

VIEŠOJO IR PRIVAČIOJO SEKTORIŲ PARTNERYSTĖ (VPSP) IR JOS REGLAMENTAVIMAS LIETUVOJE

Diana Vaitiekūnienė
Finansų ministerijos Turto valdymo departamento
direktoriaus pavaduotoja
Vilnius, 2009-12-10

VIEŠOJO IR PRIVATAUS SEKTORIŲ PARTNERYSTĖS SAMPRATA

- viešojo ir privataus sektorių partnerystė (VPSP)- tai viešojo ir privataus sektorių bendradarbiavimas, įgyvendinant viešosios infrastruktūros projektus ar teikiant viešąsias paslaugas.
- tai viešųjų pirkimų būdas tik kompleksinis, su ilgesne laimėtojo atrankos procedūra, kurio galutinis tikslas - ilgalaikės, sudėtingos ir didelės apimties sutarties sudarymas tarp viešojo sektoriaus subjekto ir vieno ar kelių privataus sektoriaus subjektų.

Esminiai VPSP bruožai

- Ilgalaikis bendradarbiavimas (iki 50 m.) ;
- Partnerystės sutartimi su privačiu sektoriumi yra perkama ne vienos rūšies veikla, o veiklų kompleksas;
- Partnerystės sutartimi abiejų sektorių gebėjimai, finansinės galimybės, projekto rizika ir nauda yra pasidalinami tarp partnerių;
- Mokėjimai privačiam partneriui pradunami vykdyti tik tuomet, kada sutartai veiklai vykdyti pilnai sukuriamas reikiamas turtas ir pradama vykdyti sutartyje numatyta veikla;
- Išlaikoma viešojo sektoriaus nuosavybės teisė į partnerystės sutarties laikotarpiu privačiam subjektui perduotą valdyti ir/ar naudoti turtą (Koncesijų atv. dėl naujai sukurto turto nuosavybės teisės yra susitariama atsižvelgiant į konkurso sąlygas).

VPSP TAIKymo PRIEŽASTYS

- Viešojo sektoriaus investicijų poreikis infrastruktūrai kurti bei modernizuoti ir ribotos jo finansinės galimybės skirti šiam tikslui pakankamą finansavimą;
- Galimybė pritraukti privataus kapitalo investicijas, gebėjimus ir patirtį;
- Daugelyje atvejų projektai įgyvendinami greičiau, efektyviau, bei pigiau, nes vykdomas vienas pirkimas, o ne atskirų projekto etapų pirkimai;
- VPSP - viešojo sektoriaus išlaidų reguliavimo priemonė, sudaranti galimybę išvengti didelių biudžetų išlaidų per trumpą laikotarpį, papildomo skolinimosi ir atskirais atvejais apskaityti sukurtą turtą ne viešojo sektoriaus balanse ženkliai nedidinant skolos ir deficito rodiklių;
- Galimybė privačiam subjektui užsitikrinti ilgalaikės pajamas.

PARTNERYSTĖS GRĖSMĖS- 1

- VPSP sutartys yra ilgalaikės, sudėtingos, santykinai nelanksčios, nes sunku iš anksto numatyti ir įvertinti visus veiksnius, galinčius įtakoti numatomos veiklos vykdymą tolimoje perspektyvoje;
- Planuojant taikyti VPSP, numatomi valdžios sektoriaus įsipareigojimai pagal partnerystės sutartis turi būti suderinti su valstybės/savivaldybės finansinėmis galimybėmis esamoje bei ilgalaikėje perspektyvoje nes to nepaisymas gali neigiamai įtakojami vėlesnių laikotarpių biudžetų rodiklius;

