komitejas dokumenta sagatavošanu atbildīgā Ekonomikas un monetārās savienības, ekonomiskās un sociālās kohēzijas specializētā nodaļa savu atzinumu pieņēma 2010. gada 7. septembrī.

Nemot vērā Komitejas pilnvaru termiņa atjaunošanu, pilnsapulce nolēma balsot par minēto atzinumu oktobra plenārajā sesijā un saskaņā ar Reglamenta 20. panta noteikumiem iecēla HUVELIN kgu par galveno ziņotāju.

Eiropas Ekonomikas un sociālo lietu komiteja 466. plenārajā sesijā, kas notika 2010. gada 21. oktobrī, ar 151 balsi par, 3 balsīm pret un 11 atturoties, pieņēma šo atzinumu.

1. Ievads

1.1 Komisija 2009. gada 19. novembrī publicēja paziņojumu “Privātā un publiskā sektora ieguldījumu mobilizēšana ekonomikas atveseļošanai un ilgtermiņa strukturālo pārmaiņu nodrošināšanai: publiskā un privātā sektora partnerību (PPP) veidošana”, kurā noteikti Komisijas turpmākās darbības virzieni.

Dokuments ir apsveicama iniciatīva un to var uzskatīt par interesantu kopsavilkumu par PPP – ļoti aktuālu jautājumu laikā, kad nepieciešama publiskā un privātā sektora investoru mobilizēšana, īpaši finanšu krīzes apstākļos, un kad vērojama noslēgto partnerību skaita un apjoma būtiska samazināšanās 2009. gadā. Dokumentā uzskaitītas PPP priekšrocības un raksturīgās iezīmes, kā arī analizēti iemesli, kas pēdējo gadu laikā ir kavējuši tās plašāku izmantošanu. Tomēr jāņem arī vērā ar šo partnerību saistītie iespējamie trūkumi un dažu agrāk īstenoto darbību pieredze (piemēram, darījumu izmaksas, atkārtotu sarunu par līgumiem risks, konkurences intensitātes samazināšanās vidējā vai ilgtermiņā, bieži vien ilgtermiņā paredzamais izmaksu pieaugums, līgumu sarežģītajos noteikumos iekļautās (iespējams, slēptās) klauzulas, kas publiskajam sektoram ilgtermiņā nav izdevīgas, demokrātiskas kontroles trūkums), kā arī no EUROSTAT noteikumiem izrietošās problēmas, kas saistītas ar izvairīšanos no informācijas sniegšanas par budžeta deficītu, un līdz ar to – nepamatotiem stimuliem (saistībā ar izmaksu kāpumu).

Šajā dokumentā Komisija paziņo, ka tā “meklēs jaunus veidus, kā atbalstīt PPP izveidi”. Paziņojumu vajadzētu papildināt ar

priekšlikumiem par institucionālās sistēmas tālāku attīstību, ar kuras palīdzību varētu risināt ar PPP saistītās problēmas un mazināt trūkumus.

Paziņojumā minētie argumenti PPP atbalstam ir šādi:

- nodrošināt infrastruktūrai piešķirto līdzekļu labāku izlietošanu un izmantot konkurētspējīga privātā sektora efektivitāti un inovācijas potenciālu, vai nu samazinot izmaksas, vai arī panākot labākus kvalitātes rādītājus;
- sadalīt infrastruktūras finansēšanas izmaksas uz visu aktīva darbības laiku;
- uzlabot risku sadali starp publisko sektoru un privāto sektoru;
- palielināt centienus ilgtspējīgas attīstības, inovācijas, pētniecības un izstrādes jomā;
- privātajam sektoram piešķirt galveno lomu nozīmīgāko rūpniecības, tirdzniecības un infrastruktūras programmu izstrādē;

— palielināt ES uzņēmumu tirgus daļu publiskā iepirkuma jomā trešo valstu tirgos.

Visbeidzot jāatgādina, ka Komisijas izpratnē publiskā un privātā sektora partnerības jēdziens aptver visus jautājumus, kas saistīti gan ar koncesijas līgumiem (ja maksājums veic objekta lietotājs), gan ar publiskā un privātā sektora partnerības līgumiem, ja maksājumu pilnībā vai daļēji veic valsts iestāde.

1.2 Pieci Komisijas izvirzītie mērķi 2010. gadam

Paziņojumā Komisija ierosina:

— izveidot PPP grupu, kurā ieinteresētie dalībnieki varēs apspriest radušās problēmas, izstrādāt nostādnes, lai dalībvalstīm palīdzētu samazināt administratīvo slogu un novērstu kavēšanos PPP īstenošanā;

— sadarbībā ar EIB palielināt PPP piešķirto finansējumu, izstrādājot un pilnveidojot finanšu instrumentus galvenajās PPP darbības jomās;

— nodrošināt, lai Kopienas finansējuma gadījumā netiktu pieļauta diskriminācija attiecībā uz līdzekļu piešķiršanu ieguldījumu projektiem atkarībā no projekta pārvaldības veida (privātā vai publiskā);

— nodrošināt efektīvāku regulējumu inovācijas jomā, tostarp iespēju Eiropas Savienībai piedalīties privāttiesību subjektos un veikt tiešus ieguldījumus īpašos projektos;

— visbeidzot, pamatojoties uz pašlaik veikto ietekmes novērtējumu, apsvērt iespēju iesniegt priekšlikumu par īpašiem likumdošanas instrumentiem koncesiju jomā.

