



Baltic
Institute
of Social
Sciences

PUBLISKĀ UN PRIVĀTĀ PARTNERĪBA LATVIJĀ: PIEREDZE UN PERSPEKTĪVAS

Rīga, 2010



Šis dokuments ir veidots ar Īslandes, Lihtenšteinas un Norvēģijas finansiālu atbalstu EEZ finanšu instrumenta un Norvēģijas valdības divpusējā finanšu instrumenta ietvaros un ar Latvijas valsts finansiālu atbalstu no Sabiedrības integrācijas fonda. Par šī dokumenta saturu atbild nodibinājums "*Baltic Institute of Social Sciences*".

Zinātniskās redaktores: **Oksana Žabko, Brigita Zepa**

Autori: **Oksana Žabko, Brigita Zepa, Inese Šūpule, Lelde Vaivode**
Pētījuma empīrisko materiālu sagatavoja: **Oksana Žabko, Evija Kļave, Inese Šūpule, Iveta Kešāne, Lelde Vaivode**

Literārais redaktors: **Dainis Grīnvalds**
Kopsavilkuma tulkotājs: **Kārlis Streips**

Vāka noformējums un makets: **Ieva Graudiņa**
Izgatavots: **SIA "Ulma"**

© Baltic Institute of Social Sciences, 2010

Elizabetes iela 65–16, Rīga, LV-1050, Latvija
Tālr.: 371 67541528, 371 67217553
Fakss: 371 67217560
www.biss.soc.lv

ISBN 978-9984-9940-5-5

SATURS

Ievads	4
Kopsavilkums un rekomendācijas	6
1. Publiskā un privātā partnerība ārvalstīs:	
teorētiskās nostādnes un politikas īstenošanas rezultāti	18
1.1. Publiskās un privātās partnerības ideoloģiskais pamats	18
1.2. Partnerību efektivitāte	22
1.3. PPP izplatība Eiropas Savienībā: galvenās tendences	27
2. Publiskās un privātās partnerības politika Latvijā:	
veidošanās priekšnosacījumi un prakse	29
2.1. PPP politika līdz Publiskās un privātās partnerības likuma pieņemšanai (1997–2009)	29
2.2. Publiskās un privātās partnerības likums un izmaiņas politikas īstenošanā	38
2.3. PPP sekmīgas īstenošanas priekšnosacījumi	47
2.4. PPP projektu īstenošanas veicinošie un kavējošie aspekti: apkopojums	56
2.5. Nepieciešamie uzlabojumi un atbalsta instrumenti	57
3. Publiskās un privātās partnerības gadījumi Latvijā: pieredzes apkopojums	60
3.1. Lēmuma īstenot PPP projektu pieņemšanas process	60
3.2. PPP projektu iepirkuma procedūra potenciālo partneru skatījumā	68
3.3. Projekta risku pārdales raksturojums	80
3.4. Pakalpojuma kvalitāte un pieejamība PPP projektos	82
3.5. Pakalpojuma pieprasījuma risks un to ietekmējošie faktori	92
3.6. PPP projektu finansēšanas modeļi un to izdevīgums un riski partneru skatījumā	95
3.7. Publiskā un privātā partnera sadarbības modeļi, to veiksmes un riska faktori	107
4. Uzņēmēju priekšstati un pieredze publiskajā un privātajā partnerībā:	
kvantitatīvas aptaujas datu analīze	119
4.1. Uzņēmēju pieredze un vispārējā attieksme pret PPP	119
4.2. Normatīvā regulējuma un PPP iepirkuma procedūras vērtējums	122
4.3. Darba saturs un pakalpojuma kvalitātes prasības	124
4.4. Latvijas publisko un privāto partneru sadarbība un tās riska faktori	125
Pētījuma metožu apraksts	127
Summary in English	131

IEVADS

Pasaules valstu pieredze rāda, ka pēdējo trīsdesmit gadu laikā valdības meklē veidus, kā efektīvāk sadarboties ar privāto sektoru, lai nodrošinātu dažādus sabiedrībai nepieciešamus pakalpojumus – būvētu ceļus, sabiedriskas ēkas, nodrošinātu transporta pakalpojumus u. tml. Sākumā šādu pakalpojumu sniegšana tika pilnībā nodota privātiem uzņēmumiem (šis process ir pazīstams ar nosaukumu „privatizācija”). Pēdējo piecpadsmit gadu laikā ir iezīmējusies citādāka stratēģija, proti, tā vietā, lai nodotu kādu pakalpojumu sfēru privatizācijai, valdības „iepērk” pakalpojumu no privātā sektora. Šāda veida sadarbību starptautiskajā literatūrā sauc par publisko un privāto partnerību (PPP). Kopš pirmajiem projektiem, kas tika īstenoti 1990.-to gadu sākumā, PPP visbiežāk izmantota lielu infrastruktūras projektu (ceļu būvniecība, transporta pakalpojumi, ūdenssaimniecība) realizācijai¹, taču PPP ir izplatīta arī citās publisko pakalpojumu jomās.

Saskaņā ar Latvijas politikas plānošanas dokumentiem² publiskās un privātās partnerības attīstība ir viens no mūsu valsts mērķiem. Tomēr dažādas publikācijas un ekspertu izteikumi plašsaziņas līdzekļos rāda, ka līdz 2009. gadam visas iespējamās PPP formas Latvijā bija attīstījušās gausi, savukārt pēdējā gada laikā PPP projektu veidošanu kavē arī Latvijas valdības un starptautisko institūciju vienošanās, ka jauni finanšu ietilpīgi infrastruktūras projekti šobrīd netiek uzsākti.

Pauze, kas PPP politikas jomā ir iestājusies 2010. gadā, vienlaikus ir arī iespēja apkopot un izvērtēt iepriekšējās darbības pieredzi, tādējādi gūstot zināšanas, kas varēs palīdzēt pilnveidot PPP atbalstošās aktivitātes un padarīt tās Latvijas situācijai atbilstošākas un mērķtiecīgākas. Ar šādu nolūku ir veikts mūsu pētījums, kura rezultāti ir apkopoti šajā ziņojumā. Pētījuma nepieciešamību noteica situācija, ka līdzīga valsts īstenotās PPP politikas un tās rezultātu izvērtējuma Latvijā praktiski nav. Līdz mūsu pētījuma uzsākšanai Latvijā bija veikta tikai viena apjomīga analīze – „Publiskās un privātās partnerības izmantošanas iespējas Latvijas tautsaimniecības nozarēs”, taču jāatzīst, ka tās ietvaros uzmanība bija koncentrēta tikai uz vienu publiskās un privātās partnerības aspektu – ekonomiskajām un administratīvajām problēmām. Savukārt īsu ieskatu sabiedrības priekšstatos par PPP piedāvāja pārskata „Latvija. Pārskats par tautas attīstību 2006/2007” autori³.

Savā pētījumā mēs vēršam uzmanību uz to, ka gausai PPP attīstībai Latvijā ir arī citi, iepriekš neizpētīti iemesli, kas izriet no mūsu sabiedrības sociālās situācijas, pieredzes, ierastajām darbības praksēm un gatavības pieņemt kādas jaunas ekonomiskās uzvedības formas. Tādējādi pētījuma mērķis ir izprast publiskās un privātās partnerības projektu veidošanās sociālo kontekstu Latvijā, lai izstrādātu praktiskas un pielietojamas rekomendācijas rīcībpolitikas plānotājiem un ieviesējiem PPP turpmākās attīstības veicināšanai.

1 OECD (2008). *Public-Private Partnerships in Pursuit of Risk Sharing and Value for Money*. Paris: OECD, p. 11.

2 Latvijas Republikas Reģionālās attīstības un pašvaldību lietu ministrija (2006). *Latvijas nacionālais attīstības plāns (2007–2013)*. Rīga: LR Reģionālās attīstības un pašvaldību lietu ministrija, 29. lpp.

3 Zobena A. (red.) (2007). *Latvija. Pārskats par tautas attīstību 2006/2007. Cilvēkkapitāls: mans zelts ir mana tauta?*, Rīga: LU Sociālo un politisko pētījumu institūts, 39. lpp.

Veiktā pētījuma rezultātu izklāstu veido četras daļas. Pirmajā sniegts pārskats par ārvalstu pieredzi – analizējot sociālos, ekonomiskos un politiskos apstākļus, kādos attīstītajās pasaules valstīs ir veidojušies PPP projekti, un sniegts publiski pieejamo šīs politikas izvērtējumu apkopojums.

Otrā pētījuma sadaļa ir veltīta publiskās un privātās partnerības politikas Latvijā apskatam, iezīmējot dažādu faktoru veicinošo vai kavējošo lomu normatīvā regulējuma izstrādē un konkrētu PPP projektu tālākajā virzībā. Sadaļas ietvaros ir sniegts detalizēts pārskats gan par PPP idejas ienākšanu Latvijā, gan normatīvā regulējuma attīstību laika gaitā, gan arī PPP jēdziena definīcijas izkristalizēšanos un nostiprināšanu ar normatīvā regulējuma palīdzību. Latvijas īstenotais politikas apskats ir veidots, apkopojot dažādu ekspertu – gan politikas veidotāju, gan sociālo partneru, gan atsevišķu jomu ekspertu – pieredzi.

Trešā, apjomīgākā, pētījuma sadaļa apkopo Latvijas PPP gadījumu pieredzi, aplūkojot dažādās attīstības stadijās esošus projektus. Analizējot visu PPP projekta īstenošanas procesu – no lēmuma pieņemšanas, kādu publisko pakalpojumu sniegt partnerībā, līdz pat pakalpojuma īstenošanas stadijai pētījuma norises brīdī –, ir apkopoti faktori, kas atstāj būtisku iespaidu uz projekta īstenošanas gaitu un sekmēm.

Ceturtajā pētījuma sadaļā, balstoties kvantitatīvas aptaujas datus, ir sniegts ieskats uzņēmēju priekšstatos par PPP un apkopota viņu pieredze Latvijas situācijā. Izteikumu formulējumi, lai apkopotu uzņēmēju attieksmes, ir veidoti, balstoties ekspertu intervijās un Latvijas PPP gadījumu izpētē, tādējādi tie ir ļoti pietuvināti mūsu reālajai situācijai. Izteikumi ilustrē izplatītākos priekšstatus – gan patiesus, gan maldīgus – par publisko un privāto partnerību, uzņēmēju sadarbības lēmumu pieņemšanas un rīcības stratēģijas. Šī informācija ir būtiski noderīga valsts politikas veidotājiem, jo ļauj mērķtiecīgāk plānot informatīvos pasākumus PPP attīstībai Latvijā.

Pētījuma kopsavilkuma un rekomendāciju sadaļā sniegts pētījuma datus pamatots PPP politikas izvērtējums, kā arī izklāstīti sagatavotie ieteikumi, kā izglītēt un veicināt potenciālo publisko un privāto partneru gatavību, lai PPP prakses Latvijā gūtu lielāku atbalstu.

KOPSAVILKUMS UN REKOMENDĀCIJAS

Šī pētījuma ietvaros tika apkopots ievērojams informācijas apjoms – sākot no publiskās un privātās partnerības politikas veidošanas pirmsākumiem Latvijā līdz pat konkrētu īstenoto vai daļēji īstenoto projektu specifiskajai pieredzei un uzņēmēju viedokļiem par sadarbību ar valsts un pašvaldību institūcijām. Lai pētījuma rezultātu kopsavilkums būtu pārskatāmāks, tas ir strukturēts nelielās apakšnodalās atbilstoši tajās aplūkotajai problemātikai.

Publiskās un privātās partnerības politikas veidošanās Latvijā

Eiropas Savienības līmenī Latvija ir to valstu vidū, kurām publiskās un privātās partnerības (PPP) projektu ir maz. Tie ir uzsākti un īstenoti tikai atsevišķās nozarēs – šobrīd tās ir sabiedriskā transporta koncesijas, komunālo pakalpojumu koncesijas un dažādu sabiedrisko ēku (bērnu-dārzu un skolu) būvniecība vai renovācija.

PPP gauso attīstību Latvijā noteica, pirmkārt, konsekventas valsts īstenotās politikas trūkums. Ideju aizgūstot no ārvalstu pieredzes, iespējas Latvijā ieviest PPP saskatīja tikai atsevišķi politiķi un uzņēmēji. Šo sākotnējo iniciatīvu rezultātā PPP attīstības politikas veidošana tika nodota atsevišķām ministrijām. Atbildīgā par politikas īstenošanu vairākus gadus bija Ekonomikas ministrija un tās pakļautībā esošā Latvijas Investīciju un attīstības aģentūra. Savukārt, kopš 2009. gada, kad Saeimā tika pieņemts Publiskās un privātās partnerības likums, – par atbildīgo kļuva Finanšu ministrija un tās pakļautības iestāde – Centrālā finanšu un līgumu aģentūra.

PPP politikas veidošanas deleģēšana Ekonomikas ministrijai un Latvijas Investīciju un attīstības aģentūrai sekmēja atsevišķu projektu praktisku virzību, taču neveicināja pašas idejas konceptuālu iesakņošanas visos politikas veidošanas līmeņos (sākot ar Saeimu un Ministru kabinetu un beidzot ar pašvaldību amatpersonām) – proti, politikas veidošana tika atrauta no diskusijām par to, kā PPP iekļaujas Latvijai vēlamajām saimniekošanas modeļiem, kā tā sasaucas ar iepriekš veiktajām tautsaimniecības reformām u. tml. būtiski svarīgiem jautājumiem. Šo diskusiju nozīmīgumu PPP politikas ieviešanā un veicināšanā pierāda tas, ka starp attīstītajām Rietumvalstīm PPP ir ievērojami vairāk izplatīta tajās, kurām raksturīgs liberāls politiski ekonomiskais modelis. Tādas, piemēram, ir Lielbritānija un ASV, uz kuru pieredzi atsaucas arī Latvijas eksperti un uzņēmēji. Savukārt, valstīs, kurās ir spēcīga sociāli demokrātiska ievirze, PPP izplatība ir mazāka. Vajadzību pēc skaidri noteikta valsts saimniekošanas modeļa, no tā izrietošās PPP politikas, kā arī konsekventas izvēlētas politikas īstenošanas nākotnē, izsaka pētījumā intervētie eksperti un uzņēmēji.

Viens no būtiskākajiem priekšnoteikumiem sekmīgu PPP projektu īstenošanā ir visu iesaistīto pušu izpratne, kā arī plašākas sabiedrības – iedzīvotāju izpratne par šiem projektiem. Ekspertu intervijas liecina, ka izpratnes trūkums par PPP projektiem ir raksturīgs visām iedzīvotāju grupām, tai skaitā tas sastopams arī lēmumu pieņēmēju vidū. Pētījuma ietvaros veikta uzņēmēju aptauja parāda, ka pastāv pretrunas uzņēmēju attieksmēs pret PPP – vienlaikus tiek paustas gan tādas nostājas, kas atbalsta partnerību, gan tādas, kuras tiecas saglabāt esošās publiskā un privātā partnera sadarbības formas. Kopumā ziņoāki ir tikai tie publisko un privāto partneru pārstāvji, kuri paši ir piedalījušies PPP projektu īstenošanā Latvijā.

Publiskā partnera pusē vēl viena nozīmīga problēma, kas saistīta ar attieksmi pret PPP, ir pārlicības jautājums. Tiem cilvēkiem, kas netic brīvā tirgus ekonomikas efektivitātei, proti, iespējai, ka privātais uzņēmējs un apsaimniekotājs ilgtermiņā patiešām izvēlas saimnieciski izdevīgāko saimniekošanas veidu, PPP projekti nav pieņemami, un šeit publisko institūciju darbībā ļoti liela nozīme ir tieši personāliju pārliecībai. Daudziem Latvijā, arī valsts un pašvaldību darbinieku vidū, ir grūti pieņemt arī liberālās ekonomikas pamatnosacījumus un faktu, ka privātās uzņēmējdarbības mērķis ir nopelnīt.

Tādējādi ir likumsakarīgi, ka, runājot par PPP pieredzes aizgūšanu no Lielbritānijas un ASV, redzams, ka no vairākām idejām, kāpēc partnerība ir vēlama un lietderīga, šobrīd Latvijā vislielāko atsaucību ir guvusi viena – Latvijas eksperti un publiskie partneri runā galvenokārt par iespēju gūt papildus kapitālu, aizņemoties no privātā uzņēmēja, lielu infrastruktūras objektu attīstībai. Citas idejas, kuras izriet no valstu izvēlētā saimniekošanas modeļa, piemēram, efektīvāka uzņēmuma vadība, ko īsteno privātais uzņēmējs, visu saimniecisko funkciju, kas neattiecas uz publiskā partnera darbību, nodošanu privātajam u. tml., ir ievērojami retāk pieminētie motīvi, kāpēc Latvijā būtu nepieciešama PPP.

PPP normatīvās bāzes attīstīšana

Sākotnējo iniciatīvu Latvijā ieviest PPP rezultātā 2000. gadā tika pieņemts pirmais Koncesiju likums. Aktīvāka PPP rīcībpolitika tika uzsākta ap 2003. gadu, kad Ekonomikas ministrijā tika izveidota Koncesiju nodaļa. Vēlākajos gados praktiskā PPP politikas veicināšana, ko aktīvi īstenoja Latvijas Investīciju un attīstības aģentūra, ietvēra šādus pasākumus: politikas dokumentu (pamatnostādņu) izstrādi; PPP pilotprojektu veidošanu (ietverot vajadzību apzināšanu, finanšu ekonomisko pamatojumu, iepirkuma dokumentu un līguma projekta izstrādi); apjomīgāku izvērtējumu par PPP dažādās tautsaimniecības nozarēs Latvijā veikšanu; dokumentu un vadlīniju izstrādi siltumapgādes uzņēmumu nodošanai koncesijā; tipveida dokumentu paketes pirmsskolas izglītības iestāžu būvniecībai un apsaimniekošanai sagatavošanu un reģionālo informatīvo semināru rīkošanu.

Darbs pie Publiskās un privātās partnerības likuma, kas šobrīd nosaka PPP tiesisko ietvaru un kas Saeimā tika pieņemts 2009. gada jūnijā, tika uzsākts jau 2004. gadā. Lai gan likuma izstrāde notika vairākos posmos un tas tika skatīts vairākās redakcijās, kas ievērojami paildzināja likuma izstrādes gaitu, darbs pie likumprojekta sagatavošanas ir viens no politikas veidotāju un sociālo partneru sadarbības pozitīvās prakses piemēriem. Kā rāda ekspertu intervijas, likuma izstrādāšanā aktīvi piedalījās uzņēmēju sabiedrisko organizāciju pārstāvji. Rezultātā tiek uzskatīts, ka pieņemtajā likumā ir sabalansētas publiskā un privātā partnera intereses un normatīvā regulējuma uzlabošana likvidēja vienu būtisku šķērslī PPP attīstībai Latvijā.

Tomēr, kā rāda pētījuma ietvaros veiktā uzņēmēju aptauja, vairāk kā pusei komersantu, kuri pēc saviem uzņēmuma darbības rādītājiem varētu piedalīties PPP projektos, nav viedokļa, cik labi PPP likums Latvijā aizsargā privātā partnera intereses. Papildus tam, uzņēmēji sliecas piekrist tam, ka ir grūti orientēties normatīvajā regulējumā, kas regulē PPP Latvijā. Lai gan uzņēmēju viedokli ietekmē tas, ka PPP likums tika pieņemts salīdzinoši nesen un ka paralēli tam

pēdējā laikā ir notikuši arī vairāki Publisko iepirkumu likuma grozījumi, izpratnes trūkums par PPP normatīvo bāzi varētu būt nozīmīgs un kavējošs apstāklis jaunu jebkura veida partnerības projektu uzsākšanai. Gan politikas veidotājiem, gan sociālajiem partneriem, kuri piedalījās PPP likuma izstrādē, būtu jāpievērš uzmanība skaidrojošajam darbam par likuma būtību un saturu, īpašu uzmanību pievēršot abu pušu interešu aizstāvēbai.