PARTNERYSTĖS GRĖSMĖS- 2

- VPSP projektų įgyvendinimas, sukelia papildomą fiskalinę riziką, kuri pasireiškia kada VPSP projektai yra įgyvendinami :
 - neturint reikiamos patirties;
 - neturint tam tikslui pritaikytos teisinės ir administracinės sistemos (valdymo-kontrolės sistemos);
 - siekiant taikyti partnerystę išskirtinai tam, kad išvengti biudžetų rodiklių blogėjimo
- Dėl pastarųjų veiksnių paslaugų pirkimas gali tapti brangesnis ir trukti ilgiau negu taikant tradicinius viešuosius pirkimus;

PAGRINDINĖS PRIELAUDOS SĖKMINGAI PARTNERYSTEI

- Efektyvi **investicijų planavimo sistema**, sudarant sąlygas atrinkti projektus pagal viešojo sektoriaus poreikius, projektų ekonominį efektyvumą bei naudą visuomenei;
- Tinkama **teisinė ir administracinė (valdymo ir kontrolės) sistema**, sudaranti sąlygas efektyviai taikyti įvairius VPSP būdus, parengti vertinti, atrinkti ir įgyvendinti kokybiškus VPSP projektus;
- **Apskaitos ir atskaitomybės sistema**, sudaranti sąlygas teisingai ir skaidriai apskaityti VPSP sandorius bei jų įtaką valstybės finansiniams rodikliams.

EUROPOS BENDRIJOS NUOSTATOS-1

- Kol kas nėra vieningo reglamentavimo, bendro VPSP apibrėžimo, specialių taisyklių projektų įgyvendinimui;
- VPSP tema ES institucijos pasisakė šiuose dokumentuose:
 - 2004 m. balandžio 30 d. EK komunikatas KOM (2004) 327 (Green book);
 - 2005 m. lapkričio 15 d. EK komunikatas KOM (2005) 569 ();
 - 2008 m. vasario 5 d. EK komunikatas C(2007)6661 (dėl institucinės partnerystės);
 - Europos teisingumo teismo praktika dėl viešųjų pirkimų;
 - 2004 m. vasario 11 d. Eurostat'o sprendimas dėl ilgalaikių VPSP sandorių apskaitos.

EUROPOS BENDRIJOS NUOSTATOS-2

- ES skatina ir palaiko VPSP vystymą, kaip papildomą priemonę, apjungiančią dviejų sektorių gebėjimus ir pinigus, bei galinčią paskatinti rinkų atsivertimą ir ekonomikos vystymąsi (EK komunikatas KOM (2009) 615):
- ✓ gerinti projektų įgyvendinimą, jų efektyvumą, rizikos pasiskirstymą, apskaitą sukuriant veiksmingą VPSP skatinančią sistemą;
- ✓ skatinti nuolatinį naujųjų bei mokslo pasiekimų diegimą VPSP projektuose;
- ✓ svarbus privataus sektoriaus dalyvavimas ir vaidmuo rengiant bei įgyvendinant ilgalaikes pramonės-prekybos, infrastruktūros vystymo programas;
- ✓ projektų finansavimo tobulinimas (su EIB);
- ✓ koncesijų reglamentavimo tobulinimas (ES);
- ✓ VPSP sandorių apskaitos tobulinimas (Eurostat'o darbo grupė).

EUROPOS BENDRIJOS NUOSTATOS-3

- Europos VPSP Ekspertizių centras-EPEC:
 - įkurtas 2008 m. bendru EK, EIB ir 26 ES valstybių- narių susitarimu;
 - Skirtas tobulinti viešojo sektoriaus gebėjimus VPSP srityje;
 - "Žinių bankas", teikiantis žinias ir patirtį valstybių VPSP politiką formuojančioms institucijoms ir VPSP politiką įgyvendinantiems padaliniais (Taskforces);
 - Finansų ministerija – EPEC narė.