1.3 Pēc Komisijas dokumenta izskatīšanas jāsecina, ka tajā nav minēti daži mazāk pozitīvi aspekti, kas konstatēti atsevišķu valstu vai līgumu gadījumā. Dažu darbību neveiksmīga īstenošana ir jāņem vērā, lai izdarītu atbilstošus secinājumus EESK sagatavotajos priekšlikumos. Noskaidrots, ka galvenie neveiksmes cēloņi saistīti ar šādiem aspektiem:

— nepietiekama pārredzamība dažu līgumu vai dažu valstu gadījumā, vai attiecībā uz rentabilitātes un efektivitātes novērtējumiem starp publiskā un privātā sektora partneriem, tai skaitā apakšlīgumiem, kas noslēgti ar citiem uzņēmumiem; tas ierobežo demokrātisku kontroli;

— iespējamā prakse stimulēt politiķus noslēgt tādus PPP līgumus, kuru izmaksas turpmāk pieaugs. Partnerībās,

kurās līguma sākumposmā ieguldījumus būvniecībā finansē galvenokārt no privātā kapitāla līdzekļiem, (infrastrukturā) projektus var īstenot ātrāk (salīdzinājumā ar projektiem, kurus finansē publiskais sektors), pamatojoties uz EUROSTAT pašreizējam prasībām. Savukārt partnerībās, kurās uzņēmējam maksā no budžeta līdzekļiem, privātā sektora finansējums netieši palielina valsts parādu, jo privātā finansējuma rezultātā rodas maksājumu saistības, kas ierobežo likumdevēja elastīgumu nākamajiem finanšu gadiem;

— dažos gadījumos nav veikts iepriekšējs novērtējums, kas ļautu objektīvi izvēlēties PPP procedūru un līgumslēdzēju;

— riska sadale zināmos apstākļos starp publisko un privāto sektoru, vadoties pēc principa, kas nosaka ieinteresēto pušu patiesu partnerību;

— atsevišķos gadījumos nepilnības kompetento valsts iestāžu veiktajā kontrolē.

Visi iepriekšminētie aspekti ņemti vērā EESK priekšlikumos.

1.3.1 EESK priekšlikumā izvērtas 3 idejas:

1.3.2 Pirmkārt, ir svarīgi apzināties, ka nopietnai EESK pieejai varētu būt reāla ietekme šajā jautājumā, kas ir nozīmīgs infrastruktūras turpmākai attīstībai kopumā (tātad arī ekonomikas izaugsmei un publiskai pārvaldībai), paturot prātā, ka mērķis ir veicināt tāda instrumenta (kas ir jāvērtē arī kritiski) izstrādi, ko izmantos publiskā iepirkuma līgumslēdzēji, kas, protams, vienmēr var brīvi izvēlēties – izmantot vai neizmantot šo instrumentu.

EESK vēlas būt efektīvs virzītājspēks šā jautājuma risināšanā, sniedzot ieguldījumu labas prakses attīstībā un veicināšanā. Komiteja vēlas norādīt uz nepamatotiem stimuliem, noskaidrot un atrisināt problēmas, kas saistītas ar demokrātisku un sabiedrisku kontroli, sniegt ieguldījumu to risināšanā, kā arī rūpēties par to, lai atbilstīgi tiktu ņemti vērā PPP rādītāji. Lai ierosinātais instruments būtu pēc iespējas efektīvāks, šajā jomā vēl daudz darāmā.

1.3.3 Ņemot vērā labas prakses piemērus un dažus neveiksmīgus īstenošanas gadījumus, Komiteja ierosina papildināt Komisijas dokumentu, lai visās ES dalībvalstīs izveidotu pienācīgu pamatu PPP instrumentam un lai ņemtu vērā gūtos pozitīvos rezultātus, kā arī šā instrumenta piemērošanā konstatētās problēmas un izstrādātu noteikumus, lai šādas problēmas nākotnē vairs neatkārtotos.

1.3.4 EESK aicina, piemērojot PPP līguma noteikumus, ievērot visus sociālās jomas normatīvos aktus un noteikumus, kas piemērojami attiecīgajām darbībām (projektēšana, būvniecība, apsaimniekošana). Atbildīgajām iestādēm jādod iespēja pastāvēt uz to, lai uz pastāvīgā personāla pārvietošanu tiktu attiecināti visi spēkā esošie noteikumi. Šajā sakarā EESK iesaka pašvaldībām, uz kurām attiecas PPP līgumi, iekļaut specifikācijā šīs prasības sociālajā jomā un ņemt vērā atbildes, kas saņemtas sarunās ar izraudzītajiem pretendentiem. Saskaņā ar Eiropas Savienībā spēkā esošajiem tiesību aktiem un noteikumiem jānodrošina PPP ietvaros īstenotās infrastruktūras pieejamība cilvēkiem ar invaliditāti.