Saskaņā ar 2009. gada jūnijā pieņemto Publiskās un privātās partnerības likumu, atbildība par PPP projektiem no Ekonomikas ministrijas nonāca Finanšu ministrijas kompetencē. Atbildības pārņemšana no vienas ministrijas uz otru akcentē arī uzsvaru maiņu PPP rīcībpolitikā. Ja iepriekš, Ekonomikas ministrijas vadībā, tika īstenots dažāda veida praktiskais atbalsts, lai PPP projekti Latvijā vispār tiktu izveidoti, tad Finanšu ministrijas vadībā uzmanība tiek pievērsta ekonomiskajiem un finanšu aprēķiniem, tajos iekļautajiem pieņēmumiem un risku sadalei starp publisko partneri un privāto partneri, kā arī šo faktoru gaidāmajai ietekmei uz valsts budžeta ilgtermiņa saistību apjomu un valsts parādu. Atbildību pārņese no vienas institūcijas uz otru rada priekšstatu, ka turpmāk lielāka uzmanība tiks veltīta uzraudzībai un mazāka – veicinošajiem pasākumiem. Lai gan PPP likumā noteikts, ka projektu Uzraudzības institūcijai – Centrālajai finanšu un līgumu aģentūrai (CFLA) – jāveic konsultēšanas un kompetences centra funkcijas, šobrīd tās tiek īstenotas maz. Tam, ka līdz šim Finanšu ministrija un CFLA ir bijušas ļoti pasīvas PPP idejas popularizēšanā, pētījumā aptaujātie eksperti atrod ļoti loģisku skaidrojumu – ja valsts šobrīd ir apņēmusies PPP projektus neīstenot, tad nav īsta pamata nodarboties ar PPP veicināšanas aktivitātēm.

Saistībā ar ekonomisko recesiju, valsts apņēmas neuzsākt jaunu PPP projektu īstenošanu 2010. gadā, un šī apņemšanās ir attiecināma arī uz 2011. gadu. Lai gan ierobežojumi attiecas tikai uz lielajiem infrastruktūras projektiem, apņemšanās negatīvi atsaucās arī uz koncesiju līgumu slēgšanu, jo pašvaldību pārstāvji noteiktos ierobežojumus attiecina uz visām PPP formām. Eksperti pauž bažas, ka tādējādi PPP attīstība Latvijā, kura būtu varējusi sākties pēc likuma pieņemšanas, var apstāties pavisam, tāpēc iesaka atbildīgajām institūcijām veidot PPP atbalsta politiku krīzes apstākļos. Tās ietvaros, pirmkārt, būtu savlaicīgi jāplāno lielo infrastruktūras projektu uzsākšanas laika grafiks brīdīm, kad valsts ekonomiskā situācija būs uzlabojusies, un, otrkārt, jāskaidro un jākonsultē potenciālie interesenti, publiskie partneri par iespējām slēgt koncesiju līgumus.

Pirmie PPP projekti Latvijā

Lai gan sākotnēji, pēc Koncesiju likuma pieņemšanas 2000. gadā, neviens koncesiju līgums netika noslēgts, pateicoties Latvijas Investīciju un attīstības aģentūras un atsevišķu nozaru ministriju (piemēram, Satiksmes ministrijas un Reģionālās attīstības un pašvaldību lietu ministrijas) aktivitātēm, laika posmā pēc 2003. gada tika noslēgta rinda koncesiju līgumu un uzsākta gatavošanās lielu infrastruktūras projektu attīstīšanai PPP ietvarā. Kā veiksmīgi piemēri šeit tiek minēti tādi projekti, kā, pirmkārt, četru pirmsskolas izglītības iestāžu būvniecības un apsaimniekošanas projekts („četrus bērnu dārzus projekts”) Ķekavā, Mārupē, Tukumā un Ogrē, kā arī Ogres mākslas skolas renovācija un apsaimniekošana. Šajos gadījumos PPP iepirkums tika veikts pēc Publisko iepirkumu likuma normām un četru bērnu dārzu būvniecības un apsaimniekošanas projektam bija nepieciešama īpaša Ministru kabineta atļauja. Otrkārt, vairāki koncesiju līgumi komunālo pakalpojumu un informācijas tehnoloģiju jomā arī tiek pieskatīti pozitīvi vērtējamajiem PPP piemēriem Latvijā. Balstoties gan šo, gan citu, mazāk veiksmīgu, projektu pieredzē, ir apkopoti būtiskākie PPP veicinošie un kavējošie faktori Latvijā.

Ņemot vērā šobrīd neskaidro situāciju ar turpmāko PPP politikas attīstību Latvijā un to, ka neviens no līdz šim uzsāktajiem lielo infrastruktūras PPP projektu iepirkumiem nav ticis veikts pēc PPP likuma, gan publiskie, gan privātie partneri atzīst, ka būtu lietderīgi Latvijā īstenot vienu PPP „paraugprojektu”. Tas palīdzētu stiprināt abu pušu uzticēšanos PPP kā risinājumam un praktiski demonstrētu līdz šim paveikto – sakārtoto normatīvo regulējumu, izveidoto uzraudzības institūciju darbību un jaunās partneru sadarbības formas. Lai gan atsevišķi eksperti norāda, ka par PPP paraugprojektu būtu uzskatāms jau īstenotais četru pirmsskolas izglītības iestāžu būvniecības un apsaimniekošanas projekts, tomēr tā iepirkums netika veikts pēc PPP likuma normām; un līdz ar to šī viedokļa oponenti uzskata, ka svarīgi ir parādīt tieši jaunā likuma spēku un iespējas.

Lēmuma pieņemšana īstenot PPP projektu

PPP gadījumu izpēte rāda, ka konkrētais PPP projekts – vai tā būtu koncesija vai infrastruktūras objekta būvniecības un apsaimniekošanas projekts – parasti nav bijusi pirmā izvēle, tā vienmēr ir bijusi viena no pēdējām alternatīvām, kad citi risinājumi nav atrasti. Stāstījumos, kā publiskais partneris ir nonācis pie lēmuma īstenot PPP projektu, redzams, ka publiskajam partnerim ilgāku laiku ir saglabājusies vajadzība attīstīt kādu pakalpojumu, taču šo vajadzību pašvaldība vai valsts iestāde, dažādu iemeslu dēļ, nav varējusi atrisināt. Atkarībā no situācijas publisko partneru vajadzības bijušas dažādas – to pārstāvji runā par vietu trūkumu bērnudārzos, neefektīvu pašvaldības uzņēmumu darbību, nepieciešamību attīstīt infrastruktūru u. tml. Zīmīgi ir tas, ka minētās publiskā partnera vajadzības tādas ir bijušas ilgākā laika posmā. Iesākumā tām visbiežāk ir meklēti citi, alternatīvi risinājumi (piemēram, tradicionālais publiskais iepirkums, valsts investīcijas, Eiropas Savienības fondu līdzekļi u. tml.). Nespējot iesākt problēmas risināšanu, sākotnēji izskatītie varianti tikuši atmesti, publiskajam partnerim nonākot pie atziņas, ka atlikušais un vēl neizmantotais variants ir PPP. Tādējādi, publisko partneru interešu centrā izvirzās neapmierinātās vajadzības pēc pakalpojumiem ar mēģinājumu to risināšanai piesaistīt privāto kapitālu. Ievērojami retāk publiskie partneri PPP ir centušies nodot privātajiem tādus pakalpojumus vai darbības, kas nav tiešā valsts vai pašvaldības iestādes kompetencē. Šāda partnerības sfēra Latvijā ir vāji attīstīta.

Aplūkojot privātā partnera apsvērumus iesaistīties PPP projektā, redzams, ka lietoto argumentu spektrs ir plašāks un to prioritārā secība ir grūtāk nosakāma. Būtiski ir tas, ka apsvērumu skala ir mainījies pēdējo divu gadu laikā, t. i., kopš ekonomiskās recesijas sākuma. Lūkojoties uz koncesiju līgumu pirmsākumiem, būtiskākie privāto partneri rosinošie faktori toreiz bija pozitīvas iepriekšējās sadarbības ar publisko partneri pieredze un ilgtermiņa līgums ar cerību, ka projekts būs rentabls. Pēdējos gados svarīgākais ir – veicamo darbu apjoms.

Kopumā, ilgtermiņa līguma attiecības starp publisko un privāto partneri ietver gan ieguvumus, gan riskus. Šobrīd, ekonomiskās recesijas apstākļos, kā arī gadījumos, ja pakalpojuma sniegšanai ir nepieciešami lieli ieguldījumi, ilgs līguma izpildes laiks tiek minēts kā drošības garants. Privātie partneri norāda, ka tas dod stabilitātes sajūtu, palīdz uzņēmumam pārvarēt ekonomiskās recesijas apstākļus un ļauj plānot investīcijas, t. i., reāli attīstīt uzņēmējdarbību. Neskatoties uz to, ka ilgtermiņa līgumsaistības gadījumu izpētes laikā tika vērtētas drīzāk pozitīvi, uzņēmēji joprojām stāsta par savām bažām un riskiem, kādus uzņemas, iesaistoties PPP projektos. Piemēram, viens no būtiskākajiem pretargumentiem ir tas, ka privātajam partnerim nav pietiekamas drošības, ka līdzekļus, kurus viņš ir investējis projektā, viņam izdosies atpelnīt. Bažām par pamatu ir grūtības prognozēt nākotnes situāciju; joprojām pastāvošas

šaubas par Latvijas politisko un ekonomisko neatkarību u. c. Tādējādi, jautāti, vai, viņuprāt, PPP projekta ilgais īstenošanas laiks atsver tos riskus, kurus uzņemas uzņēmējs, iesaistoties šādā projektā, uzņēmēji pauž neviennozīmīgu attieksmi – ir tie, kas piekrīt, ka īstenošanas laiks atsver riskus, tikpat daudz ir to, kuri šim apgalvojumam nepiekrīt.

PPP projektos veicamā darba (un attiecīgi – finanšu) apjoms ir nākamais svarīgais iemesls, kāpēc uzņēmējiem šķiet pievilcīga partnerība, tomēr būtisko argumentu vidū tas ir nokļuvis tikai pēdējos gados, kopš ekonomiskās lejupslīdes sākuma. Jāatzīmē, ka šo apstākli varētu izmantot lietderīgi, lai veicinātu PPP izplatību Latvijā, jo tas ļautu iegūt kvalitatīvākus pakalpojumus.

Gan ekspertu intervijas, gan gadījumu izpēte rāda, ka PPP projektu iniciēšanā liela nozīme ir personībām – ekspertiem un publiskā partnera amatpersonām, kuras ieguvušas zināšanas par PPP, kā arī atsevišķiem politiķiem. Komunikācijai starp interesentiem par PPP un pieredzes apmaiņai ir bijusi vēlā ņemama nozīme lēmumu pieņemšanā par labu PPP projektam. Tāpat, par personību nozīmi PPP projektu īstenošanā liecina arī tas, ka gadījumos, kad pašvaldībā beigusī darbu tā amatpersona vai darbinieks, kurš bijis zinošs PPP jautājumos, šo projektu tālāka virzība ir apstājusies.

Iepirkuma procedūra kā veiksmīga PPP projekta stūrakmens

PPP gadījumu izpēte atklāja, ka ļoti nozīmīgs PPP projektu virzības posms ir iepirkuma procedūra – kā atzina visas iesaistītās puses un nozares eksperti, tieši dokumentu (t. sk. līguma projekta) izstrāde un iepirkuma procedūras norise ir tā projekta sadaļa, kas vislielākā mērā nosaka, vai un cik veiksmīga būs projekta īstenošana. Pētījums atklāj, ka vairāku PPP projektu īstenošana tika pārtraukta tieši tāpēc, ka konkursa nolikumā vai līguma projektā bija konstatētas nepilnības vai arī bija atklāti pārkāpumi pretendentu atlasē.

Praktiski visos PPP gadījumos gan publiskie, gan privātie partneri norāda, ka dokumentācijas gatavošana iepirkumam ir laikietilpīgs, sarežģīts un dārgs process. Katrai no potenciālo partneru pusēm tas ir saistīts ar savu dokumentu sagatavošanu. Daudzo dokumentu apjoms, kas jāizstrādā, lai sagatavotu liela infrastruktūras projekta iepirkumu PPP, ir pamatots iemesls, kāpēc šos iepirkumus publisko partneru pārstāvji sauc par laikietilpīgiem. Visu sagatavoto dokumentu savstarpēja saskaņošana prasa rūpīgu darbu, jo no tā ir atkarīga projekta sekmīga īstenošana. Līdzīgi, arī privātajam partnerim ir jāpagatavo apjomīgs piedāvājums, iekļaujot, piemēram, izstrādātu infrastruktūras objekta projektu, kas padara dokumentu sagatavošanu laikietilpīgu un cilvēkresursu ziņā dārgu.

To, cik svarīga nozīme PPP iepirkuma veiksmīgā norisē ir kvalitatīvi izstrādātiem dokumentiem, apliecina gan publiskā, gan privātā partnera pārstāvji. No šādiem dokumentiem kļūst skaidrs, kādas ir pretendentiem izvirzītās prasības, ko sagaida pasūtītājs, kādi būs darba izpildes nosacījumi, kvalitātes kontrole u. tml. No tā ir atkarīga arī abu pušu interešu aizstāvība strīdīgos gadījumos. Piedāvājuma iesniedzējam ir mazāk jautājumu, kā iepirkuma dokumentos tiek saprasts viens vai otrs jēdziens. Tas, ka neskaidrības un jautājumi, iepazīstoties ar konkursa dokumentiem, rodas, apliecina prakse, un ir svarīgi, lai uz jautājumiem, kurus uzdod potenciālie pretendenti, tiktu sniegtas kvalitatīvas atbildes.

Gan publiskais, gan privātais partneris apliecina, ka viens no iemesliem, kāpēc dokumentu sagatavošana PPP iepirkuma procedūrai viņiem ir sarežģīta, ir pieredzes un izpratnes trūkums. Pieredzes trūkuma dēļ, viens no sarežģītākajiem uzdevumiem, gatavojot PPP projektus, ir

ilgtermiņa plānošana. Gan privātajiem, gan publiskajiem partneriem ir grūti paredzēt dažādās izmaiņas, kas var notikt 10–20 gadu ilgā perspektīvā. Ņemot vērā straujās izmaiņas gan tehnoloģijās, gan ekonomikas attīstībā, gan inflācijas līmeņos, gan darbaspēka izmaksās, gan dažādos tarīfos, kas ir notikušas pēdējo piecu gadu laikā, PPP projektu īstenošanai ar bažām raugās uz PPP projektiem ilgtermiņā. Dažos PPP gadījumos neskaidrības rada arī jautājums par objekta nodošanu publiskajam partnerim projekta īstenošanas beigās, jo straujās izmaiņas tehnoloģijās liedz precīzi noteikt, kas beigās būs tas objekts, kas jānodod atpakaļ publiskajam partnerim.

Privātie partneri uzskata, ka lielāku risku pieredzes trūkums rada publiskā partnera pusei, jo no tās ir lielā mērā atkarīga sagatavoto dokumentu kvalitāte. Tāpēc, lai gan ir zināms, ka publiskie partneri apjomīgos PPP projektu iepirkumos izmanto konsultantu pakalpojumus, privātie partneri uzsver, ka vēlams, lai dokumentus izstrādātu pieredzējuši konsultanti. Uzņēmēji atzīmē, ka šis ir tas gadījums, kad nevajadzētu taupīt – labāk ir izvēlēties zinošus konsultantus, kuru pakalpojumi, iespējams, attiecīgajā brīdī maksā dārgāk, taču ieguldījums atmaksāsies iepirkuma procedūras un projekta īstenošanas laikā.

Novērtējot laika un darba apjomu, ko prasa konkursa dokumentu izstrāde, kā arī saprotot, ka daļa iepirkuma dokumentu nozaru starpā nemainās, abu pušu pārstāvji uzsver, ka šāda veida iepirkumiem noteikti būtu nepieciešama standartizēta dokumentācija – vienādas veidlapas, līgumu projektu paraugi u. tml. Tādējādi, kompetence, kas reiz iegūta, izstrādājot kvalitatīvu nolikumu un līguma projektu, tiktu uzkrāta no viena gadījuma uz citu.

Ņemot vērā šī brīža situāciju, kad valstī ir noteikti ierobežojumi PPP projektu īstenošanai, privātie partneri aicina valsts iestādes un pašvaldības neizsludināt PPP iepirkumus, ja nav skaidras pārlicības, ka tie noslēgsies ar pretendenta izvēli un paziņojumu par līguma slēgšanu. Pētījuma īstenošanas laikā bija zināmas vismaz divas lielu infrastruktūras objektu būvniecības PPP iepirkuma procedūras, par kuru noslēgumu nebija skaidrības. Uzņēmēji norādīja, ka šādos gadījumos viņi cieš finansiālus zaudējumus, gatavojoties konkursam. Savukārt, novilcinātās procedūras vai iepirkumā pieņemto lēmumu atcelšana, uzņēmējprāt, grauj valsts reputāciju.

Pakalpojumu kvalitāte PPP projektos

Viens no iemesliem, kāpēc publiskie partneri, neskatoties uz grūtībām, kādas rodas, organizējot PPP iepirkumu, ir apmierināti, ir viņu ieguvumi – augstāka pakalpojumu kvalitāte, lielu daļu rūpju uzņemoties privātajam partnerim. Kā rāda gadījumu izpēte, pakalpojumu kvalitāte daudzos PPP projektos var būt augstāka nekā parastu iepirkumu gadījumos, jo, sadarbojoties ilgtermiņā, privātais partneris ir ieinteresēts sniegt kvalitatīvākus pakalpojumus. Tomēr iespēja iegūt labākas kvalitātes pakalpojumus ir tikai tajos gadījumos, kad publiskais partneris rūpīgi seko kvalitātes standartu ievērošanai, tie ir skaidri atrunāti līgumā un konkrētā PPP projekta nosacījumi veicina privāto partneru ieinteresētību sniegt kvalitatīvus pakalpojumus. Viens no tādiem piemēriem ir PPP projekta īstenošana būvniecībā un apsaimniekošanā, kur gadījumā, ja būvnieks vienlaikus būs objekta apsaimniekotājs, viņš ir ieinteresēts uzbūvēt kvalitatīvāk, lai pēc tam mazāk resursus tērētu ēkas uzturēšanai un remontdarbiem. Taču pakalpojumu kvalitāte neuzlabosies, bet tikai pasliktināsies, ja publiskais partneris neīstēnos projekta uzraudzību, kā arī – ja projekta iepirkuma dokumentu un līguma sagatavošanas posmā nebūs noteikti detalizēti projekta īstenošanas kvalitātes standarti.

Pakalpojumu pieejamība un pieprasījums

Lai gan Latvijas situācijā, daļā PPP projektu pakalpojuma pieejamība nesamazinās, divi galvenie faktori, kas tomēr var to samazināt dažādās iedzīvotāju grupās, ir iedzīvotāju maksātspēja un iedzīvotāju dzīves vieta lauku teritorijās. Mazapdzīvotu lauku teritoriju iedzīvotājiem ir ierobežotas iespējas saņemt virkni PPP projektu sniegto pakalpojumu, jo to nodrošināšana lauku teritorijās ir nesamērojami dārga. Tie ir pakalpojumi tādās jomās kā siltumapgāde, interneta nodrošinājums, sabiedriskā transporta pakalpojumi. Tomēr, lai nodrošinātu pakalpojumu pieejamību visiem, atsevišķos PPP projektos publiskā puse PPP nosacījumos ir paredzējusi pakalpojumu nodrošinājumu par vienādu tarifu gan pilsētu, gan attālāko lauku teritoriju iedzīvotājiem (izpētes gadījumu vidū tādi piemēri bija atkritumu apsaimniekošanas, interneta pārklājuma un sabiedriskā transporta jomās).

Arī iedzīvotājiem ar zemākiem ienākumiem ir ierobežotas iespējas saņemt noteiktus PPP projektu ietvaros sniegtos pakalpojumus, jo dažos projektos tie mērķtiecīgi ir veidoti kā kvalitatīvāki, bet līdz ar to arī dārgāki. Šajos gadījumos publiskā partnera galvenā atbildība ir nodrošināt iedzīvotājiem iespēju izvēlēties sev piemērotāko pakalpojumu veidu: kvalitatīvāku un dārgāku vai mazāk kvalitatīvu, bet lētāku pakalpojumu.

Vairākos aplūkotajos PPP gadījumos, īpaši, domājot par ilgtermiņa perspektīvu, būtisks izrādījās pakalpojuma pieprasījuma risks. Tas ir saistīts ar iedzīvotāju maksātspējas un iedzīvotāju skaita samazināšanos. Tajos PPP projektos, kur projekta īstenošana ir tieši saistīta ar pakalpojuma sniegšanas apjomu iedzīvotāju vidū, šie riski ir vēra ņemami, bet īpaši izjūtami ekonomiskās krīzes laikā. Visvairāk pakalpojuma pieprasījuma samazinājums šobrīd ir skāris PPP projektus sabiedriskā transporta jomā, tomēr ilgtermiņā tas ir jāņem vērā arī dažādu citu pakalpojumu iedzīvotājiem sniegšanā.