EUROPOS BENDRIJOS NUOSTATOS-4

- VPSP projektams finansuoti ES yra sukurtos nemažos galimybės:
- valstybės narės gali pasinaudoti TFI finansavimu, ES struktūrinių fondų lėšomis bei ES, EIB ir EBRD sukurtais finansiniais mechanizmais, skirtais teikti paramą projektų rengimui ir įgyvendinimui:
- ✓ JASPERS – techninė ir finansinė parama visuose projektų (ir VPSP) etapuose;
- ✓ JESSICA –techninė parama miestų investicijoms skatinti;
- ✓ JEREMIE – finansinės paramos teikimas smulkiam ir vidutiniam verslui.

VIEŠOJO IR PRIVATAUS SEKTORIŲ BENDRADARBIAVIMAS- 1

- Pagal užsienio šalių (ir EK) praktiką, skiriamos VPSP rūšys pagal bendradarbiavimo pobūdį:
 - **Sutartinė** –veikla vykdoma, sudarant sutartis, kurių pagrindinės yra:
 - koncesijos (darbų ir paslaugų);
 - viešaisiais pirkimais grindžiamos VPSP sutartys.
 - **Institucinė**–mišraus kapitalo įmonei pavedama vykdyti veiklą pagal VPSP sutartį:
 - gali būti **steigiama nauja įmonė**, turinti bendrą abiejų sektorių subjektų akcijų, su kuria sudaroma VPSP sutartis, arba
 - privatus subjektas įneša savo, dalį į jau egzistuojančią viešojo sektoriaus įmonę, vykdančią VPSP sutartį.
 - **Institucinė netaikoma, jei privatus subjektas apsiriboja vien kapitalo suteikimu viešojo sektoriaus subjektui.**

VIEŠOJO IR PRIVATAUS SEKTORIŲ BENDRADARBIAVIMAS- 2

- Pagal finansavimo pobūdį VPSP projektai gali būti skiriami į 3 kategorijas:
- Savarankiški (free-standing) - projekto išlaidos finansuojamos galutinių vartotojų mokėjimais;
- Dalinai savarankiški (partly free-standing)- projekto išlaidos finansuojamos bendrai – ir galutinių vartotojų mokėjimais ir užsakovo lėšomis;
- Viešaisiais pirkimais grindžiami VPSP projektai (public service PPPs), kuriuose projekto išlaidos finansuojamos viešojo sektoriaus subjektų (užsakovų) biudžetų lėšomis.

VIEŠOJO IR PRIVATAUS SEKTORIŲ BENDRADARBIAVIMAS- 3

- Praktikoje VPSP projektai įgyvendinami taikant įvairius bendradarbiavimo modelius, priklausančius nuo abiejų sektorių subjektų dalyvavimo lygio projektų įgyvendinime pagal sudarytų sutarčių sąlygas, nustatančias investavimo poreikį, sukuriama turto statusą, rizikos pasiskirstymą ir pan.:
- **BOO** (Build-Own-Operate), kur sukuriama turto nuosavybės teisė paliekama privačiam partneriui;
- **DBFO** (Design-Build-Finance-Operate)- vienas iš BOO variantų;
- **BBO** (Buy-Build-Operate), taikomas parduodant turta privačiam subjektui, kuris jį renovuoja ar rekonstruoja ir naudoja, teikdamas viešąsias paslaugas. Turto nuosavybės teisė paliekama privačiam subjektui;
- **BOT** (Build-Operate-Transfer) -turto projektavimą, statybą, finansavimą, valdymą ir priežiūrą atlieka privatus subjektas, kuriam turto nuosavybės teisė suteikiama tik sutarties laikotarpiui bei jo variantai – BTO (Build-Transfer-Operate;Build- Rehabilitate- Operate - Transfer; Build-Lease-Transfer).