1.3.5 Tā kā PPP projektos izmanto publiskos līdzekļus un par tām brīvi lemj publiskā iepirkuma līgumslēdzēji, EESK aicina

- publiskot PPP projektu līgumus;
- apsvērt iespēju grozīt EUROSTAT noteikumus, paredzot, ka, pārbaudot budžeta noteikumu ievērošanu, PPP projektos izmantojamais aizņēmuma kapitāls jāņem vērā tādā pašā mērā kā publiskais kapitāls parastos projektos, ko finansē no budžeta līdzekļiem. Tāpēc EESK aicina grozīt EUROSTAT noteikumus par budžeta deficītu.

2. PPP nozīme ekonomikā, un argumenti PPP atbalstam Eiropā

Business Europe dati liecina, ka PPP izmanto nepilnos 4 % no visiem infrastruktūras projektiem pasaulē. No ES dalībvalstīm visvairāk publiskā un privātā sektora partnerības līgumu noslēgti Apvienotajā Karalistē (58 % no visiem Eiropā noslēgtajiem PPP līgumiem); arī Vācijā, Spānijā, Francijā, Itālijā un Portugālē plaši izmanto PPP instrumentu.

Saskaņā ar ESAO prognozēm 2030. gadā ikgadējās izmaksas par ceļiem, dzelzceļu, elektroenerģiju un ūdeni sasniegs 2,5 % no pasaules IKP; tāpēc ir svarīgi, lai publiskās iestādes izmantotu visu veidu līgumus publiskās infrastruktūras un pakalpojumu vajadzību un prasību nodrošināšanai. Šā jautājuma risināšanā koncesiju un PPP līgumiem ir vēsturiska nozīme, jo tas apliecina, ka, mobilizējot prasmes, enerģiju un kapitālu, PPP var būtiski veicināt ekonomikas izaugsmi, īpaši laikā, kad jāparedz gaidāmā investīciju budžeta samazināšanās saistībā ar budžeta izdevumu krasu ierobežošanu gandrīz visās Eiropas valstīs.

2.1 Komisijas dokumentā plaši izklāstīti argumenti PPP atbalstam. Taču nav uzsvērti atsevišķu PPP projektu neveiksmīga īstenošana šādu iemeslu dēļ:

- projektu īstenošanā izmanto PPP, lai gan šāda pieeja nav projektiem piemērota. Tāpēc ir jānorāda, ka dažādu vērtības radīšanas līmeņu nodošana privātā sektora uzņēmumiem un

(izmaksu) riska nodošana minētajiem uzņēmumiem ne vienmēr ļauj gūt labumu no efektivitātes. To varētu panākt, ja ievēroti vairāki nosacījumi (ierobežota vides nenoteiktība, dažādu vērtības radīšanas līmeņu augsts optimizācijas potenciāls, intensīva konkurence, publiskā sektora atbilstīga zinātība līgumu izstrādes, noslēgšanas un kontroles jomā un citi saistīti faktori);

- ir īstenotas arī tādas PPP, kas ir saistītas ar izmaksu kāpumu; ņemot vērā pašreizējās EUROSTAT budžeta prasības, tajās partnerībās, kurās līguma sākumposmā ieguldījumus būvniecībā finansē galvenokārt no privātā kapitāla līdzekļiem, (infrastruktūras) projektus var īstenot ātrāk salīdzinājumā ar projektiem, kuros izmanto tradicionālo finansēšanas metodi. Publiskā un privātā sektora partnerības, kurās uzņēmējam maksā no budžeta līdzekļiem, var netieši palielināt valsts parādu. Analogi valsts aizņēmumam dažās PPP paredzētas turpmākās maksājumu saistības, kas ierobežo likumdevēja elastīgumu nākamajam budžeta gadam. No tautsaimniecības viedokļa ir jāatsakās no tādām PPP, kuru īstenošanā pārkāpts pamatprincips par publiskā aizņēmuma apjoma ierobežošanu. Turklāt politisko lēmumu pieņēmējiem un citiem iesaistītajiem dalībniekiem zūd jebkura interese veikt šo projektu ekonomiskās rentabilitātes objektīvu kontroli;

- nepietiekama pārredzamība attiecībā uz atsevišķiem publiskā un privātā sektora partneru noslēgtajiem līgumiem, tostarp apakšlīgumiem ar citiem uzņēmējiem;

- tā kā nereti līgumi, rentabilitātes un efektivitātes novērtējumi nav pietiekami pārredzami, dažādas oportūnisma problēmas, kas saistītas ar šiem ilgtermiņa un sarežģītajiem līgumiem, kuros paredzētas arī priekšfinansējuma iespējas, nevar tikt efektīvi atrisinātas un tām nevar piemērot demokrātisku kontroli;

- dažos gadījumos trūkst vispusīga iepriekšēja novērtējuma, kas nodrošinātu objektīvu PPP procedūras un partneru izvēli;

- atsevišķos gadījumos riska sadalē starp publisko un privāto sektoru netiek ievērots visu dalībnieku patiesas partnerības princips;

- dažos gadījumos vērojamas kompetento iestāžu veiktās kontroles nepilnības, īpaši jautājumā par ietekmi uz valsts budžetu un pakalpojumu kvalitāti.