PPP projektu ekonomiskie riski

Ekonomiskie riski, kurus privātie partneri uzņemas, iesaistoties PPP projektos, uz ievērojami ilgāku termiņu nekā ierasts, ir viens no jautājumiem, kas rada daudz bažu. Viena no galvenajām tēmām, par kuru runā privātie partneri, ir PPP projekta finansēšanā ieguldāmo līdzekļu aizņemšanās iespējas un tas, kādu ietekmi ilgtermiņa ieguldījumi atstāj uz uzņēmuma iespējām iesaistīties citos projektos. Lai gan, no vienas puses, iesaistīšanās PPP projektā, uzņēmējam nodrošina stabilu naudas plūsmu ilgtermiņā, pirmais laika posms, kamēr uzņēmējs iegulda, piemēram, infrastruktūras objekta būvniecībā vai modernizācijā, bet nesaņem vēl pakalpojuma saņēmēju maksājumus, ir nedrošs. Papildus nepieciešamībai ieguldīt līdzekļus, nedrošību palielina arī grūti prognozējamā valsts ekonomiskā situācija.

PPP gadījumu izpēte rāda, ka viens no ekonomiskajiem šķēršļiem īstenot PPP projektu ir banku intereses trūkums vai piesardzīgā attieksme, it īpaši, ekonomiskās recesijas apstākļos. Neskatoties uz to, ka publiskie partneri, gatavojoties PPP iepirkumam, ir mēģinājuši konsultēties ar bankām par aizdevumu projekta īstenošanai, uzņēmēju pieredze rāda, ka vienošanās par visām pusēm pieņemamiem nosacījumiem var netikt panākta. Abu pušu pārstāvji uzskata, ka interese atbalstīt PPP projektus ir tikai atsevišķām bankām un nevar runāt par vispārēju banku pozitīvu nostāju PPP jautājumā. Tiek norādīts, ka vēl dažus gadus atpakaļ bankām PPP iepirkums likās nesaprotams, tās iebilda pret daudziem punktiem projekta līguma nosacījumos un rezultātā vairījās projektu finansiāli atbalstīt. Tas, ka atsevišķos gadījumos banku ietekme

uz PPP iepirkuma līgumu nosacījumiem ir būtiska, rāda reālā Latvijas pieredze. No vienas puses, lielu infrastruktūras projektu gadījumā tā ir saprotama, jo bankas, partnerurpāt, uzņemas vislielākos finanšu riskus, tāpēc tās ir līdzvērtīgi projekta partneri. No otras puses, vairāki gadījumi arī parāda, ka vietējo banku prasības pret PPP projektu ir pārspīlētas, ka tās vēlas būt ietekmīgākas, nekā būtu nepieciešams attiecīgajā situācijā. Šādā situācijā publiskie un privātie partneri samērā pozitīvi uztver iespējas saņemt starptautisko banku aizdevumus, kuru prasības PPP iepirkumiem ir racionāli pamatotas un kurām pašām aizdevums rada mazāku slogu.

Uzņēmēji arī norāda, ka, iesaistoties PPP projektā un uzņemoties ilgtermiņa saistības, samazinās viņu finanšu kapacitāte iesaistīties citu projektu īstenošanā. Šie uzskati rāda, ka pastāv nesaskaņa starp divām nostādnēm, kuras saistībā ar PPP projektiem ir pauduši uzņēmēji. Kā minēts iepriekš, ilgtermiņa līguma attiecības ir kalpojušas par pamudinošu faktoru iesaistīties PPP projektā. Taču, turpat blakus uzņēmēji min arī bažas, ka, ilgtermiņa līgums iekļauj dažādus riskus, kurus, iespējams, neatsver pat projekta ilgums, un viņiem nav pārliecības, ka izmaksas, kuras ir aprēķinātas, piedaloties iepirkuma konkursā, saskanēs ar reālo situāciju pēc vairākiem gadiem. Uzņēmēji norāda, ka inflācijas, darba algu un komunālo pakalpojumu tarifu pieaugums ir grūti prognozējams, tāpēc iespējams, ka nākotnē būs jāmeklē īpaši risinājumi, lai līdzdalība PPP projektā neradītu uzņēmējam zaudējumus.

PPP gadījumu izpēte ļauj noteikt arī citus ekonomiskos riskus, kuru risināšanai šobrīd īsti nav sagatavota ne publiskā, ne privātā puse. Piemēram, būvniecības risku uzņemšanās privātajam partnerim var radīt situāciju, ka ir jārisina iepriekš būvniecības projektā neparedzētas problēmas. Lai gan Latvijas piemēros tās tika atrisinātas, privātajam partnerim bija jāiegulda papildu, iepriekš neieplānoti līdzekļi. Abu pušu komentāri rāda, ka viņi nebija gaidījuši, ka teorētiski aprakstītās problēmas tiešām var īstenoties praksē arī Latvijā. Cits piemērs ir sniedzamā pakalpojuma apmēra samazināšana no publiskā partnera puses, neparedzot par to kompensāciju privātajam partnerim. Privātie partneri norāda, ka kompensēt apjoma samazinājumu būtu godīgi, jo sākotnējā izdevīgā cena, kāda ir piedāvāta publiskajam partnerim, ir panākta, ņemot vērā pasūtījuma apjoma pozitīvo ietekmi uz uzņēmēja ieņēmumiem. Tika ņemts vērā, ka, veicot lielāka apjoma darbus, izejmateriāli var tikt iegūti par izdevīgāku cenu, nekā tos iepērkot mazākā apjomā, samazinās administrācijas izdevumu daļa u. tml. Papildus zaudējumi šādā situācijā uzņēmējiem rodas arī tāpēc, ka, rēķinoties ar iepriekš plānoto pakalpojuma apjomu, viņi ir rezervējuši tā izpildei nepieciešamos līdzekļus, kuri tādējādi nav tikuši novirzīti citiem iespējamiem darbiem.

Publiskā un privātā partnera sadarbību veicinošie un kavējošie faktori

Latvijas PPP gadījumu izpēte rāda, ka svarīga loma sekmīgā projektu norisē ir bijusi abu pušu partneru sadarbībai un kompromisa meklējumiem problēmsituācijās. Tādējādi, PPP attīstībai svarīga ir abu pušu sapratne par PPP kā jauna tipa sadarbību, kas vienlaicīgi ir gan uzņēmējdarbība un peļņas gūšanas avots, gan sociāli atbildīga rīcība, kas var izpausties kā savas peļņas normas samazināšana un dalīšanās ar publisko partneri. PPP gadījumu izpēte rāda, ka, ja PPP iepirkuma dokumenti ir bijuši sagatavoti kvalitatīvi, ir radīti noteiktas kvalitātes kontroles mehānismi un tie ir īstenoti dzīvē, ir veidojusies savstarpēji ieinteresēta sadarbība ar publisko partneri, tad uzņēmējs ir darbojies organizētāk, saimnieciskāk un publiskais partneris ir saņēmis kvalitatīvākus pakalpojumus. Ja šāda pieredze tiktu izplatīta plašāk, tas var palīdzēt uzlabot uzņēmējdarbības vidi Latvijā.

Publiskās puses partneri kā pozitīvus sadarbības aspektus saskata – privātās puses naudas līdzekļu ieguldījumu sabiedriski svarīgos objektos un iespēju optimizēt savu darbību, atbrīvojoties no sīku saimniecisku pienākumu veikšanas, deleģējot tos privātajam izpildītājam. Savukārt, privāto partneru skatījumā PPP sniegtās ilgtermiņa sadarbības iespējas var dot papildus drošības sajūtu un vēlmi ieguldīt uzņēmējdarbības attīstībā. Tomēr, kā minēts iepriekš, ilgtermiņa līgumam privātie partneri saskata arī savas negatīvās puses, kuras drošības sajūtu daļēji arī mazina.

Sekmīgai sadarbībai starp publisko un privāto partneri ir savi nosacījumi kā no vienas, tā otras puses. Abas puses norāda, ka svarīga ir informācijas apmaiņa starp publisko un privāto partneri. Veiksmīgu rezultātu sekmē publiskā un privātā partnera zināšanu un resursu savstarpēja papildināšana un uzticēšanās. Publiskajam partnerim, sadarbojoties ar privāto, šķiet pievilcīgi, ja uzņēmējs ir gatavs uz klausīt un pārņemt to specifisko pieredzi, kas ir saistīta ar kādu infrastruktūras objektu apsaimniekošanu, ar konkrētā publiskā partnera „tradīcijām”, kas rada sajūtu par augstas kvalitātes pakalpojuma saņemšanu. Savukārt, privātajam partnerim ir patīkami sadarboties ar ieinteresētu, uz kopīga risinājuma meklēšanu gatavu publisko partneri, kurš skaidri māk noformulēt savas vajadzības un kvalitātes standartus. Privātajam partnerim ir svarīga arī darbības neatkarība, pārliecība, ka publiskā partnera prasības nemainīsies, ka politisko līderu maiņa neietekmēs sadarbības stabilitāti un kvalitāti.

Privāto partneru skatījumā – PPP projektu virzību aprūtinā politiskās varas maiņas, ko rada kā Saeimas, tā pašvaldību vēlēšanas. Sevišķi spilgti tas redzams Rīgā, jo varas koalīcijas Saeimā un Rīgas domē veido savstarpēji opozīcijā esošas partijas. Kā riska faktoru privātie partneri min arī publiskā partnera politisko ietekmējamību, kas var novest arī pie likumu izmaiņām. Privāto partneru skatījumā – uzraudzības padomes ir svarīgs faktors, kas mazina risku, ko varētu radīt varas maiņa pašvaldībās un ar to saistītā personāliju maiņa. Tajā pašā laikā, privātais partneris pauž bažas, ka uzraudzības padomes ir pārāk formāli uzraugi, savukārt pašvaldības ir elastīgāki partneri labāku risinājumu meklēšanā. Privāto partneri uztrauc arī tas, ka uzraudzības komisijas sastāvs mainās un tāpēc nav drošības par to, ka tiks saglabāta nosacījumu kontinuitāte.

Kā sekmīgas sadarbības risku, privātais partneris min arī publiskā partnera nepietiekamo kompetenci, kas izpaužas gan nespējā sniegt atbildes uz iepirkuma dalībnieku jautājumiem, gan arī pārāk plaši un izšķērdīgi plāni no publiskā partnera puses, kas, ekonomiskajai situācijai mainoties, var izrādīties nepamatoti. Tādējādi, te vēl vairāk izgaismojas nepieciešamība pēc potenciālo PPP projektu neatkarīga izvērtējuma nacionāla līmeņa kompetences centrā.

Pētījums atklāj arī sadarbības atšķirības, kas var rasties starp publisko un privāto partneri konkursa procedūru un projekta īstenošanas posmā, ja tie ir dažādu valstu pārstāvji. Piemēram, ja ārvalstīs konkursa procedūra ir elastīgāka un paredz arī sarunas ar pretendentiem, kas padziļina informatīvo un argumentu bāzi, uz kuras tiek pieņemts lēmums, tad šādam privātajam partnerim ir grūti izprast Latvijas iepirkumu sistēmu. Var pastāvēt arī atšķirīgi viedokļi par to, kāda līmeņa personām jāpiedalās darījumu sarunās. Var rasties grūtības veiksmīgi sadarboties, ja viena puse uzskata, ka svarīgākais ir darījumu sarunu personas kompetence, bet no Latvijas puses – ieņemamais amats. Redzams, ka, lai mazinātu sekmīgas sadarbības riskus, nepieciešamas padziļinātas dažādu tautu biznesa un komunikācijas kultūras zināšanas.

Būtisks publiskā un privātā sektora sadarbību kavējošs faktors ir savstarpējā neuzticēšanās un jau pieminētais pretrunīgums dažādās nostādnēs. Pievēršot sīkāku uzmanību uzticēšanās

jautājumam, uzņēmēju aptaujas dati parāda, ka, no vienas puses, uzņēmēji uzskata, ka PPP projektu īstenošana veicina uz sadarbību un uzticēšanos vērstu saskarsmes formu veidošanu gan uzņēmēju starpā, gan starp uzņēmējiem un privāto sektoru. Tāpat aptaujas dati apstiprina PPP gadījumu izpētē atklāto, ka pozitīva iepriekšējās sadarbības pieredze iedrošina abu pušu pārstāvjus slēgt ilgstošas sadarbības līgumu. Taču, no otras puses, vaicāti, vai Latvijas valsts/pašvaldību institūcijām un citiem uzņēmējiem visumā var uzticēties, vai arī sadarbībā ar tiem piesardzības gandrīz nekad nevar būt par daudz, atklājas, ka lielākā daļa uzņēmēju neuzticas ne publiskajam sektoram, ne citiem Latvijas uzņēmējiem.

Rekomendācijas PPP politikas attīstīšanai Latvijā

Pētījuma rezultāti liecina, ka PPP attīstību Latvijā kavē daudzveidīgu šķēršļu virkne, kas ietver gan publiskā partnera neizlēmību un zināšanu trūkumu, gan privātā partnera pretrunīgās attieksmes un neuzticēšanos. Tādējādi, priekšlikumi PPP politikas turpmākajai attīstībai tiek adresēti gan politikas veidotājiem valsts pārvaldes līmenī, gan sociālajiem partneriem. Lai politika sekmīgi veidotos, ir svarīgi, lai tās pilnveidošanā iesaistītos visas ieinteresētās puses, un ļoti svarīga šeit ir arī sociālo partneru līdzdalība uzņēmēju savstarpējās neuzticēšanās mazināšanai.

Ieteikumi Saeimai un Ministru kabinetam

- Skaidri noteikt valsts politiku attiecībā uz publisko un privāto partnerību, izvērtējot, cik plaši PPP ir izmantojama, vai tā saskan ar valsts izraudzīto tautsaimniecības politiku un strukturālajām reformām, kā arī definējot, kādos gadījumos un kādos sektoros PPP ir ieteicams risinājums. Funkciju nodošanu privātajiem ir jāskata arī Valsts kancelejas pārraudzībā īstenoto Eiropas Sociālā fonda projektu (piemēram, publisko varu realizējošo institūciju darbības kvalitātes un efektivitātes paaugstināšana) ietvaros. Šāda rīcība ir nepieciešama tāpēc, ka līdz šim PPP politikas veidošana ir notikusi atsevišķu ministriju līmenī, tā ir bijusi atkarīga no konkrētu amatpersonu ieinteresētības veicināt PPP Latvijā, taču līdz šim nav bijis skaidri noteikta, vienota nacionāla līmeņa politiskā uzstādījuma, cik lietderīgi Latvijā ir veidot PPP projektus, kādam nolūkam (piemēram, infrastruktūras attīstībai, publiskajai pārvaldei netipisku funkciju nodošanai privātajam partnerim u. tml.) ir jāattīsta PPP un kādas nozares būtu prioritāras. Neatliekamu pasākumu ietvaros ietilpst arī reālistiskas PPP attīstības vīzijas iezīmēšana, ņemot vērā Latvijas pašreizējos ekonomiskos apstākļus un starptautiskās finansālās saistības.
- Precīzi noteikt, cik lielā mērā publiskajam sektoram iesakāms nodot pakalpojumus vai darbības, kas nav tiešā iestādes kompetencē, izpildīšanai privātajiem uzņēmējiem un konsekventi īstenot definēto politiku praksē. Skaidras vīzijas, kādā mērā publiskajai pārvaldei netipiskās funkcijas ir nododamas privātajiem uzņēmējiem, šobrīd nav, un daudzos gadījumos dažādu objektu apsaimniekošanu veic valsts vai pašvaldību institūcijas.

Ieteikumi Finanšu ministrijai un Centrālajai finanšu un līgumu aģentūrai

- Turpināt attīstīt un pilnveidot Centrālās finanšu un līgumu aģentūras kā uzraudzības institūcijas un kompetences centra kapacitāti. PPP gadījumū pieredze atklāj, ka pat lielas publiskās pārvaldes institūcijas ar ievērojamiem cilvēkresursiem nav pasargātas no neveiksmēm PPP projektu īstenošanā, tāpēc specifiskās zināšanas un kapacitāte ir uzkrājamas un pēc tam izplatāmas ar nacionāla līmeņa institūcijas palīdzību. Kapacitātes stiprināšanas ietvaros tuvākajā laikā ir ieteicams veikt vairākas darbības.

Pirmkārt, pilnveidot esošos tipveida dokumentus PPP projekta iepirkuma veikšanai un līguma slēgšanai un veicināt to pielietojumu turpmāk veidotajos PPP projektos. Ir ieteicams noteikt, ka visos PPP iepirkumos vēlams lietot vienādu, standartizētu privātajam partnerim iesniedzamo finanšu aprēķinu formu. Šādi ieteikumi izriet no līdzšinējās prakses, proti, no vienas puses, publiskie partneri norāda, ka tipveida dokumentu trūkums bija paildzinājis iepirkuma dokumentu izstrādes laiku, savukārt, privātie partneri, no otras puses, ir saskārušies ar situāciju, ka PPP iepirkumos nav lietotas vienādas piedāvājuma formas, kā rezultātā katru reizi aprēķini jāveic atšķirīgi. Izstrādājot tipveida dokumentus, ir ieteicams pievienot galveno līguma punktu skaidrojumus, kas ietver pamatojumu, kā vienas vai otras normas iekļaušana vai neiekļaušana līgumā var ietekmēt potenciālo partneru sadarbību (piemēram, publiskais partneris zaudē iespēju kontrolēt projektu un savlaicīgi reaģēt uz tā īstenošanas grūtībām u. tml.).

Otrkārt, izvērtējot izstrādātos PPP projektu finanšu ekonomiskos pamatojumus, ieteicams īpašu uzmanību pievērst pieprasījuma riskam. Kā rāda ārvalstu pieredze, viens no PPP projektu neveiksmju cēloņiem ir potenciālā pakalpojuma pieprasījuma pārvērtēšana, un, aplūkojot atsevišķu Latvijā šobrīd tikai plānoto PPP projektu idejas, rodas šaubas, vai veiktais pieprasījuma novērtējums ir adekvāts un vai objekta apsaimniekotāji būs pietiekami kompetenti kā komersanti, lai spētu strādāt rentabli.

Treškārt, koordinēt un veicināt pašvaldību ar līdzīgām vajadzībām apvienošanas, lai veidotu kopīgu PPP projektu (līdzīgi, kā tas notika četru pirmsskolas izglītības iestāžu būvniecības un apsaimniekošanas gadījumā). Kā rāda līdzšinējā pieredze, projektu apvienošana padara tos rentablākus, savukārt pašvaldību cilvēkresursu un citu resursu apvienošana, kā arī projekta sākotnējā koordinēšana nacionālā līmeņa institūcijās ļāva izstrādāt kvalitatīvus iepirkuma dokumentus un līguma nosacījumus.

- Kopā ar sociālajiem partneriem aktīvi iesaistīties informēšanā par PPP normatīvo regulējumu un skaidrot, kādi mehānismi ir iestrādāti PPP likumā, lai aizstāvētu publiskā un privātā partnera intereses. PPP likumu skaidrošana ir nepieciešama, lai stiprinātu partneru pārliecību, ka ilgtermiņa ieguldījumi projektā ir pietiekami aizsargāti, ka līgums nevar tikt laužts politikās varas izmaiņu rezultātā u. tml.
- Atkarībā no lēmējvaras un izpildvaras definētajām PPP politikas prioritātēm, savlaicīgi plānot lielo infrastruktūras projektu uzsākšanas un maksājumu veikšanas laika

grafiku. Šāds laika grafiks ļautu prognozēt PPP projektu ietekmi uz valsts saistībām nākotnē, izsekot saistību nastas pieaugumam vai samazinājumam. Sakārtojot potenciālos PPP projektus īstenošanas secībā un iepļānojot tiem konkrētu izpildes laiku, politikas veidotāji būs devuši skaidru signālu potenciālajiem privātajiem partneriem, ka plāni un nodomi ir rūpīgi izsvērti un ka nav gaidāmas pēkšņas nostādņu maiņas (piemēram, noraidījums slēgt līgumu, kad PPP projekta iepirkuma procedūra ir noslēgusies un ir pasludināts izvēlētais pretendents). Tādējādi, privātie partneri saņems iedrošinājumu iesniegt savus piedāvājumus PPP iepirkumā.