VPSP PROJEKTŲ SITUACIJA LIETUVOJE -1

- 2008 m. Valstybės Kontrolės VPSP audito ataskaita (įvertinta politika, jos kryptys, teisės aktų analizė ir vertinimas, konkrečių koncesijų atvejų analizė);
- Didelis VPSP projektų poreikis valdžios sektoriaus (centrinės valdžios/savivaldybių) mastu. 2007 m. pabaigai vykdomos (inicijuotos) 45 koncesijos (43% visų savivaldybių);

VPSP PROJEKTŲ SITUACIJA LIETUVOJE -2

- **Trūkumai:**
- ✓ VPSP projektai inicijuojami neatliekant jų galimų įgyvendinimo būdų analizės bei būsimos naudos vertinimo;
- ✓ patirties stoka - subjektai, inicijuojantys ir vykdydantys VPSP projektus, neturi reikiamos patirties visais VPSP klausimais (įskaitant VPSP būdų skirtumų supratimą);
- ✓ metodinės informacijos, tipinių dokumentų ir konsultacinės pagalbos stoka;
- ✓ informacijos apie gerąją ir blogąją projektų įgyvendinimo patirtį stoka.

VPSP REGLAMENTAVIMAS LIETUVOJE- 1

- Lietuvoje įgyvendinamos įvairios VPSP formos, reglamentuotos bendruose ar specialiuose teisės aktuose (viešieji pirkimai, privatizacija, jungtinė veikla, frančizė);
- Vienas išsamiausiai reglamentuotų iš VPSP būdų- koncesija (1996 m. specialus teisės aktas);

VPSP REGLAMENTAVIMAS LIETUVOJE- 2

• **Koncesija** (LR Koncesijų įstatymas) –viešojo sektoriaus subjekto suteikiamas leidimas privataus sektoriaus subjektui vykdyti ūkinę-komercinę veiklą, susijusią su infrastruktūros objektų projektavimu, statyba, plėtra, atnaujinimu, pakeitimu, remontu, valdymu, naudojimu ir (ar) priežiūra, teikti viešąsias paslaugas, valdyti ir (ar) naudoti valstybės, savivaldybės turta (tarp jų eksploatuoti gamtos išteklius), kai koncesioninkas prisiima visą ar didžiąją dalį su tokia veikla susijusios rizikos bei atitinkamas teises ir pareigas, ir jo atlyginimą už šią veiklą sudaro:

- tik teisės užsiimti atitinkama veikla suteikimas ir pajamos iš tokios veiklos, **ar**
- tokios teisės suteikimas ir pajamos iš tokios veiklos kartu su atlyginimu, mokamu koncesioninkui suteikiančiosios institucijos, atsizvelgiant į jos prisiimtą riziką;

VPSP REGLAMENTAVIMAS LIETUVOJE- 3

- **Valdžios ir privataus subjektų partnerystė (VPP)** sudarant viešaisiais pirkimais grindžiamas VPSP sutartis (Investicijų įstatymo pataisos įsigalios 2010-01-01d.
- Nustatyta VPSP sąvoka, VPP sąvoka, VPP sutarčių samprata, jų principai ir ypatumai, turinys.
- **VPP esmė**– privatus subjektas valdžios ir privataus subjektų partnerystės sutartyje nustatytomis sąlygomis investuoja į valdžios subjekto funkcijoms priskirtas veiklos sritis ir šiai veiklai vykdyti reikalingą valstybės arba savivaldybės turtą ir vykdo tose srityse įstatyme nustatytą veiklą, už kurią atlyginimą privačiam subjektui mokama valdžios subjektas.

