



2002 11 13

## Viešojo ir privataus sektorių bendradarbiavimas kai kuriose ES šalyse

**Bendros pastabos.** Daugeliui viešojo ir privataus sektorių bendradarbiavimo (angl. *Public Private Partnership*, PPP) apibrėžimų bendra tai, kad šie du sektoriai bendradarbiauja vykdydami infrastruktūros plėtros projektus, pasitelkdami valstybės paramą ir privačias lėšas, kartu dalydamiesi tam tikra rizika ir atsakomybe<sup>1</sup>.

PPP arba vien valstybės finansavimo reikia tuo atveju, kai finansinė analizė rodo, jog investicijų grįžtamasis pelnas yra per mažas, kad būtų garantuota, jog projektas bus finansiškai pagrįstas. Finansinės analizės rezultatas privalo būti teigiamas - tikėtinos (privačios) pajamos turi (pakankamai) viršyti (privačias) išlaidas (įskaitant riziką)<sup>2</sup>.

Išskirtinos kelios PPP programų rūšys<sup>3</sup>:

1) **koncesijų** - kai privatus sektorius prisiima visą finansavimą (100%). Užuoat pasidaliję projekto riziką<sup>4</sup>, viešojo ir privataus sektorių atstovai *ex ante* pasidalija rizika sudarydami sutartis, kuriose nurodytos atsakomybė, rizika ir finansavimas (pvz., vyriausybė prisiima politinę riziką, o privataus sektoriaus atstovas - statybos ir komercinę riziką). Tokie PPP projektai Europos Sąjungos mastu bene labiausiai paplitę - Lamanšo tunelis tarp Prancūzijos ir Anglijos, tiltas per Težo upę Portugalijoje, greitojo viešojo transporto sistema Mančesteryje (Anglija) ir kt. Koncesijų PPP yra daug variantų, dažnai atpažįstamų pagal angliškas santrumpas<sup>5</sup>. BOT (*Build Own Transfer* - statyti, valdyti, perleisti (paprastai vyriausybei) yra bendra daugelio koncesijų PPP variantų santrumpa. Privataus sektoriaus šalis projektuoja, finansuoja, stato, eksploatuoja ir prižiūri infrastruktūros objektą. Ji eksploatuoja objektą sutartą laikotarpį ir turi teisę įvesti rinkliavas ir mokesčius. Privataus sektoriaus šalis objektą paprastai ir valdo. Koncesijos laikotarpio pabaigoje objektas paprastai perleidžiamas vyriausybei. BOT variantai:

- DBO (*Design Build Operate* - projektuoti, statyti, eksploatuoti) - vyriausybės ir privataus sektoriaus šalies susitarimas, pagal kurį infrastruktūros objekto projektavimas, statymas ir eksploatavimas perleidžiami privačiam sektoriui. Neretai privataus sektoriaus šalis projektą dar ir finansuoja;
- DBOM (*Design Build Operate and Maintain* - projektuoti, statyti, eksploatuoti ir prižiūrėti) - DBO sutartis, pagal kurią privataus sektoriaus šalis dar įsipareigoja teikti tam tikras infrastruktūros paslaugas;

<sup>1</sup> Public Private Partnerships; introduction, handbook, recommendations and conclusions: Final Report for Publication, [http://europa.eu.int/comm/transport/extra/final\\_reports/strategic/profit.pdf](http://europa.eu.int/comm/transport/extra/final_reports/strategic/profit.pdf), p.12-13.

<sup>2</sup> Ten pat, p. 11.

<sup>3</sup> Ten pat, p. 13-14.

<sup>4</sup> Rizika čia laikoma galimybe, kad rezultatas gali būti daugiau kaip vienas arba "tas pats rezultatas" gali būti skirtingas.

<sup>5</sup> Public Private Partnerships, p. 51-52.