- Mudināt publiskos partnerus slēgt koncesiju līgumus tur, kur šāds risinājums, saskaņā ar izvērtējumiem, paaugstinātu publiskā pakalpojuma kvalitāti un kur ir nepieciešami būtiski infrastruktūras uzlabojumi. Pētījuma dati rāda, ka ilgtermiņa līguma gadījumā uzņēmējs jūtas drošāk un viņam ir lielāka motivācija ieguldīt, piemēram, jaunas tehnikas iegādē, uzlabojumos.
- Tad, kad valdība uzņemsies jaunu PPP projektu infrastruktūras jomā īstenošanu, izvērtēt iespēju pārcelt visas nenoslēgtās PPP iepirkuma procedūras, kas uzsāktas pēc tradicionālā Publisko iepirkumu likuma normām, uz iepirkuma procedūru pēc PPP likuma normām. Tāds izvērtējums un, iespējams, iepirkuma dokumentu pārveidošana pēc jaunā PPP likuma normām ir nepieciešama tāpēc, ka vairāki privātie partneri līdzšinējās prakses izpēti laikā pauda bažas par to, pēc kāda normatīvā regulējuma tiks risinātas strīdus situācijas, ja tādas radīsies. Lai novērstu šādas neskaidrības, ir ieteicams savlaicīgi mainīt projekta iepirkuma dokumentus. Gadījumā, ja tiks īstenota rekomendācija plānot lielo infrastruktūras PPP projektu īstenošanas laika grafiku, tajā iespējams iepļānot arī iepirkuma dokumentu grozījumus atbilstoši jaunākajam normatīvajam PPP jomas regulējumam.

Ieteikumi sociālajiem partneriem – uzņēmēju sabiedriskajām organizācijām (Latvijas Darba devēju konfederācijai, Latvijas Tirdzniecības un rūpniecības kamerai un Publiskās un privātās partnerības asociācijai)

- Aktīvi iesaistīties informēšanā par PPP normatīvo regulējumu un skaidrot, kādi mehānismi ir iestrādāti PPP likumā, lai aizstāvētu privātā partnera intereses. Tā kā pētījums atklāj uzņēmēju vājās zināšanas par PPP normatīvo regulējumu, ir nepieciešams ne tikai skaidrot likuma būtību, bet arī stāstīt, kā uzņēmēju organizācijas, iesaistoties likuma izstrādē, ir panākušas vēlamu rezultātu. Tādas aktivitātes stiprinātu uzņēmēju uzticēšanos PPP likumam, jo tā saturu izklāstītu pašu sabiedrisko organizāciju pārstāvji.
- Uzraudzīt valsts institūcijas, lai tās piekoptu konsekventu PPP politiku, piemēram, sekotu ieteikumam definēt skaidru PPP politiku nacionālajā līmenī. Sabiedrisko organizāciju iesaistīšanās valsts institūciju īstenotās politikas uzraudzībā ir būtiski nepieciešama atbildīgas politikas veiksmīgai īstenošanai demokrātiskā sabiedrībā.

1. PUBLISKĀ UN PRIVĀTĀ PARTNERĪBA ĀRVALSTĪS: TEORĒTISKĀS NOSTĀDNES UN POLITIKAS ĪSTENOŠANAS REZULTĀTI

Caurskatot ārzemju zinātnisko un metodisko literatūru, kas veltīta publiskajai un privātajai partnerībai (PPP), redzams, ka nozīmīgu publikāciju daļu veido projektu īstenošanas un finanšu ekonomiskā pamatojuma izstrādes vadlīnijas, pārskati par īstenojamiem projektiem un tajos izmantotajiem risinājumiem u. tml. Salīdzinoši mazāk publikāciju veltīts citam, taču tikpat nozīmīgam jautājumam – PPP sociālās ietekmes analīzei. Tieši sociālā konteksta, kurā īstenojas PPP projekti, izpētei ir veltīts mūsu pētījums, tādēļ šīs nodaļas ietvaros ir apkopotas tās ārvalstu literatūrā paustās atziņas, kurās sociālie zinātnieki atklāj PPP politikas īstenošanas ietekmi uz publiskās pārvaldes efektivitāti, publiskā un privātā sektora sadarbību, sabiedrības labklājību un demokrātiju. Šie pētījumi ļauj saprast, kādi sociālie, ekonomiskie un politiskie apstākļi ir vislabvēlīgākie PPP attīstībai vienā vai otrā valstī, un caur šo prizmu paraudzīties uz Latvijas pieredzi.

1.1. PUBLISKĀS UN PRIVĀTĀS PARTNERĪBAS IDEOLOĢISKAIS PAMATS

1.1.1. Partnerības politiskais un ekonomiskais konteksts

Ārvalstu sociālie zinātnieki, analizējot rietumu attīstīto valstu publiskās un privātās partnerības politiku, uzsver, ka idejas pamatā ir uzticēšanās brīvā tirgus spēkiem. Tādējādi PPP politikas atbalstītāji ir meklējami starp⁴:

- 1) neoliberāļiem, kuri vēlas samazināt valdības nozīmi un palielināt privātā sektora lomu, uzskatot, ka publiskā pārvalde ir neefektīva;
- 2) neokonservatīvajiem, kuriem ir līdzīgs mērķis, bet cits pamatojums, proti, viņi vēlas samazināt publisko pārvaldi, jo tās uzturēšana iedzīvotājiem rada pārāk lielu nodokļu slogu.

Gan neoliberāļi, gan neokonservatīvie uzskata, ka publiskajam sektoram nav jābūt vienīgajam publisko pakalpojumu sniedzējam un ka daudzus publiskā sektora pienākumus būtu jāpārņem privātajam sektoram un nevalstiskajām organizācijām⁵. Tādējādi neoliberāļi un neokonservatīvie atbalsta publisko un privāto partnerību kā brīvo tirgu sekmējošu stratēģiju, kurā privātā sektora centrālo lomu atbalsta publiskās pārvaldes, kopienas un nevalstisko organizāciju resursi. Privātā sektora stiprās puses ir radoša un dinamiska pārvaldība, kā rezultātā ir lielāka pieejamība finansēm, tehnoloģiju un vadības efektivitātes zināšanām. Privātais

4 Sk. piemēram: Linden, Stephen H. (1999) „Coming to Terms With the Public-Private Partnership: A Grammar of Multiple Meanings”. *American Behavioral Scientist*, 43, 35–51; Mirafatab, Faranak (2004) „Public-Private Partnerships: The Trojan Horse of Neoliberal Development?”. *Journal of Planning Education and Research* 24, 89–101.

5 Savas, E. S. 2000. *Privatization and public-private partnerships*. New York: Chatham House; Bingman, Charles, and Bernard Pitsvada (1997). „The case for contracting out and privatization”. *Challenge* 40 (6), 99–116.

sektors ir labāks, kad nepieciešams tikt galā ar negaidītiem ekonomiskiem uzdevumiem, jārada inovācijas, jāadaptējas straujām izmaiņām, jāatmet nerezultatīvas darbības vai jāveic kompleksi, vai tehniski sarežģīti uzdevumi⁶. Savukārt, publiskā sektora stiprā puse ir tā, ka tas velta uzmanību sabiedrības vajadzībām un solidaritātes apsvērumiem. Publiskais sektors ir labāks, kad jāveic politikas vadība, ievērojot līdztiesības jautājumus, nodrošinot pakalpojumu pieejamību un stabilitāti, jāveicina sociālā iekļaušanās, novēršot diskrimināciju un ekspluatāciju. Publiskais sektors ir orientēts uz sociālo atbildību⁷.

Stefans Linders (*Stephen Linder*), Teksasas Universitātes profesors, norāda, ka publiskā un privātā partnerība literatūrā tiek bieži aplūkota kā privatizācijas kustības atvasinājums, kurš 1980-tajos gados valdzināja rietumu konservatīvos līderus abpus Atlantijas okeānam. Idejas racionālais pamats bija arguments, ka privātie pakalpojumu sniedzēji varētu piedāvāt augstākas kvalitātes preces un pakalpojumus par zemākām izmaksām, un ka valdības publisko pakalpojumu sniedzēju sektors tādējādi varētu samazināties. Autors norāda, ka partnerības sākotnēji radās kā privatizācijas atvasinājumi tajās jomās, kur pilna privatizācija šķita grūtāk ieviešama, iespējams, problemātiskas īpašuma tiesību nodošanas dēļ⁸.

Tomēr, atšķirībā no privatizācijas, kura izceļ sacensību, partnerību iezīme ir sadarbība. Saskaņā ar pašu nosaukumu, partnerības prasa abu pušu pārstāvjiem apgūt īpašības un uzskatus, kas ir raksturīgi viņa partnera pusei. Tā publiskās pārvaldes pārstāvjiem būtu nepieciešams apgūt uzņēmēju domāšanu un darbības efektivitāti, savukārt privātā sektora pārstāvjiem – domāt par sabiedrības interesēm un sociālo atbildību⁹.

Blakus neoliberalajām un neokonservatīvajām idejām, kuras ir PPP piešķirto nozīmju avots, trešais attīstību PPP ietekmējošais spēks 1990-to gadu sākumā ir publiskās pārvaldes reformas aizstāvji. Viņi piedāvāja jaunas idejas, kā mainīt tradicionālo publisko pārvaldi un citādi organizēt pārvaldības procesus; tie bija arī mēģinājumi reformēt sabiedriskos pakalpojumus. Gan publiskā pārvalde, gan uzņēmēji vienādi saskārās ar nepieciešamību pielāgoties globālajai ekonomikai, jaunajām komunikācijas tehnoloģijām un pieaugošajām klientu gaidām pēc augstākas kvalitātes. Reaģējot uz šiem izaicinājumiem, abi sektori rikojās samērā vienādi – tika ieviesta elastīgāka struktūra, nozīmīga kļuva orientēšanās uz rezultātu un klienta apkalpošanas ētika¹⁰.

Literatūras izpēte rāda, ka PPP kā instrumenta izplatīšanos ārpus attīstītajām valstīm un tā ieviešanu attīstības valstīs sekmēja gan rietumvalstu idejas, gan ārvalstu aģentu (piemēram, ANO attīstības programmas, SVF) atbalsts PPP kā pieejai. PPP-ā tika saskatīts risinājums, lai uzturētu straujo tempu pēc publisko pakalpojumu vajadzību apmierināšanas ātri augošajās trešo pasaules valstu lielpilsētās¹¹.

6 Rosenau, Pauline Vaillancourt (1999). „Introduction: The Strengths and Weaknesses of Public-Private Policy Partnerships”. *American Behavioral Scientist*, 43, p. 11.

7 Turpat

8 Linden, Stephen H. (1999). „Coming to Terms With the Public-Private Partnership: A Grammar of Multiple Meanings”. *American Behavioral Scientist*, 43, 36–37.

9 Turpat

10 Turpat, p. 38.

11 MirafTAB, Faranak (2004). „Public-Private Partnerships: The Trojan Horse of Neoliberal Development?” *Journal of Planning Education and Research* 24, p. 91.

1.1.2. PPP jēdziena nozīmes ārzemju literatūrā

Ārzemju literatūras izpēte rāda, ka jēdzienā „publiskā un privātā partnerība” tiek ietvertas vismaz sešas dažādas nozīmes, kuras var tikt saistītas ar neolibērālo vai neokonservatīvo, vai abām ideoloģijām. Šīs nozīmes ir¹²:

- 1) PPP kā publiskās pārvaldes reforma;
- 2) PPP kā publiskā sektora problēmas risināšanas nodošana privātajam;
- 3) PPP kā morāla atdzimšana;
- 4) PPP kā risku pārdale;
- 5) PPP kā publisko pakalpojumu nozares restrukturizācija;
- 6) PPP kā dalīšanās ar varu.

Lai gan vairākas no augstāk minētajām nozīmēm var šķīst esam identiskas, tomēr, kā norāda apkopojuma autors Stefans Linders, katra no tām ietver mazliet atšķirīgu pieeju vai izmantotos risinājumus. Līdzīgās nozīmes drīzāk ir uzskatāmas par viena procesa secīgiem posmiem, nevis vienādiem jēdziena lietojumiem. Tāpat, dažas no nosauktajām nozīmēm ietver drīzāk vēlamo rezultātu, kādu varētu radīt laba partnerība, ideālu, uz kuru tā varētu tiekties (piemēram, PPP kā morāla atdzimšana vai dalīšanās ar varu). Savukārt, citas nozīmes vairāk atspoguļo racionālu partnerības pielietojumu abu pušu interešu sasniegšanai (PPP kā problēmas risināšanas nodošana vai risku pārdale).

PPP kā publiskās pārvaldes reforma

Balstoties uz neoliberalu pieņēmumu, ka publiskā pārvalde ir neefektīva, šajā nozīmē lietota partnerība tiek veicināta kā inovatīvs līdzeklis, lai mainītu publiskās pārvaldes funkcionēšanas veidu, uzlūkojot to no uzņēmēja un brīvā tirgus disciplīnas perspektīvas. Lai tas notiktu, publiskās pārvaldes amatpersonām ir jāiesaistās sadarbībā ar uz peļņu orientētiem uzņēmumiem, kuri, iespējams, jau gūst labumu no šādas kārtības. Tomēr, kompetenču nodošana šajā gadījumā ir asimetriska. No publiskā sektora vadītājiem tiek sagaidīts, ka viņi kļūs līdzīgāki saviem privātajiem sadarbības partneriem ievērojami vairāk, nekā tiek sagaidīts no pretējās puses¹³. Galvenais pieņēmums, pārveidojot publiskās pārvaldes aģentūras par pelnošiem uzņēmumiem (piemēram, nododot tās koncesijā), ir tāds, ka prasmes, kuras nepieciešamas, lai atrastu jaunus klientus, paaugstinātu produktivitāti un pastāvētu konkurences apstākļos, ir veids, kā varētu paaugstināt pārvaldības darba efektivitāti¹⁴.

12 Linden, Stephen H. (1999) „Coming to Terms With the Public-Private Partnership: A Grammar of Multiple Meanings”. *American Behavioral Scientist*, 43, 42–48.

13 Turpat, p. 42.

14 Turpat, p. 43.

PPP kā publiskā sektora problēmas risināšanas nodošana privātajam

Partnerība, aplūkota no šīs perspektīvas, ir publiskās pārvaldes reformas paveids, taču nevis kā līdzeklis, lai mainītu pārvaldības prakses, bet drīzāk kā universāls risinājums vairumam problēmu, kuras rodas, sniedzot publiskos pakalpojumus. Tādējādi, publiskās pārvaldes amatpersonu uzdevums mainās. Tā vietā, lai veidotu savas, uzņēmēju stilam līdzīgas darbības prakses, publiskā pārvalde savā ikdienas darbā risināmās problēmas padara „pievilcīgas” privātajam partnerim, lai tas uzņemtos šo problēmu risināšanu par mazākiem izdevumiem. Šāda pieeja tiek lietota, piemēram, attīstot jaunu infrastruktūru. Tādā piemērā privātais uzņēmējs nāk ar savām zināšanām un iegulda kapitālu. Savukārt, publiskā pārvalde atvieglo nozares regulējumu un nodokļu nastu un var dot arī kādu finansiālu atbalstu. Rezultātā sabiedrība iegūst infrastruktūru, piemēram, ceļus vai komunālos pakalpojumus¹⁵. Palīdzot piesaistīt infrastruktūras objektu attīstībai finansējumu, praksē publiskais partneris darbojas investīciju brokeru lomā, piesaistot uzņēmējus un privāto kapitālu, lai sadarbotos kopīga projekta īstenošanā. Šāda prakse var radīt interešu konflikta riskus publiskajam partnerim un grūtības pārraudzīt pakalpojuma īstenošanu¹⁶.

PPP kā morāla atdzimšana

Ja katrs no iepriekš minētajiem partnerības jēdziena lietojumiem attēloja partnerību kā līdzekli, lai pietuvinātu publisko pārvaldi brīvajam tirgum, tad šajā gadījumā uzmanība ir pievērsta iespējamajai ietekmei, kādu partnerība varētu atstāt uz tajā iesaistītajiem cilvēkiem. Idejas aizstāvji norāda, ka komerciālais pamats, kas ir katras uzņēmējdarbības pamatā, ir mazāk piesātināts ar morāliem spriedumiem un vērtējumiem par sekām, kas rodas vienas vai otras rīcības iespaidā, tāpēc tas ir mazāk postošs cilvēka noskaņojumam. Tādējādi, panākot, ka publiskās pārvaldes amatpersonas darbojas kā brīvā tirgus dalībnieki, piemēram, caur partnerības līgumiem, tiek sagaidīts, ka tas atstās labvēlīgu ietekmi uz publiskās pārvaldes darbinieku garīgo veselību¹⁷.

PPP kā risku pārdale

Šajā nozīmē partnerība tiek attēlota kā līdzeklis, kā publiskā pārvalde iegūst papildus resursus fiskāli spiedīgos apstākļos. No valdības perspektīvas, partnerība ir līdzeklis privāto interešu piesaistīšanai, un tiek solīts, ka privātais partneris gūs peļņu no iesaistīšanās šādā partnerībā. Aplūkojot šo partnerības nozīmi, redzams, ka pastāv acīmredzama līdzība starp risku pārdali un iepriekš minētu nozīmi – problēmas risināšanas nodošanu citiem. Tomēr tās ir aplūkojamas atsevišķi, un to atšķirības parādās drīzāk rīcības intensitātē, nekā būtībā. Risku pārdali var aplūkot kā iesākumu valdības centieniem pārveidot publisku problēmu par pilnīgi privātu, tātad, risku pārdale ir iesākums problēmas pilnīgai nodošanai tālākrisināšanai privātajam partnerim. Tomēr šo izvēļu retoriskais pamats atšķiras. Ja nododot risināt problēmu privātajam partnerim, tiek piešķirta vērtība komerciālai aktivitātei un brīvajam tirgum, kur

15 Linden, Stephen H. (1999) „Coming to Terms With the Public-Private Partnership: A Grammar of Multiple Meanings”. *American Behavioral Scientist*, 43, p. 43.

16 Turpat, p. 43–44.

17 Turpat, p. 45.

publiskā pārvalde ieņem atbalstošu, pakļautu lomu, tad risku pārdales gadījumā notiek pretēji – komerciālās intereses atbalsta publisko pārvaldi¹⁸.

PPP kā publisko pakalpojumu nozares restrukturizācija

Šis nozīmes lietošana saistās ar neokonservatīvo protestu pret publiskās pārvaldes aparāta pieaugumu. Šos protestus pavada debates par iespējamajiem iemesliem, kas veicina pārvaldes aparāta pieaugumu. Kritiķi uzskata, ka, piemēram, valdība izjūt sabiedrības spiedienu pēc jauniem pakalpojumiem un to finansiālā atbalsta, kā rezultātā pārvalde zaudē kontroli, ir pārslogota un administratīvais aparāts ir pieaudzis par daudz. Lai gan iepriekšējās dekādēs publiskā pārvalde meklēja situācijas risinājumus, pārdalot atbildību dažādu pārvaldes līmeņu starpā, izmēģinot dažādus risinājumus, par piemērotāko ir atzīta partnerība, kura vienlaikus spēj gan sadalīt atbildību dažādu līmeņu starpā, gan racionālāk izvērtēt vajadzības, noteikt to prioritātes un atteikties no vajadzību risināšanu, kas atzītas par mazāk būtiskām. Partnerība šīs funkcijas spēj paveikt labāk tāpēc, ka publiskajam darbaspēkam pārvērtoties par privāto, to sāk disciplinēt darba tirgus nosacījumi – elastīgāki principi, kā tiek noteikta darba alga, orientēšanās uz darba mērķiem un darba produktivitāti u. tml.¹⁹

PPP kā dališanās ar varu

Partnerības gadījumā kontrole tiek pārdalīta horizontāli starp publisko un privāto partneri, un tiek sagaidīts, ka tas varētu būtiski mainīt abu sektoru savstarpējās attiecības. Tam būtu jānotiek trīs veidos. Pirmkārt, partnerības gadījumā tiek iedibināts sadarbības un uzticēšanās gars, kurš aizvieto saskarsmi, kurā abas puses izturas viena pret otru kā pretinieku, – pēdējais ir raksturīgi komandējošām un kontrolējošām attiecībām. Otrkārt, jebkuras attiecības partneru starpā iekļauj zināma līmeņa abpusēji noderīgu un izdevīgu dališanos ar atbildību, zināšanām vai riskiem. Treškārt, tiek sagaidīts, ka partnerībās iesaistītās puses abpusēji apmainīsies ar viedokļiem, diskutēs un strīdus situācijās meklēs kompromisus, nevis risinās domstarpības ar tiesas starpniecību²⁰.