Lai pārskatāmāk papildinātu Komisijas dokumentu, EESK atzinumā izmantota nedaudz atšķirīga pieeja, kurā ņemta vērā PPP izmantošanas priekšrocību un trūkumu hierarhija, kas šķiet reālajai situācijai atbilstošāka.

2.1.1 Pārāk bieži tiek uzskatīts, ka pirmais apsvērums, kas jāņem vērā par labu iespējamai PPP līguma izvēlei, ir budžeta apsvērums. Komiteja to nenoliedz (tas apskatīts turpinājumā), tomēr šķiet, ka sīkāka šī jautājumu izpēte un gūtā pieredze liecina, ka no kopējā saimnieciskā viedokļa tas nav svarīgākais faktors.

Galvenais apsvērums, kas var pamatot PPP izvēli, ir laika faktora optimizācija. Visi vērīgie un neatkarīgie PPP darbību novērotāji secina:

— PPP izmantošana ļauj uzsākt publiskās infrastruktūras projektus daudz ātrāk nekā parastās procedūras gadījumā. Šim laika ietaupījumam ir "sociāla lietderība" – nenoliedzami ļoti nozīmīgs rādītājs, kaut arī tas pagaidām vēl nav izmērāms lielums. Sociālā lietderība parasti nozīmē saimnieciskās aktivitātes palielināšanos, kas rada nodokļu ieņēmumus, kas savukārt līdzsvaro pašvaldību ieguldītos finanšu līdzekļus.

— bieži vien sagatavošanas un izpētes termiņi ir īsāki nekā parastā publiskā pasūtījuma gadījumā, jo izvēli veic publiskais pasūtītājs savas kompetences robežās;

— izpildes termiņi tiek labāk ievēroti, jo izpildītājiem uzlikta lielāka atbildība.

Šie potenciālie laika ietaupījumi būtu jāuzskata par PPP līgumu būtiskāko priekšrocību, lai arī dažreiz tie šķiet esam pretrunā ar ieradumiem, kas objekta pasūtītājam izveidojušies laika gaitā, proti, izmantot tradicionālās procedūras.

Jo īpaši ekonomikas atveseļošanas un krīzes pārvarēšanas plānu īstenošanas laikā PPP var būt par stimulu, lai ātrāk izpildītu pieņemtos lēmumus, un arī galveno instrumentu, lai panāktu straujāku ekonomikas atveseļošanu, kas daudzkārsos arī rezultātus.

2.1.2 Otrs apsvērums, kas pamato PPP izvēli, ir tās dabiskā spēja veicināt projekta konsekveni, tātad arī maksimālu saimniecisko efektivitāti pašvaldībai.

Kā jau Komisijas dokumentā norādīts, tas iespējams, pateicoties pilnīgai ražošanas ķēdes integrācijai, sākot no attiecīgās infrastruktūras projektēšanas un būvniecības līdz tās apsaimniekošanai un ekspluatācijai.

Būtībā projektētājs apzinās, ka viņam jāoptimizē būvniecības procesi un kvalitāte, jo viņš būs atbildīgs par infrastruktūras turpmāko ekspluatāciju, un ka viņam, līgumam beidzoties, jānodod pašvaldībai darbotiespējīgs, izpildes standartiem un

noteikumiem atbilstīgs objekts. Tāpēc viņa pieceja projektam ir integrēta; šādu pieceju panākt ir daudz grūtāk gadījumos, kad pienākumi un ar tiem saistītā atbildība ir nošķirti, kā tas parasti ir publiskā iepirkuma jomā.

2.1.3 Trešais svarīgais apsvērums, kas pamato PPP izvēli, protams, ir finansējums.

Nav grūti iedomāties publiskā sektora lēmumu pieņēmēju, kura pārvaldībā ir zināms budžets ar tā ierobežojumiem un kurš meklē iespēju būvēt attiecīgajai pašvaldībai vajadzīgu infrastruktūras objektu. Tādā gadījumā PPP līgums var būt finansiāls risinājums problēmai, ko nevar atrisināt parasto budžeta procedūru ietvaros.

Pirms tālāk izklāstām priekšlikumus par iespējām paplašināt PPP finanšu risinājumus vispārīgā nozīmē, šajā situācijā varētu rasties jautājums par gandrīz visu Eiropas valstu publiskā sektora grāmatvedības uzskaites noteikumu ierobežojumiem – kas jau sen visiem ir zināmi, bet nekas nav darīts, lai tos mainītu – jo īpaši to, ka grāmatvedības noteikumos nav paredzēta iespēja sadalīt publiskā ieguldījuma izmaksas uz visu infrastruktūras lietošanas periodu.

Vai finansējums, izmantojot PPP līgumu, kas ļauj pašvaldībai šos izdevumus sadalīt uz visu objekta amortizācijas periodu, nav pirmais solis ceļā uz gaidītajām izmaiņām publiskā sektora grāmatvedības noteikumos, kas arvien vairāk kavē lēmumu pieņemšanu un neatspoguļo bieži vien pat acīmredzamo reālo īpašumtiesisko situāciju?

Eiropas Savienības pragmatiskas rīcības piemērs varētu būt ierosinājums uzsākt politiskas pārdomas par šo tematu, balstoties uz publiskā un privātā sektora partnerības modeli. Dažās valstīs publiskā un privātā sektora partnerības ieviešana tika uzskatīta par pirmo soli virzībā uz publiskās pārvaldības un tās instrumentu nepieciešamo reformu.