VPSP REGLAMENTAVIMAS LIETUVOJE- 4

- **Institucinė VPSP (IVPSP)** (Valstybės ir savivaldybių turto valdymo, naudojimo ir disponavimo joo įstatymas). **Pasiūlyti pakeitimai** (Zalioji knyga ir EK aiškinmieji komunikatai KOM (2005) 569 ir C(2007) 6661):
 - **IVPSP sąvoka**– tai partnerystės būdas, kai valstybės ar savivaldybės institucijų funkcijoms priskirtą veiklą pagal VPSP sutartis (koncesijų ar valdžios ir privataus subjektų partnerystės) vykdo akcinė bendrovė ar uždaroji akcinė bendrovė, kurios akcijų dalis priklauso valstybei /savivaldybei;
 - Įteisinti, kad **privatus partneris** su kuriuo valstybė/savivaldybė steigs mišraus kapitalo bendrovę, kuri vykdys veiklą pagal partnerystės sutartį būtų parenkamas organizuojant vieną konkursą (informacija apie akcinės bendrovės ar uždarosios akcinės bendrovės steigimą turės būti nurodyta konkursa sąlygose koncesijai suteikti ar valdžios ir privataus subjektų partnerystei įgyvendinti);
 - nustatyti, kad valstybės/savivaldybės dalis mišraus kapitalo bendrovėje gali nesiekti 50 procentų balsu.
- Pastaba:** šiuo metu valstybė /savivaldybė turta gali investuoti įsigydamas steigiamos / kapitalą didinančios akcinės bendrovės ar uždarosios akcinės bendrovės akcijų tik tai jos suteiks jai daugiau kaip 50 procentu balsu. Siūloma nustatyti, kad IVPSP atveju, valstybė/savivaldybė gali turta investuoti įsigydamas steigiamos/ didinančios įstatinį kapitalą akcinės bendrovės ar uždarosios akcinės bendrovės akcijų nepriklausomai nuo to, kokia balso teise jos suteiks, t. y. kai akcijos suteiks mažiau nei 50 procentų balsu).

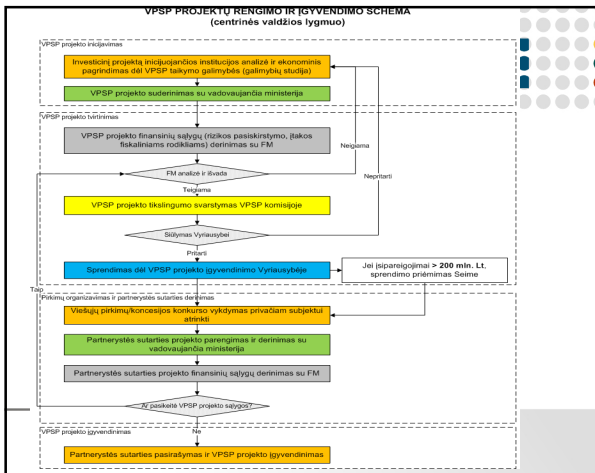
KONCESIJŲ IR VALDŽIOS IR PRIVATAUS SUBJEKTŲ PARTNERYSTĖS SUTARČIŲ SKIRTUMAI

Valdžios ir privataus subjektų partnerystė	Koncesija
1. Taikymo sritys: valdžios sektoriaus kompetencijai priskiriamos veiklos sritys, finansuojamos centrinės valdžios savivaldybių biudžetų lėšomis - transporto, švietimo, sveikatos ir socialinės apsaugos, kultūros, turizmo, viešosios tvarkos ir visuomenės apsaugos, kt. įstatymų nustatytos valdžios subjekto veiklų ir funkcijų aprašomos sritys.	1. Taikymo sritys: ūkinė komercinė veikla, apimanti daugiau sričių - energetika; vandens ir vandens nuotekų ūkis; atliekų tvarkymas; sveikatos apsaugos, telekomunikacijų, švietimo sistemos; uostų, priepilaukių, oro uostų, viešosios transporto infrastruktūros, turizmo, kultūros, kt. LRV sprendimais nustatytos sritys.
2. Projekto rizika – pasiskirstoma tarp partnerių. Šioms sutartims taikomos Eurostat'o taisyklės, nes rizikos pasiskirstymas itakojia valdžios sektoriaus skolos ir deficitų rodiklius.	2. Projekto rizika – privaloma sąlyga - koncesioninkas prisiima visa ar didžiąją dalį rizikos.
3. Atlyginimas privačiam subjektui –mokamas reguliariais valdžios sektoriaus subjekto, perdavusio veiklos vykdymą privačiam subjektui, mokesčiais.	3. Atlyginimas privačiam subjektui: – teisės užsimiti nustatyta veikla suteikimas ir pajamos iš šios veiklos; – teisės užsimiti nustatyta veikla suteikimas ir pajamos iš šios veiklos ir suteikiančiosios institucijos mokamas atlyginimas, atsižvelgiant į prisiimtą riziką.
4. Privataus subjekto veikla (paslaugos ir darbai) perkama Viešųjų pirkimų įstatymu nustatyta tvarka.	4. Koncesija privačiam subjektui suteikiama Koncesijų įstatymu nustatyta tvarka.
5. Turto nuosavybės teisė ir perdojimo valdyti ir naudoti turtą pagal šiuo neparduodama privačiam subjektui. Naujai sukurtas turtas sutarties pabaigoje privato būti perduodamas valstybei /savivaldybei per valdžios subjektą.	5. Turto nuosavybės teisė – į koncesioninkui perduota valdyti ir naudoti valstybės/savivaldybės ar jų kontroliuojamą asmenų valdomą turtą pagal šiuo neparduodama. Naujai koncesioninko sukurtas turtas sutarties pabaigoje gali būti neparduodamas viešajam sektoriumi.