1.2. PARTNERĪBU EFEKTIVITĀTE

Vairāki autori, aplūkojot PPP sociālo ietekmi un efektivitāti, norāda, ka ir pieejami salīdzinoši maz materiālu, kas ļautu vispusīgi izvērtēt PPP politikas ieguvumus un zaudējumus, tādējādi, kā atzīmē Paulīne Rozenaua (*Pauline V. Rosenau*) „rodas iespaids, ka politika un diskurss virza šo procesu”²¹. Šī autore, līdzīgi kā vairāki citi sociālie zinātnieki, norāda, ka teorētiski PPP varētu kombinēt labākās publiskā un privātā partnera īpašības, piemēram, privātā partnera kompetenci un efektivitāti un publiskā partnera sociālo atbildību, taču jautā, vai tas tā tiešām notiek praksē.

18 Linden, Stephen H. (1999) „Coming to Terms With the Public-Private Partnership: A Grammar of Multiple Meanings”. *American Behavioral Scientist*, 43, p. 46.

19 Turpat, p. 47.

20 Turpat, p. 47.

21 Rosenau, Pauline Vaillancourt (1999). „Introduction: The Strengths and Weaknesses of Public-Private Policy Partnerships”. *American Behavioral Scientist*, 43, p. 10.

Apkopojot dažādu ārvalstu sociālo zinātnieku darbus par PPP sociālās ietekmes izvērtējumu, redzams, ka vairums autoru cenšas izvērtēt partnerību rezultātus atbilstoši iepriekšējā nodaļā minētajām, publiskajai un privātajai partnerībai visbiežāk piedēvētajām īpašībām vai nozīmēm. Tie ir uzskatāmi par galvenajiem indikatoriem, kuri raksturo PPP efektivitāti. Tādējādi, arī šis nodaļas turpinājumā sīkāk tiks aplūkotas ārvalstu zinātnieku atziņas par:

- 1) izmaksu efektivitāti (samazināšanos) un pakalpojumu kvalitātes paaugstināšanos PPP projektos;
- 2) pakalpojumu pieejamību visām iedzīvotāju grupām (t. sk., līdztiesības un taisnīguma apsvērumu ievērošanu saistībā ar pakalpojumu pieejamību);
- 3) publiskā sektora regulatīvās lomas izmaiņām saistībā ar PPP attīstību;
- 4) publiskā un privātā partnera sadarbību ietekmējošiem faktoriem.

Ārzemju pieredzes apkopojumiem raksturīgi, ka PPP bieži vien tiek analizēta vispārīgi, aplūkojot partnerības dažādās nozarēs, drīzāk nacionālās, nevis vietējās pārvaldes līmenī. Tāda pieeja bieži ir saistīta ar to, kādās nozarēs attiecīgajā valstī ir izplatīta partnerība, piemēram, infrastruktūras attīstīšana transporta nozarē vai ielodzījuma vietu apsardze attiecās uz sadarbību nacionālā līmenī. Tikai atsevišķi autori norāda, ka, analizējot partnerības, būtu jāpievērš uzmanība arī tik pašsaprotamiem jēdzieniem kā publiskais vai privātais partneris. Tā, piemēram, Faranaks Miraftabs (*Faranak Miraftab*), kurš analizē PPP kvalitāti attīstības valstīs, it īpaši Āfrikā, norāda, ka mazu un vidēju komersantu sniegumam, iesaistoties PPP, ir pavisam cits rezultāts nekā tad, ja partnerībā ir iesaistīti lieli vietējie vai starptautiskie uzņēmumi. Autors atzīmē, ka līdzīga situācija rodas, aplūkojot publisko sektoru – partnerības potenciāls nacionālās pārvaldes līmenī ir ievērojami augstāks, nekā tas ir iespējams vietējās pārvaldes līmenī²². Jāatzīmē, ka, kaut arī šis aspekts ārvalstu literatūrā tiek aplūkots reti, galvenokārt, literatūrā par PPP pielietojumu attīstības valstīs, tas varētu būt svarīgs, analizējot Latvijas gadījumus.

1.2.1. Izmaksu efektivitāte un pakalpojumu kvalitātes uzlabošanās

Analizējot virkni pētījumu, Paulīne Rozenau (*Pauline V. Rosenau*) norāda, ka pierādījumi par PPP projektu izmaksu efektivitāti ir atšķirīgi. Ja izmaksas un efektivitāte tiek definēti šauri un ārējie apstākļi (t. sk. ilgtermiņa, daļēji neparedzamas sekas) netiek ieskaitīti to izvērtējumā, tad partnerība nepaaugstina izmaksas, kas rodas, īstenojot politiku²³. Dažos gadījumos šāda politika var samazināt izmaksas vai mazliet uzlabot dažus pakalpojuma snieguma aspektus, tomēr, neskatoties uz atsevišķiem optimistiskiem novērtējumiem, kopumā ieguvums izmaksu ziņā PPP projekta gadījumā ir uzskatāms par niecīgu. Aplūkojot atsevišķas komunālo pakalpojumu nozares, ir pierādījies, ka vairākās no tām (piemēram, elektroenerģijas piegāde, ūdenssaimniecība un dzelzceļš) publiskais sektors darbojas efektīvāk nekā privātais²⁴.

22 Miraftab, Faranak (2004) „Public-Private Partnerships: The Trojan Horse of Neoliberal Development?” *Journal of Planning Education and Research* 24, p. 92.

23 Rosenau, Pauline Vaillancourt (1999). „Introduction: The Strengths and Weaknesses of Public-Private Policy Partnerships”. *American Behavioral Scientist*, 43, p. 13.

24 Seppälä, Osmo T., Jarmo J. Hukka, Tapio S. Katko (2001). „Public-Private Partnerships in Water and Sewerage Services: Privatization for Profit or Improvement of Service and Performance?” *Public Works Management & Policy*, 6 (1): 42–48.

Virkne autoru norāda, ka ļoti būtiski ir kritēriji, kuri tiek ņemti vērā, aplēšot partnerības efektivitāti. Tā, ilgtermiņa efekta noteikšanai ir nepieciešami sarežģīti aprēķini, kas var nosvērt svaru kausus pretējā virzienā. Autori brīdina, ka izmaksu efektivitāte var tikt panākta, arī samazinot ieguvumus tādos sabiedrībai svarīgos aspektos kā taisnīgums, demokrātija, atbildība u. tml. Citos gadījumos izmaksu efektivitāte ir mainīga un atkarīga no tā, kāda patērētāju grupa tiek izvēlēta – piemēram, vienai grupai pakalpojums ir pieejams par zemāku, bet citai – par augstāku cenu, nekā iepriekš.

Politikas ilgtermiņa sekas ir nozīmīgi indikatori, tomēr praksē tie reti tiek ņemti vērā, kad tiek novērtēti politikas izmaksu rādītāji. Tas tāpēc, ka ilgtermiņa sekas ir ļoti grūti nosakāmas, kvantificējamas un iekļaujamas partnerības izmaksu efektivitātes analizē. Piemēram, partnerības politikas izmaksu efektivitāte var tikt iegūta, pateicoties strādājošo algu vai darba drošības samazinājumam, veselības apdrošināšanas trūkumam u. tml. Ilgā laika perspektīvā šādi ietaupījumi varētu nozīmēt lielākus izdevumus veselības aprūpei, dzīves ilguma un kvalitātes samazināšanos, tādējādi netieši radot lielāku slogu valsts budžetam²⁵, kā arī negatīvi atsaukties uz pakalpojuma kvalitāti un klientu apmierinātību.

1.2.2. Pakalpojumu pieejamība

Tā kā demokrātiskās valstīs centrālā vērtību ass ir tā, ka visu pilsoņu vajadzības tiek taisnīgi ievērotas, veidojot kādas nozares politiku, tad pakalpojuma pieejamība visām iedzīvotāju grupām ir jautājums, kas ir būtisks arī PPP projektos. Vieni autori norāda, ka PPP pārliecinoši nodrošina taisnīgumu un pakalpojumu pieejamības izvēles iespēju ar konkurences palīdzību. Privātais sektors piedāvā dažādu pakalpojumu izvēles, to skaitā tādas, kas palīdz apmierināt vajadzību pēc nestandarta pakalpojumiem²⁶. Taču vienādi ir pārstāvēts arī pretējs viedoklis, proti, ka taisnīgums PPP rezultātā samazinās²⁷. Piemēram, veselības aprūpes pieejamības sociālais mērķis var tikt zaudēts, kad universālās aprūpes programmas tiek pārveidotas, lai paaugstinātu izvēli caur konkurenci. Viens no šādas politikas netiešajiem rezultātiem ir pakalpojumu maksas paaugstināšanās sociāli neaizsargātajām grupām (maznodrošinātajiem), t.i., grupām, kurām veselības aprūpe ir nepieciešama visvairāk, bet kura vismazāk spēj maksāt par saņemtajiem pakalpojumiem.

Lai gan taisnīgums ir diskutējams jautājums saistībā ar PPP, ir jāatzīmē, ka tā nav tikai partnerībām vien raksturīga problēma. Taisnīga izturēšanās un pakalpojumu pieejamība nekad nav droši garantēta – pārkāpumi ir iespējami no abu sektoru – gan publiskā, gan privātā – pakalpojumu sniedzēju puses. Vienlaikus, atsaucoties uz publiskās pārvaldes īpašo misiju, daudzi cilvēki sagaida, ka taisnīgāku attieksmi un demokrātiskākus apstākļus rada publiskais, nevis privātais sektors²⁸. Saistītas ar šīm gaidām ir arī sabiedrības un sociālo zinātnieku debātes

25 Rosenau, Pauline Vaillancourt (1999). „Introduction: The Strengths and Weaknesses of Public-Private Policy Partnerships”. *American Behavioral Scientist*, 43, p.14.

26 Osborne, David, and Gaebler, Ted (1992). *Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. New York: Addison-Wesley.

27 Graham, C. (1998). *Private markets for public goods; raising the stakes in economic reform*. Washington, DC: Brookings Institution.

28 Rosenau, Pauline Vaillancourt (1999). „Introduction: The Strengths and Weaknesses of Public-Private Policy Partnerships”. *American Behavioral Scientist*, 43, p. 15.

par jautājumu, kuri publiskie pakalpojumi būtu nododami PPP, ņemot vērā ne tikai taisnīguma principa ievērošanu, bet rosinot palūkoties uz jautājumu arī no vērtību sistēmas viedokļa. Piemēram, vairāki autori uzskata, ka vienam privātajam pilsonim nedrīkstētu piederēt vara pār citiem privātajiem pilsoņiem, ja tā ir saistīta ar pamata vajadzību apmierināšanu.

1.2.3. Publiskā sektora regulatīvās lomas izmaiņas

Lai gan varētu šķist likumsakarīgi, ka situācijā, kad privātā partnera loma, piegādājot publiskos pakalpojumus pieaug, tad publiskās pārvaldes regulējumam attiecīgi būtu jāsamazinās, vairākos pētījumos ir konstatēts, ka tā ne vienmēr notiek, un tam ir savi pamatojumi. PPP nevar tikt uzskatīta par veiksmīgu, ja tā noved pie zemākas kvalitātes publiskajiem pakalpojumiem, tāpēc ir nepieciešama publiskās pārvaldes uzraudzība pat tad, ja partnerība rodas, lai samazinātu pārvaldības izmaksas. Tādējādi publiskā pārvalde saglabā būtisku lomu, lai regulētu attiecības starp partneriem un noteiktu sadarbības kvalitāti.

Daudzu valstu pieredze rāda, ka tur, kur noteikta līmeņa pakalpojumu kvalitāte ir tikpat svarīga kā izmaksu ietaupījums, ir nepieciešams normatīvais regulējums, lai nodrošinātu, ka šie sabiedriskie mērķi tiek sasniegti arī caur PPP līgumiem, piemēram, izglītības, veselības un komunālo pakalpojumu jomās²⁹. Papildus tam, kā rāda attīstības valstu pieredze, īpaši svarīga valsts regulatīvā loma ir tad, ja PPP iesaistītie partneri nav līdzvērtīgi pēc savas kapacitātes. Tādā gadījumā valsts regulējums ir nepieciešams, lai noteiktu vidi, kurā tiek veidotas partnerības, t.i., tā nosaka PPP normatīvo bāzi un uzrauga to norisi, lai stiprinātu potenciāli vājākos partnerus (parasti vietējās nozīmes publiskās pārvaldes institūcijas)³⁰. Vienlaikus, kā rāda attīstības valstu pieredze, PPP tālākajai attīstībai ir nepieciešams arī tas, ka publiskā pārvalde spēj ne tikai normatīvi noteikt uzraudzību, bet arī īstenot to praksē³¹. Tādējādi, efektīvas PPP nodrošināšanai, ir nepieciešama spēcīga un demokrātiska valsts, kura izmanto savus finansiālos, institucionālos vai tiesiskos resursus, lai regulētu tos aspektus, kuru dēļ varētu tikt pārkāpti taisnīguma un vienlīdzības principi.

1.2.4. Publiskā un privātā partnera sadarbību ietekmējošie faktori

Iespējamība, ka partnerība nesīs labumu plašai sabiedrības daļai (visiem sociālajiem slāņiem) ir atkarīga no tā, kā partnerība ir iecerēta, kāpēc tā ir iniciēta un īstenota un no tā, vai pastāv taisnīgas, horizontālas varas attiecības partneru starpā. Lai PPP projekts izdotos un sadarbība būtu stipra, partneriem jāgūst abpusējs labums un jāieņem savstarpēji papildinošas lomas. Vienlīdzīgas horizontālās attiecības starp dalībniekiem nav iespējamās, kamēr jebkādas pretrunas viņu kapacitātē netiek atzītas un novērsta³².

29 Rosenau, Pauline Vaillancourt (1999). „Introduction: The Strengths and Weaknesses of Public-Private Policy Partnerships”. *American Behavioral Scientist*, 43, p. 18.

30 Bateley, Richard (1996). „Public-private relationships and performance in service provision”. *Urban Studies* 33 (4–5): 723–750.

31 MirafTAB, Faranak (2004). „Public-Private Partnerships: The Trojan Horse of Neoliberal Development?”. *Journal of Planning Education and Research* 24, p. 93.

32 Turpat, p. 92–93.

Lai gan publiskā un privātā partnera stipro pušu apvienošana ir svarīga, PPP var arī būt par interešu konflikta avotu. Tā kā abiem sektoriem ir atšķirīga mērķa orientācija, ir jāpievērš būtiska vērība tam, kā PPP projekts ir izveidots. Šeit autori atgādina, ka privātais sektors ir orientēts uz peļņas gūšanu no ieguldītā kapitāla, drosmi uzņemties komercdarbības riskus un sasniegt korporatīvos mērķus, savukārt publiskā sektora intereses ir demokrātisks lēmumu pieņemšanas process, risku samazināšana un sociālo mērķu sasniegšana. Rezultātā varētu būt grūti samierināt abu pušu mērķus PPP projektos, un, kā rāda iepriekš aplūkotā pieredze, bieži vien tieši tāpēc PPP-a ne vienmēr sasniedz no tās gaidītos rezultātus. Partnerība ir veiksmīgāka un interešu konflikts tiek samazināts tādos gadījumos, kad PPP projekts tiek veidots, apzinoties mērķu atšķirības un tāpēc īpašu lomu savstarpējos nolīgumos atvēlot stimulu un atbildības struktūrai³³. Kad abu pušu intereses tiek sakārtotas un tām ir kopīgi mērķi, partnerība darbojas daudz gludāk, nekā citos apstākļos. Taču arī šajos gadījumos interešu konflikts var būt par rezultātu augstākām pakalpojuma izmaksām sabiedrībai.

1.2.5. Veiksmīgu partnerību nosacījumi: apkopojums

Apkopojot vairāku autoru secinājumus par to, kādos apstākļos PPP varētu būt veiksmīga, redzams, ka būtisks jebkuras partnerības priekšnoteikums ir valdības pārstāvju politiskā griba un plaša sabiedrības vienprātība par PPP politikas mērķu vērtību³⁴. Vēl vairāk – iepriekšējās apakšnodaļās aplūkotie materiāli rāda, ka nav pieejami viennozīmīgi pierādījumi, ka PPP projekti tiešām ir efektīvāki par publiskās pārvaldes sniegtajiem pakalpojumiem. To kvalitāte ir atkarīga gan no publiskās pārvaldes, gan privātā sektora kapacitātes. Tādējādi, valdības pārstāvju politiskā griba, politiskā iespējamība un vēlētāju atbalsts paaugstina partnerību pastāvēšanas un veiksmes iespējas.

Ņemot vērā to PPP nodoto pakalpojumu nozīmību, PPP politika bieži vien sastopas ar opozīciju. PPP kritika daļēji izriet no neskaidrības, salīdzinot ar privatizāciju, nepievēršot uzmanību tam, ka PPP projekti ietver spēcīgu publiskās pārvaldes lomu partnerības mērķu noteikšanā. Dažās valstīs, kur pastāv sabiedrības nepatika pret privatizāciju vai maksas iekasēšanu par publiskajiem pakalpojumiem, PPP var tikt uzskatīta kā vidusceļš, kur publiskā pārvalde, izvairoties no pilnīgas privatizācijas, mēģina iesaistīt privāto sektoru tādu jomu nodrošināšanā, ko iepriekš veica tikai publiskā pārvalde³⁵.

PPP projekta veiksmīgas īstenošanas iespējamību paaugstina tas, ka tā īstenošanā tiek ievēroti šādi apsvērumi³⁶:

- 1) būtiskākie lēmumi tiek pieņemti projekta sākumā un tie tiek nostiprināti konkrētos plānos un dokumentos;
- 2) ir noteiktas skaidras partneru atbildības robežas;

33 Stiglitz, J.E., & Wallsten, S. J. (1999). „Public-Private Technology Partnership: Promises and Pitfalls”. *American Behavioral Scientist*, 43, 52–73.

34 Rosenau, Pauline Vaillancourt (1999). „Introduction: The Strengths and Weaknesses of Public-Private Policy Partnerships”. *American Behavioral Scientist*, 43, p. 25.

35 OECD (2008). *Public-Private Partnerships in Pursuit of Risk Sharing and Value for Money*. Paris: OECD, p. 119.

36 Rosenau, Pauline Vaillancourt (1999). „Introduction: The Strengths and Weaknesses of Public-Private Policy Partnerships”. *American Behavioral Scientist*, 43, p. 25.

- 3) ir skaidri noformulēti projektā sasniedzamie mērķi;
- 4) līgumos ir iedibināti partnerus pozitīvi stimulējoši instrumenti;
- 5) projekta norises progress un kvalitāte tiek uzraudzīta.

1.3. PPP IZPLATĪBA EIROPAS SAVIENĪBĀ: GALVENĀS TENDENCES

Attiecībā uz PPP izplatību Eiropas Savienības dalībvalstis var tikt iedalītas trīs grupās³⁷. Pirmā no tām ir „izvirzījušies PPP apguvēji”. Te pieder Lielbritānija un mazākā mērā arī Francija, Vācija, Īrija un Itālija. Šajās valstīs PPP projekti ir attīstīti daudzos tautsaimniecības sektoros, sākot no lielu un būtisku infrastruktūras objektu būvniecības satiksmes jomā līdz pat veselības, izglītības un ieslodzījuma vietu pārvaldīšanas pakalpojumu nodrošināšanai. Tādējādi, minētajās valstīs ir jau pietiekami liels skaits pilnībā noslēgtu PPP projektu, un tās ir jau guvušas samērā skaidru izpratni par to, kurām nozarēm PPP ir vairāk piemērota un kurās nozarēs PPP projektu īstenošana ir būtiski apgrūtināta. Šajās valstīs ir izveidota atbilstoša nacionāla un vietējā līmeņa normatīvā bāze, kas regulē PPP projektu īstenošanu, un regulāri tiek veikts novērtējums, vai konkrētā individuālā PPP projekta īstenošana varētu būt izdevīga un efektīva. Dažas valstis, piemēram, Īrija, ir izveidojušas atsevišķas publiskās pārvaldes vienības, lai nodrošinātu to, ka kompetence PPP jautājumos tiktu uzkrāta un būtu pieejama centralizēti.

