

Viešojo ir privataus sektorių partnerystės

Naujos galimybės

Jonas Saladžius
2009 m. lapkričio 4 d.



**Viešo ir privataus sektoriaus partnerystė
(public private partnership, PPP)**

**Privačioji finansinė iniciatyva
(public finance initiative, PFI, D.Br)**

P3 (Šiaurės Amerika)

**Privačiai finansuojami viešo sektoriaus projektai
(Privately-financed projects, PFP, Australija)**

**Privataus sektoriaus dalyvavimas
(Private sector participation, PSP, finansuotojai)**

Toliau prezentacijoje: PPP



Viešosios infrastruktūros objektai

	Ūkio infrastruktūra	Socialinė infrastruktūra
Objektų infrastruktūra (HARD)	Keliai, tiltai, tuneliai, orouostai, elektrinės, skirstymo tinklai, dujų terminalai, ginkluotųjų pajėgų bazės, vandens valymo įrengimai, atliekų tvarkymo sistemos, vandens tiekimas	Mokyklos, ligoninės, bibliotekos, kalėjimai, socialinis būstas, vaikų rūpybos ir globos centrai, pagyvenusiųjų centrai
Paslaugų infrastruktūra (SOFT)	Finansavimo instrumentai, apšvietimas, valymo paslaugos, parkavimo paslaugos, mokslo tyriamieji darbai	Sveikatos apsauga, švietimas, mokymas, socialinė apsauga, bendruomenių veikla



Viešosios paslaugos



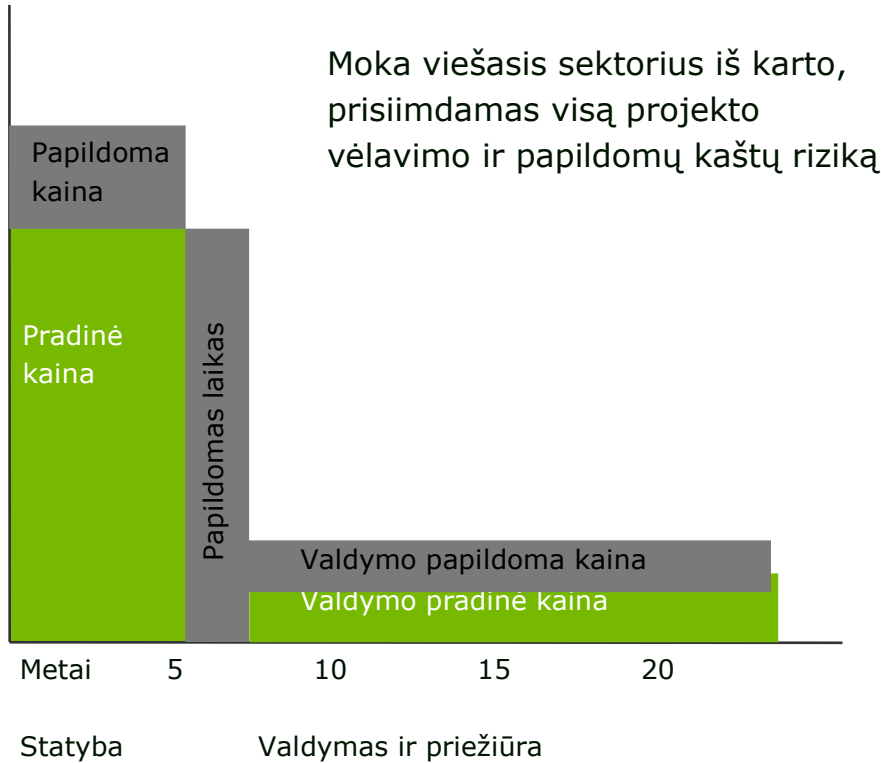
PPP v. Koncesija

PPP	Koncesija
Panašumai	
<p>Paprastai privatus subjektas projektuoja, stato, finansuoja, valdo, prižiūri objektą, kuris projekto pabaigoje gražinamas viešajam subjektui</p> <p>Rizika perduodama privačiam subjektui siekiant užtikrinti didžiausią naudą (value for money) ir efektyvumą</p> <p>Ilgalaikė sutartis siekiant užtikrinti visą projekto cikliškumą</p>	
Skirtumai	
<p>Rizika privačiam subjektui perduodama tik iš dalies</p> <p>Paprastai privačiam subjektui moka viešas subjektas arba kartais ir viešas subjektas ir galutiniai vartotojai</p>	<p>Rizika privačiam subjektui perduodama visa arba esminė jos dalis</p> <p>Paprastai privatus subjektas moka viešajam subjektui už infrastruktūros objektą, o pats gauna finansavimą iš galutinių vartotojų</p>