2.2 Pirms svarīgu politisku lēmumu pieņemšanas EESK aicina veikt visaptverošu ietekmes novērtējumu un neatkarīgu pētījumu par PPP projektu priekšrocībām un trūkumiem, kā arī apspriest un izmantot sociālo partneru, tostarp MVU pārstāvības organizāciju, priekšlikumus. Šajā sakarā būtu jāizvērtē procesa ilgums, izmaksas, pakalpojuma kvalitāte un sociālā ietekme uz nodarbinātajiem un objekta izmantotajiem. EESK uzskata, ka ir svarīgi, lai mazajiem un vidējiem uzņēmumiem būtu labākas iespējas piedalīties PPP.

3. EESK pārdomu elementi

Tiem jāskaidro ar trim iepriekš izklāstītajiem apsvērumiem (termini, projektu konsekvence un finanšu risinājumi), kā arī jāatbalsta Komisijas priekšlikumiem un pastāvošajai tiesiskajai un normatīvajai sistēmai.

Priekšlikumi ir sadalīti divās kategorijās:

- priekšlikumi par finansējumu plašākā nozīmē;
- priekšlikumi par juridiskajām struktūrām, mēģinot šai sakarā nošķirt:
 - to, ko vajag saglabāt,
 - to, ko vajag mainīt,
 - to, ko vajag attīstīt.

Priekšlikumos noteikti jāņem vērā trīs pamatprasības attiecībā uz šo konkrēto procedūru un arī citām publiskā iepirkuma līgumu slēgšanas procedūrām, proti:

- iepriekšējs novērtējums, kas ļauj vienlaikus pamatot paredzamos ieguldījumus un līgumslēdzēja izvēlēto procedūru;
- konsultāciju, sākotnējās atlases un darbību norises pārredzamība;
- kontrole, kas jāveic par šo funkciju atbildīgajām administratīvajām iestādēm un par konkrēto budžetu atbildīgajām vēlētajām struktūrām.

3.1 Finanšu aspekti

Šajā jomā ir uzsvērti četri galvenie risinājumi.

3.1.1 Publiskā un privātā sektora partnerības definīcija EUROSTAT procedūrās ir jāpārskata, lai publiskā sektora izdevumi, kas saistīti ar PPP projektiem, tiktu aplūkotas līdzīgi maksājumu saistībām tradicionālā publiskā iepirkuma jomā saistībā ar valsts parādu.

3.1.2 Līdz šim struktūrfondu nozīme PPP finansēšanā bijusi neliela. Vai tas nav paradoksāli? Jo pēc būtības objekti ir pilnībā atbilstoši.

Lai arī neliela pieredze šajā jomā jau ir (septiņas valstis ir izmantojušas šādu pieeju), tomēr iespējams paveikt daudz vairāk, piemēram, sniedzot padomus potenciāli ieinteresētajām dalībvalstīm un pašvaldībām, lai tās gūtu visaptverošu priekšstatu par PPP instrumentu, ko var piesaistīt visa veida publiskajam finansējumam un īpaši Eiropas iestāžu piešķirtajam finansējumam.

3.1.3 Kā jau to ierosinājusi Komisija, ir svarīgi, lai Eiropas Investīciju banka (EIB) tās kompetences ietvaros uzņemtos vadošo lomu PPP finansēšanas politikā Eiropā, t.i., gan koordinatora, gan padomdevēja lomu saistībā ar šajā jomā uzsāktajām darbībām, kā arī atbalsta funkciju finanšu projektu veidošanā, jo pašreizējos krīzes apstākļos tam vajadzīga arvien lielāka pieredze un prasmes.

Šajās jomās EIB ir dubultas priekšrocības — tehniskā kompetence un nepieciešamā politiskā neitralitāte. Banka varētu būt par pastāvīgu starpnieku saziņā ar valsti un vietējā līmeņa kontroles iestādēm.

Šajā sakarā jālūdz bankas atbalsts šādā jomā:

- EPEC (Eiropas politikas vērtēšanas konsorcijs, iestāde, kas izveidota EIB ietvaros PPP darbību uzraudzībai Eiropā) darbības nozīmes vēlama paplašināšana, veidojot publisku Eiropas struktūru kopējās PPP politikas uzraudzībai, vadībai un praktiskas palīdzības sniegšanai dalībvalstīm. Atbalsta organizēšana un uzraudzība mazajām pašvaldībām, kurām nav pietiekamu līdzekļu, vajadzētu noteikt par vienu no EPEC jaunajiem uzdevumiem;

- privātā sektora ekspertu grupas (kurā līdzsvaroti pārstāvēti darba devēju, arodbiedrību un pilsoniskās sabiedrības pārstāvji, tai skaitā MVU pārstāvības organizācijas, finanšu speciālisti, juristi u.c.) izveide un vadība; piemērojot konsultatīvu pieeju, tā varētu būt lietderīga saikne ar EPEC publiskā sektora ekspertiem;

- visu PPP līgumu sistemātiska uzraudzība Eiropas līmenī;

- visbeidzot, PPP refinansēšanas mehānismu izstrāde, ko varētu piemērot arī pēc būvniecības perioda, tostarp mobilizējot vērtspapīru tirgu, kā tas ierosināts 3.1.4. punktā.