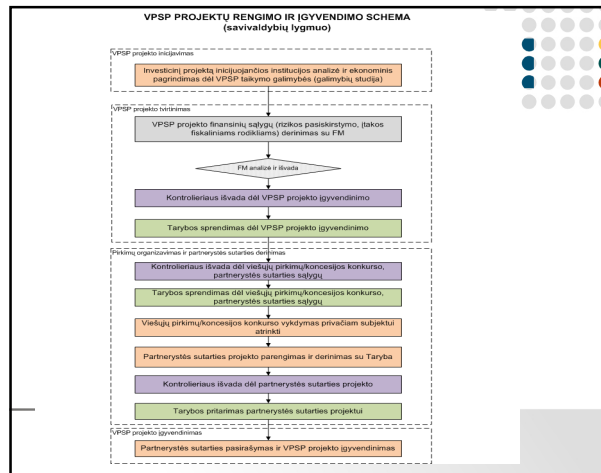
VPSP PROJEKTŲ RENGIMO IR ĮGYVENDINIMO TAISYKLĖS

- Reglamentuotos 2009-11-11 d. LRV nut. Nr. 1480;
- Nustato VPSP projektų rengimo, vertinimo, įgyvendinimo tvarką, VPSP procese dalyvaujančių institucijų teises, pareigas ir atsakomybę bei Rizikos pasiskirstymo tarp partnerystės projekto šalių aprašą;
- Nustato Finansų ministerijos funkcijas;
- teikia išvadą dėl partnerystės projekto finansinių sąlygų primumo ir rizikos pasiskirstymo tarp partnerystės projekto šalių duomenų bei jų įtakos valstybės finansiniams rodikliams;
- kaupia informaciją apie visu partnerystės sutarčių vykdymo eigą ir teikia ataskaitą Vyriausybei.
- Taikomos visiems centrinės valdžios ir savivaldybių VPSP projektams (savivaldybėms taip pat vadovaujantis Vietos savivaldos įstatymo nuostatomis).

VPSP PROJEKTŲ RENGIMO IR ĮGYVENDINIMO SCHEMA (centrinės valdžios lygmuo)



VPSP PROJEKTŲ RENGIMO IR ĮGYVENDINIMO SCHEMA (savivaldybių lygmuo)