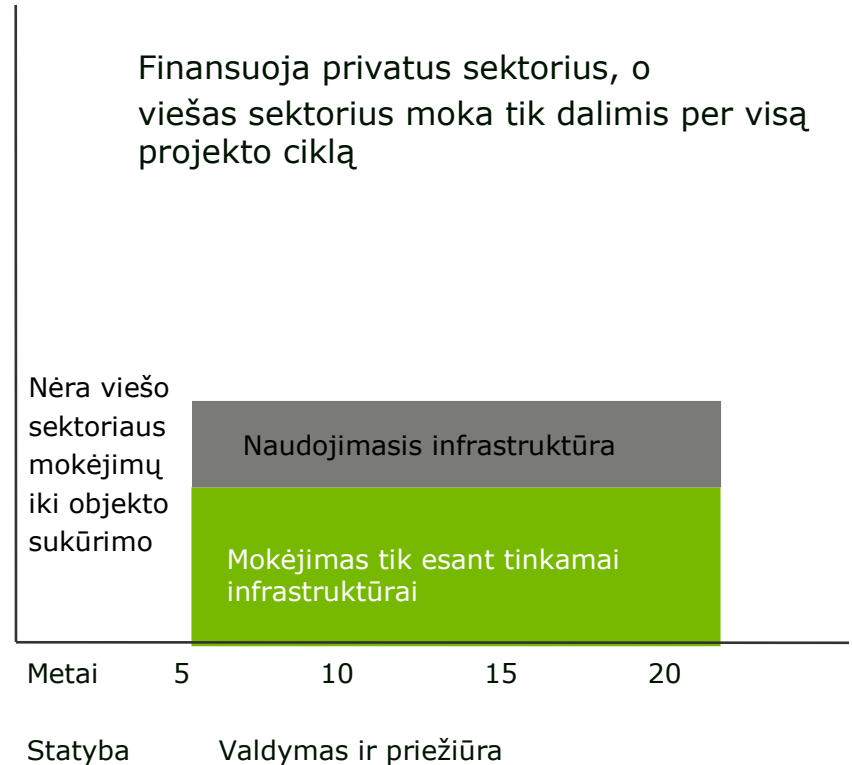


PPP v Viešieji pirkimai

Tradicinis viešasis pirkimas



PPP



PPP v viešieji pirkimai

Mott McDonald tyrimas:

- Vertinta 50 didelių viešųjų projektų Didžiojoje Britanijoje
- CAPEX prognozė viršyta vidutiniškai 47 %
- Terminų prognozė viršyta vidutiniškai 17%



PPP v viešieji pirkimai

- Public Sector Comparator (PSC) – modelis, skirtas vertinti kiek kainuotų projektas, jeigu būtų taikomas klasikinis viešasis pirkimas



PPP bruožai (1)

Bruožai	Aprašymas
Apimtis	PPP yra integruotas projektas (veiklų kompleksas). Privatus subjektas projektuoja, stato, prižiūri, finansuoja, valdo infrastruktūros objektą ir teikia viešą paslaugą arba galutiniams vartotojams arba viešajam sektoriui
Finansavimas	Viešo ir privataus sektoriaus lėšų kombinacija
Trukmė	Ilgalaikis kontraktas (15- 30 m.). “Viso projekto ciklo” metodika taikytina įvertinant projekto rezultatus
Partnerystės esminės sąlygos	Viešas sektorius apibrėžia paslaugos kokybės ir kiekybės reiklavimus, o privatus sektorius įgyvendina (outputs v inputs)

PPP bruožai (2)

Bruožai	Aprašymas
Turto perdavimas	<p>Naujas: paprastai projekto pradžioje viešas sektorius neįgija turto. Projekto pabaigoje turtas paprastai perduodamas viešajam sektoriui arba nuperkamas viešojo sketoriaus už likutinę vertę</p> <p>Egzistuojanti infrastruktūra: turtas perduodamas privačiam subjektui, o projekto pabaigoje gražinamas</p>
Finansavimo šaltiniai	<p>Galutinio vartotojo mokėjimai arba viešojo sektoriaus mokėjimai . Mokėjimai pagrindas yra viešosios paslaugos kiekis ir kokybė, bet ne turto perdavimas.</p>
Partnerystę įgyvendinantis subjektas	<p>Paprastai tai SPI (angl. SPV) veikianti kaip konsorciumas, susidedantis iš privačių bendrovių ir finansuotojų.</p>