- **DBFO (*Design Build Finance Operate* - projektuoti, statyti, finansuoti, eksploatuoti) - DBO sutartis, pagal kurią privataus sektoriaus šalis prisiima finansavimą;**
- **BOR (*Build Operate and Renewal of concession* - statyti, eksploatuoti ir atnaujinti koncesiją) - DBOM ir DBFO sutarčių derinys.** Privataus sektoriaus šalis apsiima projektą finansuoti, įgyvendinti ir valdymo bei priežiūros išlaidas. Šiai šaliai sutartą laikotarpį už naudojimąsi infrastruktūros objektu leidžiama rinkti sutarto dydžio mokesčius. Pasibaigus pirmos koncesijos laikui, privataus sektoriaus šalis gali derėtis dėl teisės toliau eksploatuoti objektą;
- **BOOT (*Build Own Operate Transfer* - statyti, valdyti, eksploatuoti, perleisti) - privataus sektoriaus šalis apsiima infrastruktūros objektą finansuoti, pastatyti, eksploatuoti ir prižiūrėti. Jai leidžiama iš vartotojų rinkti mokesčius. Vėliau objektas perleidžiamas vyriausybei;**
- **BTO (*Build Transfer Operate* - statyti, perleisti, eksploatuoti) arba BTL (*Build Transfer and Lease* - statyti, perleisti ir išsinuomoti) - privataus sektoriaus šalis stato ir finansuoja infrastruktūros objektą. Pastatytas objektas perleidžiamas vyriausybei. Vėliau privataus sektoriaus šalis pagal nuomos sutartį tam tikrą laikotarpį eksploatuoja objektą vyriausybės vardu;**
- **BOO (*Build Own Operate* - statyti, valdyti, eksploatuoti) - privataus sektoriaus šalis apsiima infrastruktūros objektą finansuoti, pastatyti, eksploatuoti ir prižiūrėti. Privataus sektoriaus šalis iš vartotojų gali rinkti mokesčius. Objekto valdymas ir turtas privataus sektoriaus šaliai atitenka visam laikui;**
- **LDO (*Lease Develop Operate* - išsinuomoti, plėtoti, eksploatuoti) - vyriausybė privataus sektoriaus šaliai išnuomoja infrastruktūros objektą ir perleidžia teisę tam tikrą laikotarpį gauti pajamas už kokios nors paslaugos teikimą. Vyriausybė išlieka objekto savininkė. Skirtumas nuo kitų koncesijų variantų - privataus sektoriaus šalis į objektą neprivalo investuoti;**
- **ROT (*Rehabilitate Operate and Transfer* - atnaujinti, eksploatuoti ir perleisti) - esantis infrastruktūros objektas perleidžiamas privačiam sektoriui. Šio sektoriaus šalis objektą atnaujina ir tam tikrą laikotarpį jį valdo bei prižiūri. Vėliau objektas perleidžiamas vyriausybei;**
- **RFOT (*Rehabilitate Finance Operate Transfer* - atnaujinti, finansuoti, eksploatuoti, perleisti) - ROT sutartis, kai privataus sektoriaus šalis prisiima finansavimą;**
- **ROO (*Rehabilitate Own Operate* - atnaujinti, valdyti, eksploatuoti) - vyriausybės ir privataus sektoriaus susitarimas, pagal kurį privataus sektoriaus šalis neapibrėžtą laikotarpį gali atnaujinti, valdyti ir prižiūrėti infrastruktūros**

**Jungtinė Karalystė.** Viešojo ir privataus sektoriaus bendradarbiavimas - vyriausybės modernizavimo kertinis akmuo. Šio bendradarbiavimo tikslas - pasitelkti privataus sektoriaus išteklius ir/arba patirtį, kad viešasis sektorius galėtų teikti geresnes paslaugas. Terminas PPP nusako įvairias bendradarbiavimo formas - nuo laisvos formos strateginio bendradarbiavimo iki vadinamųjų DBFO (*Design Build Finance Operate*) bei bendrų įmonių.

Privataus finansavimo iniciatyva (*Private Finance Initiative*, PFI<sup>6</sup>) yra viena iš PPP formų. PFI yra viena iš vyriausybės politikos krypčių. Ją 1992 metais paskelbė konservatorių vyriausybės kancleris Normanas Lamontas. PFI yra tokia PPP forma, kur sujungiamos viešųjų pirkimų programos - viešasis sektorius gali įsigyti privataus sektoriaus ilgalaikį turtą ir paslaugas pagal rangos sutartis. PFI skiriasi nuo privatizavimo tuo, kad viešojo sektoriaus vaidmuo PFI projektuose išlieka svarbus, o nuo sutarčių pagal rangos sutartis - kad privatusis sektorius teikia ir ilgalaikį turtą, ir paslaugas. PFI skiriasi nuo kitų PPP tuo, kad privatusis sektorius finansuoja projektus.

Dažniausia PPP forma - vadinamasis DBFO, kai privatusis sektorius projektuoja, stato, finansuoja ir eksploatuoja objektus, įsteigtus atsižvelgiant į viešojo sektoriaus nurodytus pageidaujamus "produktus".