3.1.4 Pētījumā par PPP noskaidrots, ka finanšu aspektā šīs partnerības pamatiezīmes (ilglaicīgums — svarīgāko publisko dienestu iesaiste) apliecina, ka tas ir efektīvs instruments noguldījumu, tai skaitā pensiju uzkrājumam, piesaistīšanai tirgum.

Dažās valstīs jau ir izveidots viens vai vairāki specializēti fondi, kam ir piekļuve finanšu tirgum un kas paredzēti PPP darbību refinansēšanai pēc būvniecības perioda (un tāpat pēc kavēšanās un izmaksu riska perioda, kas ar to saistīts). Eiropas līmenī būtu lietderīgi izveidot šādu instrumentu, un tā tehnisko vadību, vismaz sākumposmā, varētu nodrošināt EIB.

Vienlaikus EESK norāda, ka daudzus PPP projektus īsteno vispārējās (ekonomiskās) nozīmes pakalpojumu jomā. Šajā gadījumā jāievēro ne tikai finanšu kritēriji, bet jāraugās, lai pakalpojumi būtu kvalitatīvi un pieejami par pieņemamu cenu.

3.2 Juridiskie un reglamentējošie aspekti

EESK vēlas sekmēt to, lai PPP līgumus izmantotu tikai tad, ja tie ilgtermiņā un ņemot vērā darījumu izmaksas, turpmāko sarunu problēmas u.c., var veicināt izmaksu samazināšanos, ievērojot zināmus vispārīgus politikas nosacījumus (sociālos standartus, pakalpojumu kvalitāti utt.). Vienlaikus jāizskauž priekšfinansējuma stimulēšana. Tāpēc ir steidzami jāpārskata EUROSTAT kritēriji. PPP projektu analīze liecina, ka to sarežģītība un nepietiekama pārredzamība (attiecībā uz līgumiem, rentabilitātes novērtējumiem u.c.) dažās valstīs un atsevišķu līgumu gadījumā ir apstākļi, kas dažkārt kavē demokrātiskas kontroles īstenošanu. Tāpēc Komisija ir aicināta skaidrot dalībvalstīm ar šo situāciju saistītās problēmas.

Mēs pašreizējo situāciju apskatām trīs kategorijās:

— Ko no jau esošā vajag saglabāt?

— Ko vajag mainīt?

— Ko vajag attīstīt?

3.2.1 Kurus no jau esošajiem tiesību aktiem vajag saglabāt?

Dokumentos un tiesībās nav precīzas definīcijas par PPP saistībā ar noteikumiem, kas regulē publisko iepirkumu, koncesijas un visu, kas saistīts ar infrastruktūras izbūvi.

Veicot izpēti un ņemot vērā vairākās valstīs gūto pieredzi PPP izmantošanā, šķiet, ka precīzas definīcijas trūkums Eiropas līmenī nekādā veidā nav kavējis ne pasākumu īstenošanu, ne arī Eiropas iestāžu veikto kontroli.

Ja uzskata, ka Komisijas klusēšana nozīmē, ka tā neredz nepieciešamību izstrādāt precīzāku definīciju, Komiteja, šķiet, var un tai jāpiekrīt šādai nostājai, ka dalībvalstis arī turpmāk varēs izmantot to konkrētajai situācijai un ieradumiem piemērotu definīciju.

Šajā gadījumā atklāts paliek jautājums par dažu spēkā esošo tiesību aktu saglabāšanu, paturot prātā, ka ar nesen notikušo balsojumu Eiropas Parlamentā tika pieņemts ieteikums publiskā

iepirkuma jomā izmantot spēkā esošos tiesību aktus, nevis censties izstrādāt jaunus.

Šajā sakarā EESK ierosina saglabāt Direktīvu 2004/18 par būvdarbu koncesiju attiecībā uz procedūru, ko piemēro būvdarbu koncesijas jomā, to nepapildinot ar PPP definīciju, kuras reglamentēšana ir ES dalībvalstu publisko iestāžu kompetencē. Šajā dokumentā būvdarbu koncesija ir definēta šādi: “Būvdarbu koncesija” ir tāda paša veida līgums kā būvdarbu valsts līgums, izņemot to, ka atlīdzība par veicamajiem būvdarbiem ir vai nu konkrētā objekta ekspluatācijas tiesības, vai arī šīs tiesības kopā ar samaksu”.

Pakalpojumu koncesijas definīcija ir tieši tādā pati (vārdu “būvdarbi” aizstājot ar vārdu “pakalpojumi”), tomēr direktīvā nekas nav minēts par to piešķiršanas kritērijiem, lai gan būvdarbu valsts līgumu slēgšanas tiesību piešķiršanas procedūrai ir veltīta vesela nodaļa.

Minētās definīcijas ar nodomu nav sīki precizētas, jo tas ir valstu kompetencē un tas būtībā padarītu neiespējamu jebkuru konverģenci vienotā dokumentā.