Viešo ir privataus sektoriaus partnerystės esmė

- Viešo ir privataus sektoriaus partnerystė (*Public Private Partnership - PPP*)

– tai viešo ir privataus sektoriaus bendradarbiavimas, kurio esmė yra ta, kad privačiam partneriui sutartiniais pagrindais perduodama teisė, teikti įprastai tik viešojo sektoriaus kompetencijai priskiriamas paslaugas/atlikti darbus ir plėtoti šių paslaugų/darbui teikimui reikalingą infrastruktūrą privataus partnerio lėšomis už tai gaunant atlyginimą iš viešojo administravimo subjekto



Viešo ir privataus sektoriaus partnerystių poreikis

- Didėjantis poreikis infrastruktūrai ir kapitalinėms investicijoms (apleistos ligoninės, mokyklos, prasta kelių infrastruktūra, netinkamas energetinių išteklių naudojimas, etc)
- Šiuolaikiška infrastruktūra – ekonominio augimo katalizatorius
- D.Br. – apie 15 % viso viešojo kapitalo investicijų ateina per PPP (kita dalis – viešasis pirkimas)
- OECD: poreikis investicijoms tik į kelius, geležinkelius, vandens ir energetinius infrastruktūros objektus sudaro iki 3.5 % suminio pasaulio BVP ateinančiais 25 metais



Viešo ir privataus sektoriaus partnerysčių poreikis

- Ribotos valdžios sektoriaus finansinės galimybės
- Pavyzdys: jeigu nebūtų įgyvendintas PPP reikėtų 200 metų norint renovuoti/perstatyti visas LR mokyklas ir darželius esant šių dienų investicijų mastui
- Pavyzdys: jeigu nebūtų įgyvendintas PPP reikėtų 13 metų norint užtikrinti pažangią Universitetų infrastruktūrą



Viešo ir privataus sektoriaus partnerystės poreikis

- PPP užtikrina, kad privatus sektorius per pirmus 3-5 metus investuoja į viešosios infrastruktūros objektą, o viešasis sektorius atsiskaito už tai per ilgą projekto ciklą (pvz, 25 metai) išmokėdamas privačiai sektoriui atlyginimą dalimis
- Europoje tokios investicijos sudaro apie 10-15 proc. visų investicijų į viešąjį sektorių
- PPP – šiuolaikiškos infrastruktūros pirkimas esant ribotoms finansavimo galimybėms (closing infrastructure gap)