RIZIKOS PASISKIRSTYMO ĮTAKA VALDŽIOS SEKTORIAUS DEFICITO IR SKOLOS RODIKLIAMS -1

- Įtaka nustatoma pagal 2004 m. vasario 11 d. Eurostat'o sprendimą dėl ilgalaikių VPSP sutarčių.
- Taisyklės išskiria 3 esmines rizikų kategorijas:
 - **statybos riziką** – susijusia su partnerystės sutartyse nurodyto turto statybos, rekonstrukcijos ar remonto darbų vertės ir šių darbų terminų pasikeitimais, kuriuos gali sąlygoti pavėluotas statybos ar įrengimo darbų atlikimas; sutartyje nurodytų standartų ir kt. reikalavimų nesilaikymas ir pan.
 - **tinkamumo riziką** –susijusia su rezultato atitikimu nustatytiems kokybės ir kiekybės reikalavimams, kurį gali įtakoti netinkamas projekto etapų valdymas, netinkamai pasirinktas paslaugų teikimo būdas, paslaugų kokybės pablogėjimas ir pan.
 - **paklausos riziką** –susijusia su teikiamų paslaugų paklausos svyravimu, rinkos tendencijomis, technologijų senėjimu, vartotojų skaičiaus pasikeitimu ir pan.

RIZIKOS PASISKIRSTYMO ĮTAKA VALDŽIOS SEKTORIAUS DEFICITO IR SKOLOS RODIKLIAMS -2

- Rizikos pasiskirstymas valdžios ir privataus subjekto partnerystės (VPP) sutartyje turi įtakos valdžios sektoriaus skolos ir deficito rodikliams:
 - jei didžioji dalis rizikos priskiriama privačiam subjektui- VPP sutartis laikoma **veikios nuomos sutartimi**, pagal šią sutartį sukurtas ar privačiam subjektui perduotas valdyti ir naudoti turtas neapskaitomas valdžios subjekto apskaitos balanse ir valdžios sektoriaus deficitui turi įtakos tik einamaisiais metais valdžios subjekto mokėtinos sumos;
 - jei didžioji dalis rizikos priskiriama valdžios subjektui- VPP sutartis laikoma **finansinės nuomos sutartimi**, pagal šią sutartį sukurtu naujo turto vertė ar privačiam subjektui perduoto valdyti ir naudoti turto vertės padidėjimas **apskaitomas valdžios subjekto apskaitos balanse** ir valdžios sektoriaus deficitui bei skolai turi įtakos visi pagal sutartį priimami valdžios subjekto finansiniai įsipareigojimai.
- Laikoma, kad privatus subjektas prisiima didžiąją dalį rizikos tuomet, jei jis prisiima **statybos riziką** ir **vieną iš kitų dviejų rizikų** – tinkamumo arba paklausos.

METODINĖ - KONSULTACINĖ PAGALBA

- 2009-10-14 LRV nutarimas Nr. 1290;
- Viešasis juridinis asmuo, teikiantis metodinę-konsultacinę pagalbą rengiant ir įgyvendinant VPSP projektus- Centrinė projektų valdymo agentūra -CPVA.
- **CPVA funkcijos:**
 - ✓ konsultacijų VPSP klausimais teikimas suteikiančiosioms institucijoms ir valdžios bei privatiems subjektams;
 - ✓ metodinės medžiagos, rekomendacijų, tipinių ir kitų dokumentų rengimas ir leidimas;
 - ✓ nacionalinės ir tarptautinės VPSP projektų rengimo ir įgyvendinimo patirties kaupimas ir sklaida;
 - ✓ kartu su FM norminių teisės aktų tobulinimas ir rengimas;
 - ✓ viešojo sektoriaus subjektų, įgyvendinančių VPSP projektus, gebėjimų stiprinimas (mokymai, seminarai, konferencijos).

ARTIMIAUSI VEIKSMAI

- VPSP projektų finansinių sąlygų vertinimo taisyklės-FM;
- Projektų galimybių studijų rengimo ir vertinimo tvarka- CPVA;
- Tipinės sutartys, rekomendacijos, kiti reikiami dokumentai-CPVA.

Dėkoju už Jūsų dėmesį

Kontaktai:

- Finansų ministerija
- Turto valdymo departamentas
- Direktoriaus pavaduotoja
- ☎ 2390 113
- d.vaitiekuniene@finmin.lt