Balstoties uz pragmatiskiem secinājumiem, EESK uzskata, ka precīzāka koncesijas jēdziena definīcija nav nepieciešama (proti, ilgtermiņa līgums par objekta vai publiskā pakalpojuma projektēšanu, būvniecību, finansējumu, pārvaldību un/vai apsaimniekošanu), jo pašreizējā situācijā šī definīcija attiecas uz visu veidu publiskajiem līgumiem, kas nav tradicionāli publiskā iepirkuma līgumi un kuriem piemēro Eiropas Savienības iepirkuma noteikumu minimumu.

EESK uzskata, ka jācenšas izvairīties no jauniem tiesību aktiem šajā jomā, kas īsā laikā var kļūt ļoti sarežģīta, vēl jo vairāk tādēļ, ka pašreiz ieinteresētās puses visās dalībvalstīs slēdz PPP līgumus visplašākajā nozīmē (lietotāja privāto maksājumu koncesijas, partnerības līgumi ar publisko maksājumu, citi publiskā un privātā sektora partnerības līgumi), ievērojot valstīs pieņemtās normas.

3.2.2 Ko vajag mainīt?

Tomēr attiecībā uz Direktīvu 2004/18 un piemērojamo tiesību aktu konsekvences nolūkā EESK iesaka, ņemot vērā šo atzinumu par PPP tematiku, pārdomāt iespēju precizēt pakalpojumu koncesiju līgumu piešķiršanas noteikumus, jo tie nav precizēti direktīvā, kaut gan tajā skaidri definēta pakalpojumu koncesija.

Izmantojot šo gadījumu, EESK vēlas pievērsties sarežģītajai publiskā un privātā sektora institucionālās partnerības problēmai, kas daļēji apskatīta 2008. gada skaidrojošajā paziņojumā, kurā atgādināts par konkurences noteikumu ievērošanu gadījumos, kad publiskās iestādes izmanto publiskajām iestādēm līdzīgu struktūru pakalpojumus.

Patiesībā publiskajām iestādēm šis paziņojums nav zināms, un šī nezināšana ir apzināta vai neapzināta. Ja Komisija paredz izstrādāt īpašus tiesību aktus par koncesijām, tajos jāietver noteikumi par privātā un publiskā sektora institucionālās partnerības izveidi un tās darbības atjaunošanu, tādējādi pilnveidojot tiesību aktus, lai novērstu to ļaunprātīgu izmantošanu, par ko Eiropas tiesu praksē atrodami ļoti daudzi piemēri, un kas nereti ir pretunā vēlamajai pārredzamībai.

3.2.3 Ko vajag attīstīt?

Procedūru piemērošanas jomā EESK iesaka efektīvāk īstenot trīs pasākumus, kas saistīti ar PPP kopumā, proti:

- iepriekšējs novērtējums, ko plaši izmanto, lai izvērtētu PPP kopējo izmaksu ietekmi salīdzinājumā ar parasto publisko iepirkumu; "publiskā sektora salīdzinātājs" arī ir labs līdzeklis;
- konkursa dialogs, kurā attiecībā pret privātiem uzņēmumiem dažkārt vērojami ētikas, termiņu un prasību normu pārkāpumi;
- PPP darbību uzraudzība, lai iespējami precīzi izvērtētu, cik tās ir izdevīgas, un tādējādi uzlabotu turpmāko darbību iepriekšējo novērtējumu.

3.2.3.1 Iepriekšējs novērtējums

Sākotnējai analīzei, kas pamatā nosaka vienas vai otras procedūras izvēli, būtu jābūt obligātam nosacījumam publiskā iepirkuma līguma slēgšanas tiesību piešķiršanā un visā, kas ar to saistīts.

Vai tas nav labākais veids, lai līgumslēdzēja iestāde varētu izvērtēt, kāda ietekme — vai drīzāk ietekmes — būs lēmumam, ko tā plāno pieņemt? Iepriekšēja novērtējuma rezultātu obligāta publicēšana daudzos gadījumos būtu liels solis pretī pārredza-

mībai, kas nepieciešama, lai rastu optimālus risinājumus un nodrošinātu stingrāku konkurences noteikumu ievērošanu.

Iepriekšējs novērtējums būtu arī iespēja kopējo izmaksu ietvaros izvērtēt iespējamās finansējuma atšķirības starp tirgus likmi, ko piemēro publiskajam aizņēmumam, un likmi, ko piemēro PPP projektiem. Jāatgādina, ka valstīs, kur plaši izmanto PPP, šis iepriekšēja novērtējuma aspekts jau tagad ir obligāts.

Francijā iepriekšēju novērtējumu veic atbilstoši četriem kritērijiem: kopējās izmaksas, riska nodošana, ilgtspējīga attīstība un līguma efektīva darbība. EESK ierosina šos kritērijus sistematizēt un tos papildināt ar šādiem kritērijiem: līgumu publicēšana un stingra attiecīgo valstu sociālās likumdošanas piemērošana, kā minēts iepriekš (1.3.4).

3.2.3.2 Konkursa dialogs

Patlaban šādu dialogu, kas ir atšķirīgs no vienkāršām divpusējām sarunām parastās procedūras pabeigšanai, plaši izmanto PPP līgumu piešķiršanai plašā nozīmē, un dažās valstīs tas ir pat obligāts. Pēc klienta veiktās sākotnējās atlases notiek pārrunas ar vienu vai diviem izvēlētajiem pretendentiem galīgā līguma sagatavošanas nolūkā, lai pilnveidotu līguma noteikumus.