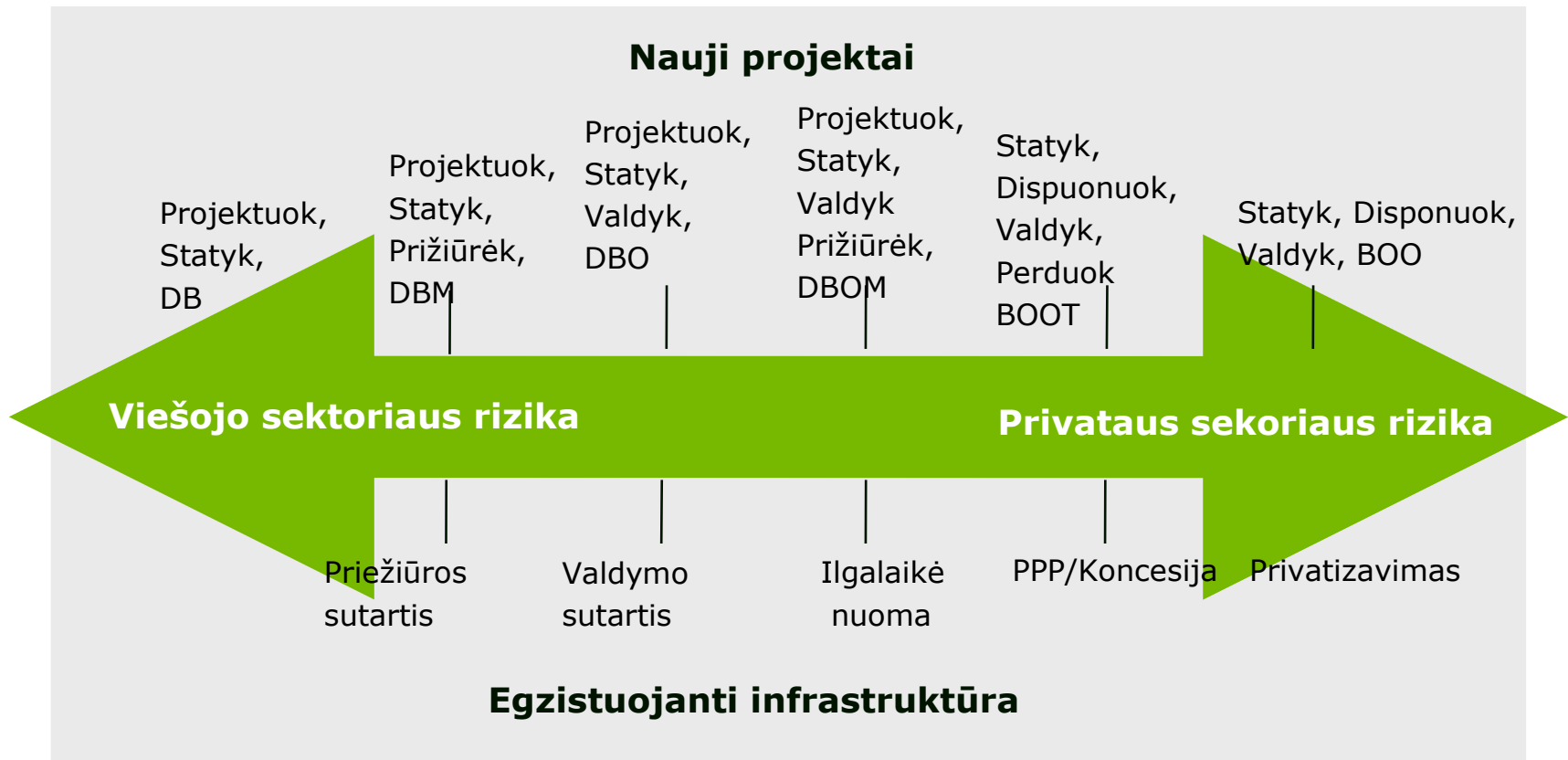


Viešo ir privataus sektoriaus partnerystių poreikis

- Pagrindiniai kriterijai pasirenkant PPP modelio taikymą konkrečiam projektui yra:
 - Rizikos laipsnis
 - Projekto patrauklumas privačiam sektoriui
 - Socialinė nauda



Viešo ir privataus sektoriaus partnerysčių poreikis



PPP paplitimas

Mokama infrastruktūra (Toll roads, bridges):

- Užuomazgos Romos Imperijoje
- Viduramžiai (London Bridge, D.Br.)
- 19 a. (Brooklyn Bridge, JAV)

Koncesija:

- 18 a. Perrier brolių koncesija



PPP paplitimas

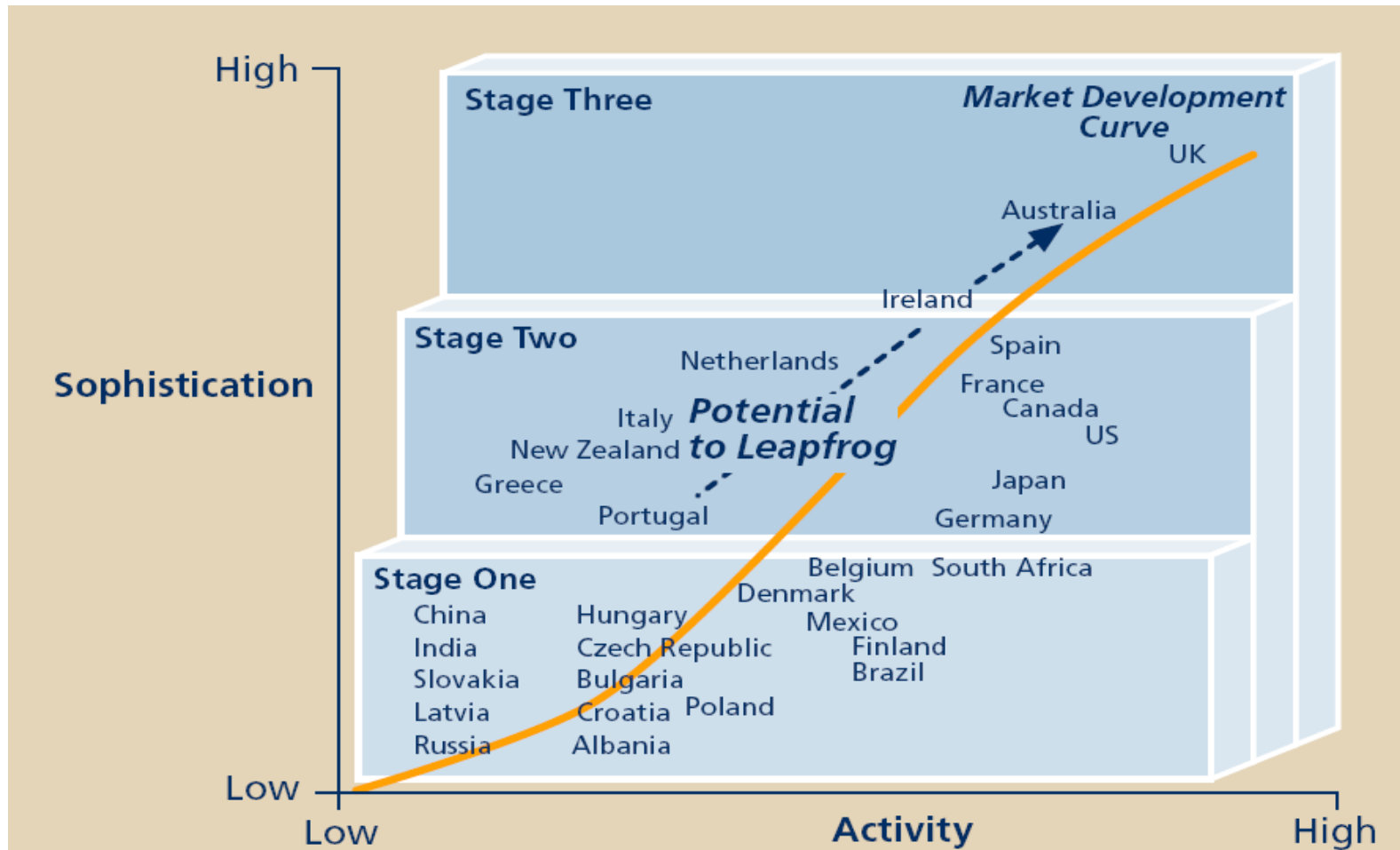
Nuo 1990-ųjų:

- Didžioji Britanija ir Australija
- Kontinentinė Europa
- Pietų Amerika (Brazilija, Argentina)
- JAV
- Azija (Korėja, Japonija, Kinija)
- Centrinė Rytų Europa

Dabar – daugiau nei 100 valstybių



PPP paplitimas



Šalis	Bendra pasirašytų kontraktų suma, 2001-08, €m	Bendras sandorių skaičius, 2001-08
Ispanija	4,127	38
Prancūzija	4,093	34
Italija	3,563	20
Airija	3,253	19
Graikija	2,398	8
Vokietija	2,029	40
Belgija	1,780	6
Olandija	1,733	9
Lenkija	1,520	2
Austrija	899	6
Suomija	700	1
Bulgarija	654	6
Vengrija	556	11
Kipras	500	1
Portugalija	450	7
Kitos šalys	977	7
Iš viso (be D. Br.)	36,583	215
Didžioji Britanija	61,131	536



PPP paplitimas

Didžiosios Britanijos lyderystė:

- Tony Blair
- Dedikuota PPP institucinė sąranga (PPP unit)
- Nuo 1990-ųjų iki 2008-ųjų - 935 PPP projektai už 66 mlrd. Svarų
- Maždaug 60 sutarčių per metus
- 2-5 mlrd. Svarų per metus



PPP ir valstybės skola

Rizikos paskirstymas (anksčiau):

- Statybos rizika (Construction risk) ir
- Paklausos rizika (Demand risk) arba Tinkamumo (Availability risk) arba abi

Rizikos paskirstymo pavyzdžiai:

High Speed Alliance, NL, geležinkeliai – Demand Risk/savo nustatyti įkainiai

Infraspeed, NL, greitasis geležinkelis – Availability Risk (99.46%)/reguliuojami

IFRIC 12 “Services Concession Arrangement”
(dabar)



PPP nauda:

- Tenkinami viešojo sektoriaus poreikiai – infrastruktūra dabar, o mokėjimai vėliau
- Greitesnis infrastruktūros sukūrimas
- Sąnaudų mažėjimas ir kokybės gerėjimas
- Išsaugojama viešojo sektoriaus turto nuosavybės teisė
- Paskirstoma rizika tarp viešojo ir privataus sektorių priskiriant didesnę dalį rizikos tai šaliai, kuri geriausiai ir efektyviausiai sugebės ją valdyti ir kontroliuoti
- Didžiausia nauda (Best Value for Money)



PPP nauda:

- Nereikalauja arba reikalauja nedidelių pradinių viešojo sektoriaus investicijų
- Pritraukiamas kapitalas kitiems projektams, skatinamos inovacijos
- Geresnis viešasis valdymas- viešasis sektorius orientuojasi į rezultatą



PPP galimi trūkumai:

- Patirties ir kompetencijos nebuvimas
- Ribotas sutarčių lankstumas
- Netinkamo rizikos paskirstymo galimybė
- Galimi konkurencijos apribojimai
- Didesnis finansavimo kaštai negu skolinimasis per viešuosius finansus
- Vykdyimo kontrolės neužtikrinimo rizika
- Privatus interesas gali dominuoti prieš viešą (darbuotojų atleidimas, didesni mokesčiai galutiniams vartotojams, etc)



*Teisinės prielaidos viešo ir privataus
sektoriaus partnerystei Lietuvoje*



Situacija iki teisės aktų paketo inicijavimo (1)

- Vieningos partnerystės strategijos nebuvimas ir prioritetų PPP srityje nebuvimas
- Lietuva ir Estija (vienintelės CEE) neturi PPP atsakingos institucijos (Lietuvoje kurį laiką veikė, bet buvo panaikinta)
- Nėra institucijos, kuri parengtų tipines partnerystės sutarčių formas, sukurtų projektų rengimo metodiką bei projektų rizikos vertinimo ir padalijimo tarp šalių metodiką



Situacija iki teisės aktų paketo inicijavimo (2)

- Įstatymais konkrečiai buvo reglamentuota tik viena PPP forma (koncesijos). Iki 2008 m. 45 koncesijos. Kitos populiarios PPP formos neegzistavo, nebuvo sėkmingai taikomos
- Iki 2008 m. 14 savivaldybių išnuomojo šilumos tinklus
- Viešųjų pirkimų įstatymas nepakankamai pritaikytas PPP modelio taikymui



Situacija iki teisės aktų paketo inicijavimo (3)

- Nevykdomas koncesijos projektų koordinavimas ir priežiūra
- Nekaupiama, nesisteminama ir neanalizuojama informacija
- Neaiškus kompetencijos pasiskirstymas tarp viešojo administravimo institucijų ir įstaigų



Situacija iki teisės aktų paketo inicijavimo (4)

- Skaidrumo trūkumas, korupcija
- Išankstinė neigiama nuomonė
- Viešasis interesas supriešinamas privataus sektoriaus pelno siekimui



Situacija iki teisės aktų paketo inicijavimo (5)

- Politinės valios trūkumas
- Politinio tęstinumo trūkumas
- Valstybės investicijų programa gali tenkinti tik būtiniausius poreikius
- Finansavimo nebuvimas



Teisės aktų paketas – teisinių ir institucinių priemonių reforma Lietuvoje

- Investicijų įstatymo pakeitimas (Žin. 2009-06-30 Nr.77-3164)
- Koncesijų įstatymo pakeitimas (Žin. 2009-06-30, Nr. 77-3167)
- Viešųjų pirkimų įstatymas (Žin. 2009-08-04, Nr. 93-3986)
- Žemės įstatymo pakeitimas (Žin. 2009-06-30, Nr. 77-3166)
- Vietos savivaldos įstatymo pakeitimas (Žin., 2009-06-30, Nr. 77-3165)



Investicijų įstatymo naujovės (1)

- 2009 m. birželio 16 d. buvo priimti LR Investicijų įstatymo pakeitimai, kurie sudaro prielaidas viešųjų ir privačių partnerysčių įgyvendinimui Lietuvoje
- Įsigalioja nuo 2010 m. sausio 1 d.



Investicijų įstatymo naujovės (2)

- “Viešojo ir privataus sektoriaus partnerystė” – valstybės/ savivaldybės institucijos ir privataus subjekto įstatymuose nustatyti bendradarbiavimo būdai, kuriais valstybės ir savivaldybės perduoda jos funkcijoms priskirtą veiklą privačiam subjektui, o privatus subjektas investuoja į šią veiklą ir jai vykdyti reikalingą turta, už tai gaudamas atlyginimą



Investicijų įstatymo naujovės (3)

- “Valdžios ir privataus sektoriaus partnerystė” – kai privatus subjektas valdžios ir partnerystės sutartyje nustatytomis sąlygomis investuoja į valdžios subjekto funkcijoms priskirtas veiklos sritis ir šiai veiklai reikalingą vykdyti reikalingą valstybės arba savivaldybės turtą ir vykdo tose srityse įstatyme nustatytą veiklą, už kurią privačiam subjektui atlyginimą moka valdžios subjektai



Investicijų įstatymo naujovės (4)

“Valdžios subjektas”:

- Savivaldybės (savivaldybės tarybos sprendimu) – kai perduodama savivaldybės funkcijoms priskirta veikla
- Įgaliota valstybės institucija ar įstaiga (LR Vyriausybės sprendimu) - kai perduodama centrinės valdžios funkcijoms priskirta veikla
- Jei pagal partnerystės sutartį valstybė prisiimtų daugiau nei 200 mln. LTL dydžio turtinius įsipareigojimus – LR Seimo pritarimas



Investicijų įstatymo naujovės (5)

“Privatus subjektas”:

- bet kokios teisinės formos juridinis asmuo, viešas juridinis asmuo, tokių asmenų grupė, išskyrus t.t. išimtis
- tiek LR, tiek užsienio subjektai, įsteigti pagal užsienio valstybės teisę, taip pat neturintys juridinio asmens statuso, taip pat įmonių filialai



Investicijų įstatymo naujovės (6)

Pagrindiniai bruožai:

- rašytinė partnerystės sutartis
- partnerystės trukmė - nuo 3 iki 25 metų
- atlyginimą privačiam partneriui moka valstybė/savivaldybė
- privatus partneris parenkamas LR viešojo pirkimo įstatymo nustatyta tvarka
- valdžios subjektas privalo parengti projekto pagrindimą



Investicijų įstatymo naujovės (7)

Pagrindiniai bruožai:

- partnerystės laikotarpiui privačiam partneriui gali būti perduodamas patikėjimo teise/panaudai valstybės/savivaldybės nekilnojamasis turtas ir kilnojamasis turtas, išskyrus žemę
- žemė, kuri yra tiesiogiai priskirta perduodama nekilnojamojo turto objektui, gali būti išnuomota privačiam investuotojui be aukciono
- nuosavybės teisė į turta negali būti perduota
- naujai sukurto objekto nuosavybė perduodama valstybei/savivaldybei



Partnerystės sutartis:

- vykdoma veikla, pobūdis ir mastas
- investicijų šaltiniai bei jų dydis
- sutarties terminas ir pratęsimo sąlygos
- privataus subjekto prievolių įvykdymo užtikrinimo būdai bei atsakomybė
- rizikos pasidalijimas tarp šalių
- valdžios subjekto teisė kontroliuoti privataus subjekto įsipareigojimų vykdymą
- sutarties keitimo ir nutraukimo sąlygos
- ginčų sprendimo tvarka



Koncesijų įstatymo naujovės

- Koncesijų projektams numatoma labai panaši tvarka kaip ir PPP (derinimas su LR Finansų ministerija)



Viešųjų pirkimų įstatymas

- Nėra specialiai pritaikytas privataus partnerio parinkimui viešojo ir privataus sektoriaus partnerystės tikslais
- Konkurencinis dialogas kaip viešųjų pirkimų būdas



Žemės įstatymo naujovės

- Numatoma galimybė išnuomoti privačiam investuotojui, su kuriuo sudaryta partnerystės sutartis, valstybinę žemę be aukciono



Vietos savivaldos įstatymo naujovės

- Detalizuojama sprendimų dėl viešojo ir privataus sektoriaus partnerysčių priėmimo savivaldybėse tvarka



Teisės aktų projektai (1)

- LR Vyriausybės nutarimo projektas dėl Viešo ir privataus sektoriaus partnerystės
- Informacijos apie partnerystės projekto įgyvendinimo eigą teikimo LR Finansų ministerijai taisyklės



Teisės aktų projektai (2)

- Sudarytų partnerystės sutarčių ir partnerystės projektų įgyvendinimo ataskaitos forma (atsakinga LR Finansų ministerija)
- Įsakymas dėl Viešo ir privataus sektorių partnerystės komisijos sudarymo bei šios komisijos vidaus dokumentų parengimas (atsakinga LR Finansų ministerija)



Viešojo ir privataus sektorių partnerystės projektų rengimo ir įgyvendinimo taisyklės (projektas) (1)

- Pagrindines galias numatoma suteikti LR Finansų ministerijai
- Numatoma sukurti specialią Viešojo ir privataus sektoriaus partnerystės projektų komisiją, kuri vertintų projektus iš Seimo, Vyriausybės bei Ministerijų bei kitų valstybinių institucijų atstovų (už Komisijos sudėties tvirtinimą atsakinga LR Finansų ministerija)
- Numatomas įsigaliojimas – nuo 2010 m. sausio 1 d.