Otrā grupa ir „vidēji izvirzījušies PPP apguvēji”, tādās valstīs, piemēram, ir Spānija un Portugāle, zināmā mērā arī Nīderlande. Te ir sasniegti vērtīgi rezultāti, galvenokārt, infrastruktūras nodrošināšanā, taču citos sektoros PPP ir attīstīta mazāk. To kavē gan spēkā esošais nozaru normatīvais regulējums, gan biežās valdību un attieksmes maiņas pret PPP.

Trešā grupa ir „vēlīnēji apguvēji”, kur PPP pielietošana joprojām ir ļoti agrīnā stadijā – daudzos tautsaimniecības sektoros PPP nepastāv vai šie projekti ir agrīnā attīstības stadijā. Šajā grupā ir ieskaitāmas tādas valstis kā Zviedrija, Somija, Luksemburga, Austrija un Beļģija. Iespējamie iemesli ir atšķirīgi, tie var būt – daudz nelokāmāka nostāja jautājumā par to, kāda ir valsts loma publisko pakalpojumu nodrošināšanā, tāpat arī labāka valsts budžeta pārvaldīšana, kura samazina nepieciešamību iesaistīt privātos finanšu resursus publiskās infrastruktūras un pakalpojumu uzturēšanai. Interesanti, ka šajā valstu grupā tiek ieskaitīta arī Grieķija, kurā, no vienas puses, ir veiksmīgi attīstīti, apjomīgi PPP projektu piemēri (piemēram, Atēnu Starptautiskās lidostas, ceļu, sporta un atpūtas ēku būvniecība), taču, no otras puses, pilnīgs PPP projektu trūkums citos tautsaimniecības sektoros.

Jaunās Eiropas Savienības dalībvalstis tiek ieskaitītas atsevišķā grupā, jo tām ir atšķirīga ekonomiskā un sociālā situācija, tomēr, salīdzinot šo valstu rādītājus ar vecajām dalībvalstīm, redzams, ka šobrīd vairums Austrumeiropas valstu (izņemot Ungāriju) arī būtu ieskaitāmas „vēlīnēji apguvēju” grupā. Salīdzinot ar vecajām Eiropas Savienības dalībvalstīm, Austrumeiropas valstīs PPP attīstībai ir nepieciešams „pieveikt” nozīmīgus izaicinājumus, kurus rada

37 Šis pārskats ir sagatavots, balstoties uz ziņojuma Eiropas Parlamentam materiāliem: Renda, Andrea and Lorna Schrefler (2006). *Public-Private Partnerships: National Experiences in the European Union*. Brussels: Centre for European Policy Studies.

cilvēkresursu ar zināšanām un prasmēm strādāt ar PPP projektiem trūkums; nepietiekami attīstīts kapitāla tirgus; spēcīga nosliece atbalstīt tradicionālo publisko iepirkumu (arī saistībā ar ES fondu apguvi). Šobrīd infrastruktūras un vides projekti veido lielāko daļu no PPP iniciatīvām jaunajās Eiropas Savienības dalībvalstīs. Kā rāda Polijas un Ungārijas piemēri, galvenais PPP projektu neveiksmes cēlonis slēpjas potenciālā pakalpojuma pieprasījuma pārvērtēšanā, kas noved pie tā, ka valdība uzņemas būtisku daļu no pieprasījuma riska, kurš sākotnēji tika nodots privātajam partnerim.

2. PUBLISKĀS UN PRIVĀTĀS PARTNERĪBAS POLITIKA LATVIJĀ: VEIDOŠANĀS PRIEKŠNOSACĪJUMI UN PRAKSE

2.1. PUBLISKĀS UN PRIVĀTĀS PARTNERĪBAS POLITIKA LĪDZ PUBLISKĀS UN PRIVĀTĀS PARTNERĪBAS LIKUMA PIENĒMŠANAI (1997–2009)

Publiskās un privātās partnerības (PPP) politikas veidošana līdz Publiskās un privātās partnerības likuma pieņemšanai (pieņemts Saeimā 18.06.2009.) Latvijā bija Ekonomikas ministrijas kompetencē. Lai gan Latvijā pirmie par publisko un privāto partnerību 90-to gadu beigās sāka runāt Satiksmes ministrijas pārstāvji, galvenais PPP politikas izstrādātājs bija Ekonomikas ministrija, un tās vadībā 1998. gadā tika uzsākts darbs pie Koncesiju likuma (pieņemts Saeimā 20.01.2000.), kas šobrīd vairs nav spēkā:

„Tas koncepts nav jauns. Tas koncesijas jēdziens un tā doma jau faktiski no Satiksmes ministrijas 90. gadu beigām bija.” (cita ieinteresētā puse)

„Tad likās, ka koncesija varētu būt tas iespējamais modelis – saglabājot aktīvus valsts vai pašvaldības īpašumā, bet piesaistot privātos, efektīvākus apsaimniekotājus, kas zinātu kādā veidā un ar iespējami mazākām izmaksām, un pēc iespējas efektīvāk šos pakalpojumus sniegt iedzīvotājiem. Tā ir tā galvenā motivācija, un kā tas sākās.” (politikas veidotājs)

Publiskās un privātās partnerības ideja Latvijā ir ienākusi no ārzemēm, konkrēti, Lielbritānijas:

„Es pieļāju, ka tās domas jau arī 90. gadu beigās, kas vainagojās ar to Koncesijas likumu un nāca no ārvalstīm, bija no tās pašas britu pieredzes, kad viņi to uzsāka 90. gadu sākumā. Viņi gana veiksmīgi bija atraduši modeli, kā finansēt lielos infrastruktūras projektus. Tas strādāja. Līdz ar to kāds no britu konsultantiem vai kāds no mūsu politiskās līderības bija aizbraucis ciemos un ieraudzīja kādu jauku jēdzienu, ko atveda uz Rīgu.” (cita ieinteresētā puse)

Tomēr vairāki eksperti uzskata, ka vairāki projekti, kas īstenoti iepriekš, arī būtu uzskatāmi par publisko un privāto partnerību, tikai tie tā nav saukti:

„PPP modelis vairāk modernā izpratnē sākās Lielbritānijā 80. gados. Pie mums tā izpratne par PPP tiešām sākās varbūt 21. gadsimta sākumā. Līdz tam, pēc neatkarības atjaunošanas Latvijā, ir bijuši daudzi tādi līgumi, kurus mēs ar šodienas zināšanām uztvertu kā PPP, kurus gluži vienkārši tajā laikā tā neviens neuztvēra. Piemēram, paskatieties uz jebkuru ēdnīcu ar privātā operatora piesaisti ēdnīcas uzturēšanai universitātē.” (cita ieinteresētā puse)

Kopumā eksperti runā par divējādiem PPP projektu piemēriem Latvijā – koncesijām, kas ir izplatītas dažādu komunālo pakalpojumu un sabiedriskā transporta pakalpojumu jomā; un lieliem infrastruktūras projektiem, kur PPP ir iespēja īstenot lielus infrastruktūras būvniecības un uzturēšanas projektus, piesaistot privāto finansējumu:

„Ir dažas nozares, kuru sniedzamo pakalpojumu rakstura dēļ, koncesija ir gandrīz vai vienīgais iespējamais PPP modelis. Ja ar koncesiju no biznesa viedokļa saprot PPP darījumu,

kura galvenais raksturlielums ir tas, ka privātais partneris ir tiesīgs iekasēt samaksu no infrastruktūras gala lietotājiem, tad mēs redzam, ka koncesija ir gandrīz vai vienīgais iespējams modelis komunālo pakalpojumu jomā – kas ir atkritumi, siltums, ūdens, sabiedriskais transports, dažādas datu bāzes, kur lietotāji regulāri saņem kādu informāciju. Tur tā koncesija būs visbiežāk. Tādās jomās kā būvniecība un infrastruktūra būs tas otrs modelis.” (cita ieinteresētā puse)

Par lielajiem infrastruktūras PPP projektiem publiskajā sektorā reāla interese parādījās tikai tajā brīdī, kad, novērtējot vajadzības un valsts finanšu iespējas, saprata, ka, lai kaut ko īstenotu, ir nepieciešams iesaistīt privāto kapitālu:

„Šo ideju, kas būtībā nāk no angliki runājošām zemēm, Kanādas, Lielbritānijas, kur tajā laikā jau reāli līgumi darbojās, mēs uztvērām kā tādu tālu, tīri teorētisku. Tas tīri teorētiskais faktiski bija līdz brīdim, kad mēs aptvērām valsts autoceļos reālo vajadzību pēc investīcijām un reālās iespējas finansēt tās investīcijas, tas varēja būt kāds 2003.–2004. gads.” (politikas veidotājs)

Nākošie soļi PPP politikas veidošanā pēc Koncesiju likuma izstrādes un pieņemšanas Saeimā bija „Koncesiju veicināšanas (privātā kapitāla piesaiste valsts funkciju veikšanai) koncepcijas” izstrāde (apstiprināta MK 16.04.2002., protokols nr. 16), un dokumenta „Valsts un privātās partnerības pamatnostādnes 2006.–2009. gadam” sagatavošana (MK 23.03.2005., rīkojums Nr.188). Abi šie dokumenti šobrīd vairs nav spēkā. Nepieciešamība pēc šiem dokumentiem zināmā mērā radās tādēļ, ka, pirmkārt, ne publiskā, ne privātā puse īsti nezināja, kā strādāt ar koncesiju līgumiem, kā veidot sadarbību. Saskaņā ar ekspertu teikto, pirmos divus gadus pēc likuma pieņemšanas nebija vērojamas nekādas aktivitātes koncesiju projektu uzsākšanā, līdz ar to var teikt, ka likums reāli nedarbojās:

„Šķiet no 2000. gada, kad tas Koncesijas likums stājās spēkā, kādus gadus divus nekas nenotika – nebija neviens projekts. Tad, manuprāt, 2000. gada aprīlī Ekonomikas ministrija taisīja koncepciju „Privātā kapitāla piesaiste valsts funkciju veikšanai”” (cita ieinteresētā puse)

Atbilstoši Koncesiju veicināšanas koncepcijai 2003. gada septembrī Ekonomikas ministrijā darbu sāka Koncesiju nodaļa, un nedaudz vēlāk arī Latvijas Investīciju un attīstības aģentūra (LIAA) uzsāka darbu pie PPP veicināšanas. Galvenie darbības virzieni PPP veicināšanai tajā laikā bija organizēt tikšanās, sniegt konsultācijas un sagatavot pilotprojektus.

„Mūsu uzdevums bija veidot seminārus un veicināt, un tā tālāk. Protams, mēs vācām idejas arī no pašām pašvaldībām, skatījāmies varbūt kur kaut kādu standartu uztaisīt, kā viņiem palīdzēt, vai saskatīt, ka kādā reģionā ir kāda vajadzība, un aicināt viņus sapsakot projektus. Daudz bija, protams, reģionālie semināri pa visiem reģioniem, mēs arī uzrunājām, visus uzaicinājām, prezentējām, stāstījām par pieredzēm un tamlīdzīgi. Bet, protams, ļoti daudzos gadījumos pie mums nāca tieši privātie partneri ar dažādām idejām par to.” (politikas veidotājs)

Pirmais reālais koncesijas līgums tika noslēgts tikai 2003. gadā (trīs gadus pēc Koncesiju likuma pieņemšanas), un diemžēl šis projekts nav uzskatāms par veiksmīgu, jo tas tika pārtraukts. Ņemot vērā to, ka līguma īstenošana izvirījās no kontaktiem ar Ekonomikas ministrijas Koncesijas nodaļu, kopumā šis projekts drīzāk ir radījis aizdomu ēnu par PPP projektiem:

„Pirmais koncesijas līgums tika noslēgts 2003. gadā – tas bija Jelgavas Cenu pagastā kaut kāda komunālo pakalpojumu koncesija, kura jau ir beigusi savu spēku un, manuprāt, esmu dzirdējis arī stāstus par krimināllietu. Mēs nekad to dziļāk neuzzināsim, kas tur bija. Mēs mēģinājām viņus uzrunāt, kā viņi tā sadūšojās, bet viņi ļoti veiksmīgi izvairījās no kontaktiem ar Ekonomikas ministriju, tā arī mēs ar viņiem toreiz 2003. gadā neaprunājāmies.”
(cita ieinteresētā puse)

Apkopojot ekspertu teikto, redzams, ka PPP projektu sākumposmā PPP virzībai visbūtiskākā bija LIAA aktivitāte – darbs pie pilotprojektu sagatavošanas, kas tika uzsākts 2005. gadā. Šo pilotprojektu mērķis bija sagatavot jau zināmu infrastruktūras uzlabošanas vajadzību izvērtējumus, vai šajos gadījumos ir iespējama PPP. Vēlāk, jau 2007. gadā, LIAA uzdevumā tika veikts apjomīgāks pētījums – „Publiskās un privātās partnerības izmantošanas iespējas Latvijas tautsaimniecības nozarēs”³⁸ – par to, kas traucē un kas veicina PPP projektu izveidi Latvijā, lielu izvērtējuma daļu atvēlot normatīvā regulējuma, administratīvo procedūru un nozaru vajadzību analīzei un sabiedriskā sektora iespējām tās apmierināt.

2.1.1. Pilotprojektu ieviešana un tās vērtējums

Pirmie pieci pilotprojekti tika gatavoti ciešā sadarbībā ar pašvaldībām. Vispirms LIAA informēja pašvaldības par PPP projektu būtību, tika organizēti dažādi semināri, tālāk *„tika rīkots tāds pieteikuma konkurss, pašvaldības varēja pieteikties, bija atlase un tad izvēlējās, lai ir dažādās jomās speciāli. Un tad izmēģināja, kā veikt pētījumu, finanšu un ekonomiskos aprēķinus, jo līdz tam vispār neviens neko tādu nebija darījis”* (politikas veidotājs). Pieci izvēlētie pilotprojekti bija:

- 1) Jaunas pirmsskolas izglītības iestādes būvniecība un apsaimniekošana Cēsīs;
- 2) Jēkabpils siltumapgādes sistēmas rekonstrukcija;
- 3) Ogres mākslas skolas renovācija un apsaimniekošana;
- 4) Cēsu pilsētas ielu rekonstrukcija un apsaimniekošana;
- 5) Mājokļu būvniecība ar sociālajiem un īres dzīvokļiem un apsaimniekošana Salaspilī.

Visiem pieciem projektiem tika sagatavoti finanšu aprēķini, bet īstenots tika viens projekts – Ogres mākslas skolas renovācija un apsaimniekošana. Iemesli, kādēļ netika realizēti citi pilotprojekti, ir dažādi – tobrīd esošais finanšu saistību apmērs pret visu pašvaldības budžetu, iespējas saņemt valsts investīcijas projekta īstenošanai, normatīvā regulējuma nepilnību dēļ u. tml.

Interesants šajā kontekstā bija pilotprojekts „Jēkabpils siltumapgādes sistēmas rekonstrukcija”, kurš neīstenojās, jo tajā brīdī, saskaņā ar Koncesiju likumu, pašvaldības uzņēmums nevarēja būt publiskais partneris. Pēc PPP likuma pieņemšanas 2009. gadā par projektu atbildīgais pašvaldībā, kas virzīja šo projektu, bija mainījis savu darba vietu. Šis piemērs parāda, ka PPP projektu virzīšanā liela nozīme ir gan sakārtotai normatīvajai bāzei, gan arī personībām, kas virza šos projektus:

38 Kalniņš N., N. Lukša, A. Tiļļa, A. Bašena u. c. (2007). *Pētījums „Publiskās un privātās partnerības izmantošanas iespējas Latvijas tautsaimniecības nozarēs*, Rīga: NK Konsultāciju birojs.

„Jēkabpils siltums neiznāca tāpēc, ka likums tajā brīdī neļāva pašvaldības uzņēmumam būt par privātā partneri. Viņš bija viens no tiem, kas bija vistuvāk noslēgumam. (...) Tāpēc tajā brīdī gaidīja un domāja, ka tūliņ būs mums PPP likums. Bet tik tūlīt jau nemaz nebija. (...) Bet šobrīd viņiem vairāk nav tā dzinējspēka, kas dzītu uz priekšu šos te projektus. Mēram bija tāds padomnieks šajā jomā, kas bija ļoti aktīvs un zinošs, bet kā viņš nomainīja darba vietu – tas mazliet pačabēja.” (politikas veidotājs)

Kā norāda eksperti, vienīgais „veiksmes stāsts” starp pirmajiem pieciem pilotprojektiem ir Ogres mākslas skolas renovācija un apsaimniekošana:

„Bet šobrīd, neskatoties uz tām grūtībām, kas viņiem bija šī projekta īstenošanā, viņi apgalvo, ka tas izdevīgums, par ko viņi priecājās, ir kvalitāte, ko privātais partneris ir viņiem sniedzis. Viņiem ļoti labā kvalitātē viss ir izpildīts.” (politikas veidotājs)

„Ir Ogres mākslas skola. Toreiz LIAA bija naudiņa, un viņi nofinansēja pētījumu. Es tam projektam īsti nesekoju līdzī, bet pieļauju, ka tas arī ir labs projekts, jo pašvaldība ieguva labu un kvalitatīvu pakalpojumu un telpu pieejamību, par kuru kāds samaksāja, bet ne viņi. Tas nav slikti. Droši vien arī četru bērnodārzu projekts ir atzīmējams kā saprātīgs projekts, kas varētu būt vistuvāk Rietumeiropas izpratnei par PPP pazīmēm.” (cita ieinteresētā puse)

Pēc pirmo pilotprojektu izstrādes LIAA un Ekonomikas ministrija turpināja darbu pie dažādu atbalsta pasākumu īstenošanas, piemēram, izstrādāja dokumentus un vadlīnijas siltumapgādes uzņēmumu nodošanai koncesijā, kā arī izstrādāja tipveida dokumentu paketi pirmskolas izglītības iestāžu būvniecībai un apsaimniekošanai, kas daļēji tika izmantota arī nākošajā pilotprojektā, kas šobrīd tiek īstenots – četru bērnodārzu būvniecības projekts, kas ir otrs visbiežāk minētais pozitīvais piemērs PPP projektu īstenošanā aiz Ogres mākslas skolas. Arī šis piemērs izceļ personību lielo nozīmi, ierosinot PPP projektus – daudzi aptaujātie eksperti uzsver Andras Feldmanes, kas darbojusies LIAA un šobrīd strādā ar publisko investīciju projektiem Latvijas Hipotēku un zemes bankā, ieguldīto darbu projekta sagatavošanā un uzsākšanā. Tāpat tiek atzīmēta Reģionālās attīstības un pašvaldību lietu ministrijas (RAPLM) ieinteresētība projekta tapšanā. Sarunu gaitā ar pašvaldībām 2008. gadā Tukuma pilsētas dome, Ogres novada dome, Mārupes un Ķekavas pagasta padome vienojās, ka īsteno kopīgu projektu – četru bērnodārzu būvniecību partnerībā ar privātajiem:

„Tas nebija tā, ka vienkārši tika izraudzītas tās pašvaldības. (...) Mēs apbraucām ap Rīgu, prezentējām viņiem ideju un lūdzām viņiem iesūtīt, vai viņiem ir rindas, cik viņi lielu bērnodārzu gribētu, vai viņiem ir kāds prototips jau izvēlēts, un tie, kuri grib strādāt un nebaidās ieguldīt darbu un no grūtībām, zinot visu, kas ir noticis ar visādiem šādiem projektiem. Un tad kopumā izkristalizējās šis te četras, kā tādas noturīgas. Bet tur tiešām ir jāsaka paldies arī pašu pašvaldību politiķu noturībai. Jo pie šī te visa, jo bija tik daudz variantu, kad nolekt nost no šīs projekta.” (politikas veidotājs)

Pēc tam tika veikts izvērtējums, vai tas ir pašvaldībām izdevīgi, vai nē:

„Sākumā bija pētījums, tagadējā izpratnē tie bija vairāk finanšu ekonomiskie aprēķini, kuru rezultātā tika secināts, ka projektu tiešām ir izdevīgāk veikt PPP veidā, nevis tradicionālā iepirkuma veidā. Tad mēs virzījām tālāk.” (politikas veidotājs)

Nākošais – publiskajai pusei bija jāizstrādā tādi nosacījumi, kas kopumā apmierina gan privātos – lai viņiem būtu interese piedalīties, gan finansētājus – tiem pieņemami finansēšanas nosacījumi, un lai kopumā projekts būtu izdevīgs arī publiskajai pusei:

„Lai to visu nodrošinātu, vajag, lai ir, kas piesakās, lai būtu finansētājam vēlami nosacījumi, un arī privātajam partnerim pieņemams līgums, arī publiskajai pusei un tamlīdzīgi. Tas bija ļoti liels darbs.” (politikas veidotājs)

Vērtējot līdzšinējo samērā veiksmīgo četru bērnodārzu projekta ieviešanu, eksperti atzīst, ka ļoti nozīmīga ir sadarbība projekta īstenošanā visos līmeņos – gan valsts, gan pašvaldību, gan ar privāto pusi. Piemēram, RAPLM pārstāvis norāda, ka „četrus bērnodārzu projektus mēs speciāli gatavojām grozījumus 2009. gada likumā, lai tomēr viņš tiek iekļauts, jo bija žēl tā darba, kas bija ieguldīts visā šajā procesā gan ministrijas, gan arī pašvaldību”.