Taču padziļināta izpēte par šā dialoga pašreizējo izmantošanu ļauj izdarīt šādus secinājumus:

- dažas maz pieredzējušas publiskās iestādes ir uzsākušas slikti sagatavotu konkursa dialogu, kā rezultātā tiek apšaubīti apspriežamā līguma elementi, nepamatoti gari termiņi un dažkārt pārspīlētas prasības uzņēmumiem līguma noslēguma posmā;
- publiskā iepirkuma pasūtītāji dažkārt mēģina apiet šo procedūru, lai nebūtu jāievēro parastās intelektuālā īpašuma un inovatīvu ideju aizsardzības tiesības;

Teorētiski, ar piedāvājuma konfidencialitātes principu būtu jānodrošina ierosināto ideju aizsardzību, bet praksē konkrēti piemēri liecina, ka tas tā nenotiek un ka neizskaidrojama informācijas noplūde nav nekas cits kā vien neētiska rīcība.

Paredzot zināmu Kopienas līgumstruktūras saskaņošanu, būtu jāņem vērā intelektuālā īpašuma aizsardzības pasākumi, kas nodrošinātu progresu inovācijas jomā.

3.2.3.3 PPP darbību uzraudzība

Lai nodrošinātu pārredzamību un kontroles prasības, ir jāsystematizē PPP darbību uzskaiti un to izpildes uzraudzību gan valstu, gan Eiropas līmenī. Papildus jau minētajām EIB un EPEC funkcijām, šis uzdevums jāuztic neatkarīgai struktūrai, kuras novērtējums sistemātiski neliecina par atbalstu PPP vai to noraidīšanu. Šo uzdevumu varētu veikt ekspertu grupa.

4. Secinājumi

- Komisijas paziņojums ir ļoti interesants un aktuāls laikā, kad jāmobilizē publiskā un privātā sektora ieguldījumi, jo īpaši pašreizējās finanšu krīzes apstākļos. Jāturpina attīstīt institucionālā sistēma, lai pilnveidotu PPP un izmantotu tās sniegtās iespējas un priekšrocības, kā arī risinātu ar vairākām PPP saistītās problēmas, kas minētas šā atzinuma iepriekšējos punktos (ar priekšfinansējumu un izmaksu pieaugumu saistītās problēmas, ar kurām bieži nākas saskarties ilgtermiņa līgumattiecību ietvaros).
- Komiteja uzskata, ka jāņem vērā PPP sniegtās iespējas, lai veicinātu publiskās (mazas un lielas) infrastruktūras attīstību un līdz ar to Eiropas Savienības ekonomikas izaugsmi.
- Eiropai būtu jāamācas no iepriekšējās pieredzes PPP īstenošanā, uzlabojot esošos kontroles mehānismus un regulāri sagatavojot pārskatu par darbību galīgajiem rezultātiem. EESK uzskata, ka ir svarīgi arī mazajiem un vidējiem uzņēmumiem dot labākas iespējas iesaistīties PPP.

- Eiropas un valstu līmenī pieejami vairāki juridiskie instrumenti: EESK uzskata, ka nav jāskā pilnīgi no jauna veidot vienotu un teorētiski nevainojamu sistēmu. Tas prasītu daudz laika, bet ieguvums būtu salīdzinoši neliels vai tā nebūtu nemaz. Ieinteresētie dalībnieki ikdienā strādā saskaņā ar šo tiesisko sistēmu, un apšaubīšana kavētu publiskā iepirkuma procesu vai pat nopietni apdraudētu PPP instrumenta izmantošanu. Direktīvā 2004/18 iekļautās definīcijas nav ne jāgroza, ne jāpapildina. Katrai dalībvalstij ir brīvas iespējas pieņemt PPP juridisku definīciju, kas ir vislabāk piemērota tās apstākļiem un labas prakses piemēriem.
- Komiteja iesaka optimizēt esošo līdzekļu izmantošanu, precizējot un uzlabojot atsevišķus aspektus, kā arī izmantojot pašreizējo pieredzi, piemēram, EIB platformu finansējuma jomā, kas stiprinās EPEC un ekspertu grupas lomu, tādējādi vēl vairāk popularizējot līgumslēgšanas metodes labas prakses piemēru apkopošanā, veicināšanā un popularizēšanā un Eiropas līmeņa dialogā ar privāto sektoru, izveidojot privātā sektora ekspertu "spoguļgrupu".
- Turpmāk jāanalizē tādi jautājumi kā pārredzamības uzlabošana, uz kopējām izmaksām balstīts iepriekšējs novērtējums, panākumu un neveiksmju analīze un tiesību aktu ievērošana.
- Svarīgi būtu pārdomāt PPP refinansēšanas mehānismu, kas darbotos arī pēc būvniecības perioda, lai mobilizētu vērtspāpīru tirgu, kas šajā ziņā nav pietiekami izmantots.

Briselē, 2010. gada 21. oktobrī

Eiropas Ekonomikas un sociālo lietu komitejas
priekšsēdētājs
Staffan NILSSON