Viešojo ir privataus sektorių partnerystės projektų rengimo ir įgyvendinimo taisyklės (projektas) (2)

- Taikymo sritis – investicijų projektai, kurių vertė yra ne mažesnė kaip 40 mln. LTL ir ne trumpesni kaip 3 metų trukmės
- Detalizuojama projekto pagrindimo tvarka:
 - galimybių studija (apibrėžtas turinys)
 - partnerystės projektas (apibrėžtas turinys)
- Privalomas nuolatinis derinimas su LR Finansų ministerija (išvados prieš pradedant projektą, įgyvendinimo ataskaitos vykdant projektą ir po projekto užbaigimo, pritarimas partnerystės sutarties nutraukimui/pakeitimui)



ES teisinis reglamentavimas

- Visos PPP laikomos vieša sutartimi arba koncesijomis
- PPP sąvoka ir vienoda PPP sutarčių sudarymo tvarka nėra reglamentuota ES teisės aktų (bandymas išlaikyti lankstumo ir subsidiarumo principus)
- ES institucijų požiūris į PPP matomas:
 - 2004 m. Eurostat'o sprendimas dėl ilgalaikių PPP sutarčių
 - 2005 m. EK Žalioji knyga dėl PPPs ir EB teisės viešoms sutartims ir koncesijoms,
 - 2006 m. EP rezoliucija dėl Institucinių viešų ir privačių partnerysčių
 - 2008 m. EK komunikatas dėl Institucinių viešų ir privačių partnerysčių



UNECE rekomendacijos, 2008

- Dispozityvus teisinis režimas (Permissive PPP legislation) – nebūtina viską sureguliuoti, bet siekiant sureguliuoti rezultata
- Nuspėjamas teisinis režimas (Predictable PPP legislation)
- Paprastas teisinis režimas (Simpler PPP legislation) – standartizuotas požiūris ir supratimas
- Įgalinantis teisinis režimas (Empowering PPP legislation) – visuomenės dalyvavimas procese
- Užtikrinantis teisinis režimas (Enforceable PPP legislation)



ES teisės praktika – PPP teisinės formos (1)

- Dėl PPP rūšių įvairovės yra netikslinga bandyti unifikuoti ES narių praktiką
- Europos Komisija valstybėse narėse taikomas PPP formas suskirstė į dvi stambias grupes:
 - PPP vykdoma sutarčių pagrindu sudarant viešąją sutartį arba koncesiją
 - Institucionalizuota PPP, kai viešojo ir privataus sektoriaus bendradarbiavimas vyksta savarankiško teisinio subjekto forma (mišraus kapitalo įmonė arba privataus sektoriaus perimta valdyti viešoji įmonė)



ES teisės praktika - PPP teisinės formos (2)

PPP

Sutartinės PPPs

Institucionalizuotos
PPPs

Koncesijos

Mišrios/bendros
įmonės

Partnerystės sutartys

Privatizavimas/
dalinis privatizavimas



Institucinis Viešojo ir Privataus sektorių bendradarbiavimas (1)

- Suprantamas kaip bendradarbiavimas įsteigiant bendrą įmonę, kuriai yra suteikiama koncesija ar pasirašoma viešojo pirkimo sutartis
- Privataus sektoriaus indėlis į IVPSB neapsiriboja vien finansavimu, bet apima aktyvų dalyvavimą įmonės valdyme, operatoriaus funkcijų atlikimą, žinias (*know-how*)
- Kuriant bendrą įmonę privalu laikytis lygiateisiškumo, nediskriminavimo, skaidrumo, abipusio pripažinimo ir proporcingumo principų



Institucinis Viešojo ir Privataus sektorių bendradarbiavimas (2)

- Viešųjų pirkimų įstatymas numato reikalavimus informacijos apie projektą paskelbimui
- Visi potencialūs tiekėjai turėtų lygias galimybes susipažinti iš anksto su informacija apie tai, kad perkančioji organizacija ruošiasi steigti bendrą įmonę ir pasirašyti su naujai įsteigtu ūkio subjektu viešojo pirkimo sutartį, ar suteikti jam koncesiją
- Reikalinga numatyti ir iš anksto paskelbti numatomos pasirašyti sutarties trukmę, galimus sutarties pratęsimus, galimybę suteikti naujas užduotis



*Viešojo ir privataus sektoriaus partnerystės –
neribotos galimybės*



Keletas pavyzdžių, D.Br:

Galimybės visur:

- Socialinis būstas – “Decent Housing Programme”
- (2008-2011), D.Br.
- Švietimas – “Building Schools for the Future” – per 15 metų bus pastatytos/pilnai renovuotos visos vidurinės mokyklos, D.Br.
- iki 2007 m. renovuotos 93 ligoninės (5.3 mlrd. svarų)
- Londono metro, 5.5 mlrd. svarų
- Tunelis, 4.2 mlrd. svarų
- Daugelis kitų





www.evershedssaladzius.it