Četru bērnodārzu projekts tiek pozitīvi vērtēts no sadarbības starp privāto un publisko pusi viedokļa. Kā labo praksi eksperti atzīmē arī publiskās puses izstrādātās prasības, kurās ir detalizēti norādītas funkcionālās specifikācijas:

„Šais projekts man liekas simpātiski ir tas, ka tas tika iecerēts un bija pirmais, kur pasūtītājs nedefinēja nevis tehniskās specifikācijas, bet funkcionālās specifikācijas, kas ir būtiskākā atšķirība starp PPP un tradicionālo iepirkumu, bez termiņa, protams. Nedefinē, ka vajag vienu metru virs zemes uz rakstāmgalda apgaismojumu, bet nedefinē kādu lampu tur ieskrūvēt. Tā ir izpildītāja brīva izvēle. Tas nozīmē, ka viņam ir dotas iespējas strādāt efektīvi, inovatīvi un tamlīdzīgi. Tajā iepirkumā bija diezgan pamatīgas funkcionālās specifikāciju prasības. Tur ir jānedefinē, ka vajag apgaismojumu tādā līmenī, ka sienas vajag taisnas un emocionāli patīkamas. Tas ir labs piemērs.” (cita ieinteresētā puse)

Vēl viens veiksmes kritērijs, bet arī papildus saskaņošanas darbs, ir tas, ka tas ir apvienots projekts – četri bērnodārzi, nevis viens, jo viena bērnodārza būvniecība un uzturēšana kopumā ir dārgāka kā četru bērnodārzu projekta izmaksas uz vienu atsevišķo bērnodārzu:

„Kāpēc tie četri bērnodārzi tika apvienoti? Jo tiek panākta tā apjoma ekonomika, un tas ir gan būvniekam izdevīgāk, ka viņš nāk četros projektos iekšā, līdz ar to viņam tas peļņas procents netiek sadalīts katram bērnodārzam, bet visā apjomā, gan izejvielu, būvmateriālu ziņā tas ir izdevīgāk, gan darbaspēka.” (politikas veidotājs)

2.1.2. Koncesiju projektu vērtējums

Kopumā vairāki eksperti atzīst, ka grūti ir objektīvi izvērtēt pirmos, tā saucamos, koncesiju projektus, un norāda, ka „pirmie kucēni ir jāslīcina”, jo nevienai no pusēm nebija pieredzes un izpratnes, kā šos koncesiju projektus ieviest un uzraudzīt, bet Koncesiju likums bija pārāk vispārīgs, kā arī trūka projektu sagatavošanas metodoloģijas – kā veikt aprēķinus, salīdzināt alternatīvas, slēgt līgumus utt.

„Tai brīdī, kad koncesijas tika piešķirtas, nebija praktiski nekāda regulējošā ietvara, kādā veidā tās tiek piešķirtas un pēc kādiem kritērijiem. Likums, pēc kura tās piešķir, bija ļoti

izplūdis. Tas saturēja burtiski tikai dažus nosacījumus. Nebija valsts līmenī izstrādāta metodoloģija aprēķinu veikšanai un alternatīvu salīdzināšanai. Nebija izstrādāta metodoloģija, pēc kuras patiešām varētu pārlicināties, vai koncesija 30 gadu periodā ir izdevīgāks modelis nekā iepirkums. Tas, ko es varu pateikt, ka pirmajām koncesijām objektīvi tie apstākļi bija tādi, kas nedeļa iespējas bieži vien pieņemt tos labākos lēmumus.” (cita ieinteresētā puse)

Galvenā problēma, tā saucamo, mazo pašvaldību koncesiju projektu īstenošanā bija pieredzes un zināšanu trūkums.

„Tās parastās koncesijas, kas tika slēgtas pašvaldībās. Tad, protams, tur ir vairāk bēdīgi stāsti, nekā pozitīvi. (...) Šajos projektos, ja viņi ir ilgtermiņa, ir vajadzīga šī te pāreja – zināšanu nodošana un tā tālāk. Tur lielākoties tā attieksme ir tāda – mums aizgāja jurists, un jaunais vairs neko par šo nezina, ka tur ir kaut kas jāreģistrē, jāstrādā.” (politikas veidotājs)

Daudzas koncesijas tika noslēgtas sabiedriskā transporta nodrošināšanai, bet to sagatavošana – ekonomiskā pamatojuma novērtēšana – lielākoties nav veikta vai ir veikta nepilnīgi, un lielā mērā tādēļ šie koncesiju projekti nav vērtējami kā veiksmīgi piemēri:

„Tas ir pēdējo divu gadu bums, kur padsmiņiem aizgāja. Tas notika tamdēļ, ka likumā par sabiedriskajiem pārvadājumiem, ja es pareizi nosaucu likuma nosaukumu, tika ietverta norma, ka šis pakalpojums ir jāsniedz, vai nu koncesijas, vai iepirkuma kārtībā. Rezultātā, uz to mirkli koncesija bija visvienkāršākais ceļš, kā to „iztenterēt” ārā, un rezultātā pabira šis te ļoti liels skaits ar koncesijām. Kādas viņas tur patiesībā ir, tas jau atkal ir cits jautājums. (...) Tur, protams, atklājās, ka patiesībā nav publiskajam partnerim tas visizdevīgākais, jo nav ne aprēķini, nekā, vienkārši ir piedāvājums, un privātais vēl gada beigās paziņo, ka viņiem ir „tādi” zaudējumi. Nevienam neko īpaši nepārbauda, vai ir viņi, vai nav viņi. Manuprāt, tas ir nepareizi no tā viedokļa, ka tiek pārsmērīgi subsidēts šis te pakalpojums.” (politikas veidotājs)

Taču eksperti zina nosaukt arī veiksmīgus koncesiju piemērus, piemēram, Siguldas gaisa trošu tramvaja nodošana apsaimniekošanā privātajiem tiek minēts kā pozitīvs piemērs:

„Bet ir arī tādi, kas ļoti smuki, veiksmīgi strādā. Piemēram, Siguldas gaisa tramvajiņš, mēs visi zinām, kā viņi mēģina atraktīvi izdomāt, piesaistīt papildus peļņas gūšanas avotus, izmantot un uzlabot šo infrastruktūru un tamlīdzīgi. Tas varbūt no tām mazajām ir viens no pozitīviem piemēriem.” (politikas veidotājs)

Lai gan kopumā pirmie koncesiju līgumi lielākā daļa tiek vērtēti kā ne visai veiksmīgi, eksperti norāda, ka nevajag arī idealizēt citu valstu piemēru, un visās valstīs, kur tiek īstenoti PPP projekti, ir arī neveiksmes projektu īstenošanā:

„Ja ņemam mūsu pionieri – Lielbritāniju. Paanalizēsim tādus projektus kā Lamanša tuneli, Skotijas parlamenta ēka, kur ir miljoni pārmaksāti, kur ir ļoti nokavēts. Nezinu, varbūt ir kāda valsts, kur PPP gadījumos valstī nav bijuši dārgi projekti, kuri nav izgāzušies, bet es tādu valsti nezinu. Paņemsim Čehiju, kur pirmais ceļu projekts bija šaušalīga izgāšanās, atliekot PPP uz 3–4 gadiem. Paņemsim Ungāriju – pilnīgi tas pats gadījums. Ja ir zināmi kādi piemēri, kur PPP gadījumā kādi ir sākuši pareizi un perfekti to darīt, tad es būšu ļoti priecīgs tos uzzināt, bet pagaidām es tādus nezinu.” (cita ieinteresētā puse)

2.1.3. Publiskās un privātās partnerības asociācijas (PPPA) izveide un darbība

Publiskās un privātās partnerības asociācija ar sākotnējo nosaukumu „Valstiskās un privātās partnerības asociācija” tika dibināta 2002. gadā (2007. gadā tā mainīja savu nosaukumu un kļuva par biedrību „Publiskās un privātās partnerības asociācija”). Tās galvenie mērķi ir sekmēt publiskā un privātā sektora sadarbību un mazināt korupcijas riskus valsts un pašvaldības publiskās un privātās partnerības iepirkumos³⁹.

Savā darbībā PPPA ir piedalījusies gan Publiskās un privātās partnerības likuma izstrādē, gan arī PPP idejas popularizēšanā, organizējot konferences, seminārus, tikšanās. Lai gan aptaujātie eksperti norāda, ka PPPA darbības virzieni ir derīgi un tādi ir nepieciešami, vairāki no tiem uzskata, ka asociācijas darbībai nav bijusi pārāk būtiska loma PPP idejas virzīšanā:

„Es mēģināju ar viņiem strādāt, bet es sapratu, ka viņi īstenībā neko nedara, lai kaut ko veicinātu.” (politikas veidotājs)

„Es domāju, ka viņi neveicina neko vispār šobrīd, maisās tikai pa kājām visiem, kas kaut ko grib darīt.” (politikas veidotājs)

„Es to vienmēr esmu uztvēris kā džentlmeņu klubu, kur vīri atnāk cigārus uzsmēķēt. Praktisku pienesumu es neredzu. Es pat nezinu, kādai tai ir jābūt. Kā organizators viņi ir rīkojuši virkni konferenču, kas ir labi, jo kāds par to ir domājis, strādājis ar sponsoriem.” (cita ieinteresētā puse)

Ekspertu vidū izskan viedoklis, ka šī organizācija ir vairāk savu interešu virzīšanas instruments asociācijas vadošajiem cilvēkiem:

„Es viņus drīzāk redzu kā „promotion tool” [veicināšanas instruments] tiem uzņēmējiem, kas ir asociācijas locekļi, pat vairāk tiem, kuri ir valdē, kas var atvērt tās durvis, kuras viņš ar savu parasto vizītkarti nevar atvērt. (..) Viņš var iet kādās durvis, kur viņš kā sava uzņēmuma pārstāvis netiktu. Es to drīzāk redzu kā individuālu uzņēmumu biznesa veicināšanas platformu.” (cita ieinteresētā puse)

Kā jau iepriekš minēts, PPP veicināšanā Latvijā būtiska loma ir bijusi personībām, tāpēc likumsakarīgi, ka vajadzību pēc spilgtām personām eksperti izjūt, runājot arī par PPPA. Tā, piemēram, vairāki eksperti norāda, ka vēlētos redzēt PPPA vadībā harizmātisku līderi, kurā cilvēki ieklausītos:

„Viņi cenšas. Viņiem ir arī priekšlikumi – tie paši PPP likuma priekšlikumi, bet pa lielam neviens viņus nekad nav ņēmis vērā. Kā lai saka, tā ir personības vai vadītāja problēma.” (cita ieinteresētā puse)

„Vadība, tie darbinieki, kam ir praktiski jāiet un jāizstāv viedoklis, jādodomā un tā tālāk, ir nonikuši, vai nu atskaišu, vai starp naudas grūtībām, vai piedzenot no biedriem biedru naudas vairāk nekā viņi domā par to, kā to visu veicināt. Tādā asociācijā ir jābūt

39 Publiskās un privātās partnerības asociācijas mājas lapa. <http://www.pppa.lv/lat/main.htm> Skatīts 27.08.2010.

harizmātiskai personībai, kas kompetenti iet un pauž savu viedokli, kaut kādās institūcijās, konferencēs, vienalga kur.” (politikas veidotājs)

Tajā pašā laikā, novērtējot PPPA īstenotās aktivitātes, viņu sadarbību ar Ekonomikas ministriju, LIAA un darbu pie PPP likuma izstrādes, ir jāatzīst, ka PPPA kā nevalstiskas organizācija ir darbojusies aktīvi, tās pārstāvji ir tiešā veidā kontaktējušies ar ministrijām un pauduši savu viedokli, kā arī joprojām pauž, un ja nevalstiskajai organizācijai nav normatīvajos aktos piešķirtas noteiktas funkcijas un finansējums, tad neko daudz vairāk no tās nevar prasīt:

„Biedrība kā tāda, kamēr tai nav ar normatīvajiem aktiem piešķirtas kādas funkcijas, nevar kaut ko ārkārtīgi ietekmēt. Bet gods kam gods, viņi tiešām cenšas visur būt klāt, ja ir runa par PPP. Viņi cenšas, lai visur būtu viņu pārstāvji; lūdz, lai viņus visur uzaicina; viņi pauž biedru viedokli; riko visādas domu apmaiņas. Ja skatāmies, cik biedrība vispār var izdarīt, tad tur darbs notiek, cik var. (..) Darbs notiek, un biedrības sastāvā ir spēcīgi juristi, uzņēmēji, pakalpojumu sniedzēji un biznesa cilvēki. Tur ir orientācija uz rezultātiem.” (cita ieinteresētā puse)

Jāatzīmē, ka vairāki eksperti norāda, ka attiecībā uz PPP idejas virzīšanu nozīmīgas ir arī tādas organizācijas kā Latvijas Tirdzniecības un rūpniecības kamera (LTRK) un Latvijas Darba devēju konfederācija (LDDK). Dažiem ekspertiem ir viedoklis, ka šīs organizācijas ir pat aktīvākās PPP idejas virzīšanā, nekā PPPA:

„Šajā sakarā, man liekas, ka vairāk pat veicina LDDK, kurš savās programmās tagad ir iekļāvis valsts un privāto partnerību, pat aktīvāka šķiet Tirdzniecības, rūpniecības kamera, protams, tur arī ir personības, kas to visu bīda, kas arī viedokļus pauž.” (cita ieinteresētā puse)

2.1.4. Darbs pie Publiskās un privātās partnerības likuma izstrādes

Darbs pie Publiskās un privātās partnerības likuma⁴⁰, kas Saeimā tika pieņemts 18.06.2009., uzsākās jau 2004. gadā. Nepieciešamību izstrādāt jaunu likumu, kas regulē publisko un privāto partnerību noteica vairāki faktori. Pirmkārt, jāatzīmē, ka tobrīd spēkā esošais Koncesiju likums neatbilda ne publiskā, ne privātā sektora vajadzībām; otrkārt, tas neatbilda Eiropas direktīvu prasībām:

„2004. gadā 1. maijā mēs iestājāmies ES, un 30. aprīlī pieņēma jaunās iepirkumu direktīvas. Tur bija atsevišķas normas, kas bija ļoti būtiskas arī Koncesijas likumam, jo viņam kājas auga no Publiskā iepirkumu likuma. Visam PPP ir ES Iepirkumu klasiskā direktīva. Arī 2., 18. un 19. direktīva. Vecajā Koncesijas likumā bija problēmas ar pasūtītāja definīciju un visu konkursa procedūras norisi. Tā bija būtiski jāpārstrādā. Tad 2004. gadā faktiski tika uzsākts darbs pie jaunā PPP likuma, kas šobrīd ir.” (cita ieinteresētā puse)

„Tas Koncesiju likums, tas iepriekšējais, – visiem bija skaidrs, ka tas vienkārši nestrādāja, jo viss bija aizvēsturisks, gan no tā, ka viņš neatbilda Eiropas direktīvu prasībām, gan arī no normāla biznesa pieejas.” (politikas veidotājs)

40 „Publiskās un privātās partnerības likums” („LV”, 107 (4093), 09.07.2009.) (stājas spēkā 01.10.2009.)

„Pārlicība par to, ka tas ir vajadzīgs – bija skaidrs. Bija faktiski nepieciešams uztaisīt tādu procedūru, kura atbilst Eiropai, kuru saprot pie mums, un kura nu tā teikt, cik nu tas maksimāli ir iespējams likuma līmenī, būtu caurspīdīga un konkurenci veicinoša.” (politikas veidotājs)

Sākotnēji likums tika izstrādāts kā Koncesiju likums, kas būtu atbilstošs Eiropas direktīvām, un tikai jau pēc pirmā lasījuma Saeimā tika pieņemts lēmums, ka ir nepieciešams publiskās un privātās partnerības jeb PPP likums, kas regulē arī institucionālo partnerību.

Likuma izstrāde notika vairākos posmos, jo vairākkārtīgi mainījās likuma izstrādātāju darba grupas, līdz ar to likumam ir bijušas daudzas dažādas redakcijas:

„Visādā ziņā tas process no mana viedokļa nebija pārāk veiksmīgi noorganizēts, viņš bija garš, pa ceļam man liekas, ka mainījās arī cilvēki.” (politikas veidotājs)

„Sešus gadus atpakaļ uzsāka, bet stiepj gumiju.” (cita ieinteresētā puse)

„6–7 redakcijas ir bijušas, pie tam bija bieži vien, ka izmainījās likuma struktūra. Izmainot pieejas, mainījās visa struktūra.” (politikas veidotājs)

Likuma izstrādē piedalījās pārstāvji gan no Ekonomikas ministrijas, gan Latvijas Investīciju un attīstības aģentūras, gan Iepirkumu uzraudzības biroja, gan Tirdzniecības un rūpniecības kameras, gan PPPA, gan arī citi pieaicinātie eksperti. Kā norāda sociālie partneri, likuma izstrādāšanā sākotnēji nepietiekami tika ņemtas vērā uzņēmēju intereses, un uzņēmēju asociāciju pārstāvji norādīja Ekonomikas ministrijai un likuma izstrādātāju darba grupai:

„Lūdzu, esiet saprātīgi, uztaisām likumu tādu, kurš darbosies, jo privātais ies uz to, kas likties viņam interesanti. Ja Jūs gribat rakstīt likumu, kurš nedarbosies, kurš būs ar Jūsu tā brīža sapratni un varenību, kāda tiktu iestrādāta, tad tas likums nedarbojas.” (sociālais partneris)

Arī politikas veidotāju eksperti atzīst, ka sociālie partneri ir bijuši nozīmīgi likuma izstrādes procesā:

„Viņi gribēja, lai likums būtu tiešām tāds, kas viņiem palīdzētu, nevis traucētu.” (politikas veidotājs)

Kopumā likuma izstrādes gaitā sasniegtais rezultāts un sadarbība ekspertu vidū tiek vērtēta pozitīvi, un likuma pieņemšana tiek vērtēta kā ļoti būtisks solis PPP normatīvā regulējuma uzlabošanā.

Ņemot vērā to, ka Starptautiskais Valūtas fonds attiecībā uz PPP projektu tālāku virzīšanu bija noteicis, ka tā būtu atbalstāma tikai pēc PPP likuma pieņemšanas, ar likuma virzīšanu Saeimā 2009. gadā īpašu problēmu vairs nebija:

„Godmaņa valdības laikā, kad faktiski Valūtas fonds izvirzīja nosacījumu – jūs varat PPP projektus, bet tikai tad, kad pieņemsiet likumu. Tad bija puslīdz skaidrs, ka likumu pieņems. Ja jau Valūtas fonds izvirzīja šo nosacījumu, ka likumam jāstājas spēkā līdz pagājušā [2009.] gada 1. oktobrim. Tad bija skaidrs, ka tagad mūsu zēni nekur nespruks.” (politikas veidotājs)

2.2. PUBLISKĀS UN PRIVĀTĀS PARTNERĪBAS LIKUMS UN IZMAIŅAS POLITIKAS ĪSTENOŠANĀ

2.2.1. Publiskās un privātās partnerības likums (2009)

2009. gadā pieņemtajā likumā publiskā un privātā partnerība tiek definēta kā publiskā un privātā sektora sadarbība, kuru raksturo šādas pazīmes:

- a) sadarbība notiek starp vienu vai vairākiem publiskajiem partneriem un vienu vai vairākiem privātajiem partneriem;
- b) sadarbība notiek, lai nodrošinātu sabiedrības vajadzības būvdarbu veikšanā vai pakalpojumu sniegšanā;
- c) tā ir ilgtermiņa sadarbība, kas ilgst līdz 30 gadiem, bet atsevišķos gadījumos arī ilgāk;
- d) publiskais un privātais partneris apvieno un izmanto tam pieejamos resursus (piemēram, īpašumu, finanšu līdzekļus, zināšanas un pieredzi);
- e) atbildība un riski tiek dalīti starp publisko partneri un privāto partneri⁴¹.