<sup>6</sup> Graheme Allen, The Private Finance Initiative (PFI), Research paper, Economic Policy and Statistics Section, House of Commons Library.

Privatus sektorius ir taip jau atlieka statybos darbus viešajam sektoriui, tačiau PFI bendradarbiavimo forma leidžia privačiajam sektoriui dar ir planuoti, finansuoti bei teikti viešojo sektoriaus paslaugas. Pagal PFI sutartį viešasis sektorius nėra turto, pvz., mokyklos ar ligoninės savininkas, tačiau sutarties laikotarpiu moka PFI rangovui tam tikrą sutartą pinigų sumą už naudojimąsi tuo turtu.

2001 metų duomenimis, Jungtinėje Karalystėje buvo pasirašyta net 450 PFI projektų sutarčių, kurių vertė - virš 20 mlrd. svarų sterlingų. 40% šios sumos teko Transporto departamentui, vietos valdžiai ir regionams. Sveikatos departamentas pasirašė 105 sutartis, kurių vertė - virš 2,5 mlrd. svarų sterlingų. Lamanšo tunelio geležinkelio statyba kainavo 4 mlrd. svarų sterlingų.

PFI projektų tipai:

1. **Laisvieji projektai.** Privatus sektorius imasi projekto, išlaidas už kurį susigražins per rinkliavas iš galutinio vartotojo. Tokio projekto pavyzdys galėtų būti karalienės Elžbietos II tiltas (Drtfordo tiltas). Vyriausybė gali prisidėti prie projekto vykdymo pateikdama pradinį planą, padėdama sutvarkyti įstatyminius reikalus ir pan. Toliau viską daro privatus sektorius.
2. **Bendros įmonės.** Tai tokie projektai, kuriuose dalyvauja ir privatus, ir viešasis sektorius, tačiau projektą kontroliuoja privatus sektorius. Pagrindiniai reikalavimai tokio pobūdžio projektams:
  - privatus sektorius pasirenkamas konkurso tvarka;
  - projektą kontroliuoja privatus sektorius;
  - vyriausybės įnašas turi būti aiškiai apibrėžtas. Projekto išlaidos susigražinamos per rinkliavas iš galutinio vartotojo;
  - turi būti iš anksto aiškiai paskirstyta rizika.

Vyriausybės įnašas gali būti įvairių formų: koncesinės paskolos, esamų akcijų pervedimas, pagalbinių darbai ir t.t. Vyriausybei priklausančios akcijos negali sudaryti kontrolinio paketo.

**PFI kilmė.** Iki 1989 m. vyriausybės nebuvo linkusios leisti privačiam kapitalui finansuoti viešojo sektoriaus projektų. Tų vyriausybių pozicija buvo išdėstyta vadinamosiose Ryrie<sup>7</sup> taisyklėse, kuriose buvo numatyti atvejai, kada ir kokiomis sąlygomis privatus kapitalas gali dalyvauti viešojo sektoriaus projektuose, t.y. nacionalizuotose pramonės šakose. Privataus finansavimo iniciatyva (PFI) buvo paskelbta 1992 m. Šios iniciatyvos tikslas buvo glaudesnis bendradarbiavimas tarp privataus ir viešojo sektorių tiek centrinės, tiek vietos valdžių lygmenyse. Pagrindiniai naujosios politikos (PFI) principai: rizika perkeliama į privatų sektorių; garantija, kad viešojo sektoriaus pinigai naudojami efektyviai. 1993 m. Kennethas Clarke'as paskelbė apie Privataus finansavimo kolegijos įsteigimą, kurios vaidmuo buvo:

- skatinti viešojo ir privataus sektoriaus dalyvavimą iniciatyvoje;
- skatinti naujas idėjas;
- nustatyti naujas sritis, kuriose galėtų dalyvauti privatus sektorius;
- spręsti problemas, kurios gali trukdyti pažangai.

Clarke'o manymu, "privataus sektoriaus kapitalas bus pagrindinis augimo šaltinis". Jis Perspėjo, kad Iždas<sup>8</sup> netvirtins projektų, jei prieš tai nebus išnagrinėtos privataus finansavimo galimybės. Jis aiškiai pasakė, kad nori maksimaliai padidinti privataus kapitalo panaudojimo galimybes, kad viešasis kapitalas būtų skiriamas toms sritims, kuriose negali dalyvauti privatus kapitalas.

<sup>7</sup> William Ryrie - Nacionalinės ekonominės plėtros tarybos pirmininkas.

<sup>8</sup> Finansų ministerija.