Likumā tiek nodalītas divas publiskās un privātās partnerības formas: līgumiskā partnerība un institucionālā partnerība, kur līgumiskā partnerība ir tajos gadījumos, kad sadarbība notiek, publiskajam partnerim un privātajam partnerim slēdzot un izpildot partnerības iepirkuma līgumu vai koncesijas līgumu, bet institucionālajā partnerībā sadarbība notiek, likumā noteiktajā kārtībā kopīgi izveidojot kopsabiedrību, ar kuru kā ar privāto partneri publiskais partneris slēdz partnerības iepirkuma līgumu vai koncesijas līgumu.

Likums regulē visu iesaistīto pušu darbību, gan privāto, gan publisko pusi, gan arī nosaka sadarbības ar finansētāju ietvarus, kā arī nosaka, kāda veida uzraudzība ir jāīsteno PPP projektos:

„Mūsu likumprojekts vispār faktiski satur visus institūtus, kas ir iesaistīti publiskajā un privātajā partnerībā, un jāsaka nevienā Eiropas likumā tik vispusīgi šī lieta nav aprakstīta. Ņemot vērā, ka daudzos vispār institucionālo PPP nav, bet mums parādās arī finansētājs ar viņa iekļaušanās tiesībām, uzraudzības institūcijām un apmaiņas līgums ar finansētāju, un viss, kā tas sasienu kopā.” (politikas veidotājs)

Likuma izstrādātāji diezgan lielu uzmanību izstrādes gaitā pievērsa uzraudzības un kontroles jautājumiem PPP projektiem, un atsevišķi eksperti uzskata, ka šī kontrole pat ir pārspīlēta, tomēr kontroles nepieciešamību likuma izstrādātāji pamato ar Latvijas uzņēmējdarbības vides īpatnībām, kuru dēļ kontrolei ir jābūt ļoti stingrai, lai publiskā puse un sabiedrība kopumā neciestu no nesagatavotu vai krāpniecisku projektu īstenošanas:

„Esošais Publisko iepirkumu likums ļauj pakalpojuma līgumu slēgt uz 5 gadiem. Tas [PPP likums] ļaus 7–15 gadus. Tāpēc likumā ir iestrādāti dažāda veida kontroles un pārraudzības mehānismi, gan preventīvie – Finanšu ministrijas izvērtējums, gan arī ikgadējā atskaite, gan baņķieri to visu skatās. Tas nodrošina, lai varbūt tādus negatīvus, nenobriedušus un absurds projektus nelaistu cauri.” (cita ieinteresētā puse)

41 „Publiskās un privātās partnerības likums” („LV”, 107 (4093), 09.07.2009.) (stājās spēkā 01.10.2009.)

Stingrās prasības PPP projektu sagatavošanā, tai skaitā aprēķinu un pamatojumu nepieciešamība, likumā ir iestrādāta arī tādēļ, lai samazinātu iespēju politiķiem pirms vēlēšanām uzsākt populistiskus, apjomīgus infrastruktūras projektus vēlēšanu balsu piesaistīšanai:

„Tieši tāpēc ir ļoti labi, ka likumā ir iestrādāta prasība par aprēķiniem un nepieciešamība pamatot, kas izslēdz automātiski iespēju pirms vēlēšanām kādam politiķim sabūvēt Rīgā visiem bērniem bērnudārzus. Jo tā ideja ir laba, bet naudas ir tik, cik ir. Un tas vienkārši liedz tādus populistiskus mērķus infrastruktūrā pirms vēlēšanām īstenot, kas ir labi.” (cita ieinteresētā puse)

Līdz ar to likumā ir noteikts, ka ir nepieciešamas uzraudzības institūcijas, kas „uzrauga sākotnēji, izvērtē tos riskus, vai tie riski – viss jau saistās ar riskiem vienā vai otrā procedūrā, – lai viņi pārbauda, vai tie riski atbilst – dod slēdzienu par tiem” (politikas veidotājs)

Ari pēc projekta uzsākšanas un sākotnējās izvērtēšanas, turpinās projektu uzraudzība, jo likumā ir noteikts, ka katru gadu uzraudzības iestādē ir jāsniedz pārskats, savukārt uzraudzības iestāde apkopo informāciju par visiem PPP projektiem. Plānots, ka šāda likuma norma novērsīs iepriekšējo praksi, kad projekti pēc līguma noslēgšanas tiek „aizmirsti” un netiek kontrolēti:

„Man no sistēmas viedokļa patika, ka izdevās ielikt arī to, ka katru gadu katrs publiskais partneris sniedz pārskatu par PPP projekta izveidi un ka šī institūcija reizi gadā veido vieno-tu valsts pārskatu.” (politikas veidotājs)

„Kas tad notiek? Man likās nenormāli, jo līdz tam bija tā – sākumā tur MK vajag/nevajag, tur viss, lēmums pieņemts, un tajā brīdī, kad līgumi ir saslēgti, visi aizmirst tā kā procesu uz 20 gadiem. Tas tā ir.” (politikas veidotājs)

Skaidri noteiktās procedūras PPP projektu īstenošanā ekspertu vidū ir viens no vispozitīvāk vērtētajiem likumā noteiktajiem regulējumiem, kas nodrošina iespēju PPP projektus īstenot pārdomātāki un caurspīdīgāk, lai gan tas paildzina un sadārdzina PPP projektu īstenošanu:

„Pēdējā likuma redakcijā, cik es zinu, viss ir skaidri un gaiši uzrakstīts, un ir noteiktas procedūras, kādā ir jāveic visi šie darbi. Ari lepirkumu uzraudzības birojs aktīvi tiek iesaistīts. Korupcijas mēs varam saskatīt ik uz soļa, bet, ja baidās no korupcijas, nu, tad ko – vai tad mēs vispār neko necelsim un neattīstīsim?” (cita ieinteresētā puse)

„Daudzi tagad iebilst par diezgan drakonisko PPP projektu saskaņošanas kārtību, kur aprēķini ir jāaskaņo ar vairākām institūcijām un projekts ir jāaskaņo, bet, manuprāt, vēl sliktāk būtu, ja vispār nekas nebūtu ne ar vienu jāaskaņo. (..) Tas ir tikai normāli, ka tie tiek kopēji monitorēti un ir viens kopējs skatījums uz to visu, kas ar projektiem notiek.” (cita ieinteresētā puse)

2.2.2. Atbildību pārdale no Ekonomikas uz Finanšu ministriju un PPP uzraudzības institūcijas

Likumā iestrādātās normas attiecībā uz PPP projektu uzraudzību paredz, ka atbildība par PPP projektiem turpmāk nav vairs Ekonomikas ministrijas kompetencē, bet gan Finanšu ministrijas kompetencē. Likuma 8. panta 1. punkts nosaka, ka „Publiskās un privātās partnerības procesu

uzrauga Finanšu ministrija, Iepirkumu uzraudzības birojs un uzraudzības institūcija⁴². Finanšu ministrijas kompetencē ir izvērtēt finanšu un ekonomiskajos aprēķinos minēto nosacījumu paredzamo ietekmi uz valsts budžeta ilgtermiņa saistību apjomu un valsts parādu, iepirkumu uzraudzības birojs uzrauga partnerības iepirkuma procedūras, bet Uzraudzības institūcija izvērtē finanšu un ekonomiskajos aprēķinos iekļautos pieņēmumus un risku sadali starp publisko partneri un privāto partneri publiskās un privātās partnerības līgumā un sniedz atzinumu par tiem. Atbilstoši MK noteikumiem⁴³ PPP projektu Uzraudzības institūcija ir Finanšu ministrijas pārraudzībā esošā valsts aģentūra Centrālā finanšu un līgumu aģentūra (CFLA), kuras pienākumos ir gan veikt uzraudzību, gan arī konsultēt.

Galvenie argumenti atbildību pārdalei ir tādi, ka, pirmkārt, PPP projekti nereti ir ļoti nopietnas ilgtermiņa finanšu saistības ar būtisku ietekmi uz valsts budžetu, tāpēc svarīgi, ka tās pārzina Finanšu ministrija. Otrkārt, arī citās valstīs PPP pārraudzība pārsvarā ir Finanšu ministrijas kompetencē:

„Arī tā citu valstu prakse liecina, ka ir lietderīgi, ja tā PPP funkcija ir sakoncentrēta vienā vietā, jo tas atvieglo darbu, koordināciju. Nav institūciju savstarpējo strīdu. Tas no darba viedokļa ir efektīvāk. Un ne tādēļ, ka tā būtu tieši Finanšu ministrija, lai gan principā ir tā, ka jebkurā valstī Finanšu ministrijas kompetence ir atbildēt par budžeta jautājumiem, bet PPP projektiem ir milzīga ietekme uz budžetu.” (cita ieinteresētā puse)

Šo izmaiņu vērtējums ekspertu vidū nav viennozīmīgs. Ir eksperti, kas pozitīvi izsakās par izmaiņām, un, akcentējot uzmanību uz līdz šim nepietiekamo uzraudzību, pozitīvi vērtē šīs funkcijas nozīmes palielināšanos, kas notikusi līdz ar atbildības pārdali:

„Ir labi, ka tas ir Finanšu ministrijā, jo tajā kaut kā vairāk klausās visi. Tas ir tāds kā represīvais orgāns. Ja viņi saka, tad tā būs. No tā viedokļa, tas ir pozitīvi. Pozitīvi ir arī tas, ja Finanšu ministrijai ir uzlikta atbildība, tad viņi beidzot var sākt par to uztraukties, jo līdz šim, kamēr tas bija Ekonomikas ministrijā, tad tā bija viņu problēma, uzskatot, ka bāžamies ar savām problēmām virsū, kad mēģinājām risināt jautājumus par projektu uzskaiti, ilgtermiņa saistībām utt. Jebko, ko Ekonomikas ministrija izdara, bija slikti. Kad prasīja, kā ir labāk, tad teica, ka tā esot mūsu problēma. Viņi bija atturīgi. Tagad, kad viņiem pašiem tas ir jādara, tad tās lietas ir sakārtotas lielos vilcienos.” (politikas veidotājs)

„No valsts budžeta plānošanas, sakārtošanas viedokļa, tas ir apsveicams, jo ir cerība, ka tie PPP projekti tiks integrēti kaut kādā kopēja publiskā investīciju projektu reģistrā un tiks arī integrēti budžeta kopējā plānošanas sistēmā. Kā pozitīvo momentu var pieminēt to, ka no CFLA puses, kas pilda tagad uzraudzības institūcijas funkcijas, ir pieredzējuši vispār finanšu līdzekļu administrēšanā gan struktūrfondos, gan citu atbalsta instrumentu, norvēģu utt., līdz ar to es domāju, ka tas ir pozitīvs moments no kontroles, uzraudzības viedokļa.” (politikas veidotājs) Savukārt, citi eksperti uzskata, ka būtiskas izmaiņas pagaidām nav vērojamas:

„Vai kaut kas ir mainījies, kad no Ekonomikas ministrijas nodeva Finanšu ministrijai, es teiktu, ka nē, jo Ekonomikas ministrijai bija divi cilvēki un LIAA – trīs cilvēki, šobrīd mums ir ministrijā trīs cilvēki.” (sociālais partneris)

42 „Publiskās un privātās partnerības likums” („LV”, 107 (4093), 09.07.2009.) (stājas spēkā 01.10.2009.)

43 20.10.2009. MK noteikumi Nr. 1216 „Noteikumi par uzraudzības institūcijas darbību un publiskā partnera vai tā pārstāvja līguma izpildes pārskata sniegšanu” („LV”, 172 (4158), 29.10.2009.) (stājas spēkā 30.10.2009.)

„Šobrīd MK noteikumi saistībā ar likumu tagad ir CFLA, kas ir uzraudzības institūcija un kompetences centrs. Varbūt nav sliktāk kā bija pie Ekonomikas ministrijas, bet labāk noteikti arī nav.” (sociālais partneris)

Vēl izskan viedoklis, ka līdz ar šo funkciju pārdali tiek zaudēta iegūtā pieredze un prakse konsultāciju sniegšanā, jo kompetentie cilvēki ir aizgājuši no saviem amatiem:

„Tad ļoti ilgi domāja attiecīgi, kam tad to konsultatīvo funkciju un visu pārējo. Protams, mēs ļoti pretojāmies aģentūrā [LIAA], jo īsti viņa neaizgāja tā normālā veidā, kā tam vajadzētu būt, jo tie visi cilvēki paklīda, nu, realitātē tā vienkārši sanāca.” (politikas veidotājs)

„Tajā ziņā bija laba tā sistēma, ka visi zināja, kur iet. Uz aģentūru [LIAA] nāk investori un tamlīdzīgi, viņiem parasti viens no šiem jautājumiem ir šis te PPP. Mēs parasti strādājām arī ar investoriem.” (politikas veidotājs)

„Iespējams, ka pēc kāda brītiņa būs gan kompetence, gan viss pārējais, bet šī brīža situācijā CFLA ir šis te kompetences centrs, uzraudzības un tā tālāk. Viņiem jau nav šīs pieredzes...” (politikas veidotājs)

„Kompetenču centra funkcijas vajadzēja tomēr kādai pieredzējušai institūcijai nodot, lai ir arī praktiska pieredze kaut kādu nopietnu projektu gan sagatavošanā, gan finanšu piesaistē un administrēšanā.” (politikas veidotājs)

Negatīvi tiek vērtēts arī tas, ka CFLA darbiniekiem darbs ar PPP projektiem ir tikai viens no daudziem citiem atbildīgiem pienākumiem, līdz ar to sagaidāms, ka liela atdeve PPP projektu veicināšanai un konsultēšanai nebūs:

„Ja pirms tam bija tikai PPP nodaļa, un varēja uz to paļauties, tad tagad tas jau ir viens no darbiem.” (politikas veidotājs)

No otras puses, ekspertu vidū tiek kritiski vērtēta arī līdzšinējā Ekonomikas ministrijas un LIAA kompetence PPP projektos, raksturojot to kā vairāk teorētisku:

„Tie cilvēki, kas strādāja gan LIAA, gan Ekonomikas ministrijā, bija zināmā mērā entuziasti bez praktiskās pieredzes PPP jautājumos.” (cita ieinteresētā puse)

„Tai pašā LIAA, kur bija Projektu atbalsta nodaļa. Es neredzu, ka tie cilvēki tad un šobrīd reāli ir spējīgi nokonsultēt pašvaldību X no A līdz Z par visu projekta ciklu; kā veiksmīgi noslēgt līgumu, lai tas būtu izdevīgs abām pusēm.” (cita ieinteresētā puse)

„Vairāk vai mazāk tur arī cilvēki bija tādi, kuriem varbūt tās praktiskā darba pieredzes šajos jautājumos nebija, kuri paši nebija nekad iesaistīti tajā procesā, lai nonāktu līdz līgumam. Es zinu, ka viņi konsultēja pašvaldības, vēl kaut ko, bet viņi arī bija attīstības stadijā, un paši arī meklēja iespējas, kā attīstīt to lietu, bet viņi nebija tā profesionālā vieta, kur arī mēs varētu aiziet un varbūt pakonsultēties, kā to lietu labāk darīt, jo viņi arī daudz skatījās uz mums, un faktiski to politiku būvēja arī zināmā mērā, skatoties uz mums, kā praksē mēs kaut ko darām, līdz ar to tas varbūt arī objektīvi, ka nebija, jo pieredze rodas darot, nevis kaut kā savādāk. Tā teorija bija, bet nebija tā prakse.” (politikas veidotājs)

Tomēr vairums ekspertu atzīst, ka šobrīd Latvijā patiešām ir nepieciešams Kompetences centrs, kā tas ir paredzēts likumā, un būtu jādomā par tā izveidi (par to detalizētāk sadaļā 2.5. „Nepieciešamie uzlabojumi un atbalsta instrumenti”):

„Kas, manuprāt, nav ieviests un kur es redzu trūkumu, ka Kompetences centrs, kas bija likumā, joprojām nav. Man liekas, ka tas ir kaut kas nomiris – pa lielam tā PPP veicināšanas lieta.” (cita ieinteresētā puse)

„Mēs jau 2008. gada sākumā teicām, ka ir šie te saistību riski un ir nepieciešams kompetences centrs privātajam partnerim.” (sociālais partneris)

„Ir nepieciešams strauji palielināt kompetenci publiskajā sektorā, kas ir atbildīgi tieši par PPP attīstību, jo tā kompetence reāli nebija. It kā bija, bet tai pašā LIAA tie cilvēki visu laiku mainījās, bet tur patiešām ir jāstrādā ar ļoti labiem ekonomistiem un speciālistiem.” (sociālais partneris)

2.2.3. 2010. gada valsts budžetā noteiktie ierobežojumi

Saistībā ar ekonomisko recesiju Latvijā 2010. gada valsts budžetā attiecībā uz PPP projektu īstenošanu ir noteikti vairāki ierobežojumi. Saskaņā ar ekspertu pausto informāciju, ierobežojumi attiecas uz lielajiem infrastruktūras projektiem, bet nav ierobežojumu attiecībā uz koncesijām. Eksperti pauž nožēlu, ka ierobežojumi infrastruktūras projektu īstenošanā negatīvi atsaucas arī uz koncesiju līgumu slēgšanu, jo pašvaldību pārstāvji noteiktos ierobežojumus attiecina uz visām PPP formām. Tomēr, pat ja nebūtu noteikti ierobežojumi īstenot lielus infrastruktūras projektus partnerībā, arī tad daļa pašvaldību nevarētu slēgt ilgtermiņa līgumus, ja tiktu pārkāpts pašvaldībām noteiktais kredītu limits 20% apmērā:

„Es saprotu, ka tā problēma šobrīd ir vairāk dēļ pašvaldību un valsts finanšu stāvokļa, jo viņi pēc būtības ir liela apjoma projekti, tie PPP projekti, un tikai tādā veidā viņi ir izdevīgi. Savukārt, tas ietekmē arī ilgtermiņa saistības utt. Tas process šobrīd ir diezgan apgrūtināts. Jūs paši ziniet, arī neļauj īpaši pašvaldībām ilgtermiņa saistības uzņemties, tas noteikts ar Budžeta likumu, tikai atsevišķos gadījumos.” (politikas veidotājs)

Vairāki eksperti ziņoja, ka piedalījušies sarunās ar Starptautiskā Valūtas fonda pārstāvjiem, un no viņu teiktā izriet, ka Starptautiskā Valūtas fonda pārstāvji izturas piesardzīgi pret PPP projektiem, jo par dažādām ilgtermiņa saistībām ir uzzinājuši vairāk no plašsaziņas līdzekļiem, nekā valsts pārvaldes:

„Valūtas fonds par tādām saistībām vispār uzzināja no preses. Tad viņi jautāja, vai tādu ir daudz? Tad mūsējie sāka rēķināt, jo līdz šim nevienam nebija skaidrs, līdz kādam 2008. gada vidum vai beigām, ka tās saistības ir ne tikai valstij un pašvaldībām, bet arī valsts un pašvaldības kapitālsabiedrībām, jo tās jau nekur netika ņemtas vērā, jo viņas vienkārši netika uzskaitītas. Tas bija viens no lielākajiem iemesliem, ka pēkšņi parādās lielas un mistiskas saistības, kuras valsts nekur neuzskaita, kas bija par pamatu tam, ka Valūtas fonds kļuva ļoti piesardzīgs.” (sociālais partneris)

Piesardzīga attieksme pret PPP politikas veicināšanu Starptautiskā Valūtas fonda pārstāvjiem ir arī tādēļ, ka Latvijā nav neviena pozitīva liela infrastruktūras PPP projekta īstenošanas pieredzes:

„Tai mirkli, kad sāka runāt par infrastruktūru projektiem ar saistībām, tad Starptautiskais Valūtas fonds jautāja, vai mums ir labi, tīri, caurspīdīgi, balti, pūkaini projekti? Vai varam tādus nolikt? Mēs sakām, ka mums nav. Viņi saka, ka tad arī nebūs.” (sociālais partneris)

„Ilgtermiņa mēs neesam vēl pierādījuši, ka tas nes labus augļus, kas varētu atspēkot, nav jau pret ko atspēkot pluss, ka vēl tā pasaules un Eiropas pieredze nav tik viennozīmīga.” (sociālais partneris)

Tomēr, eksperti arī izteica cerību, ka attieksme nav negrozāmi negatīva, norādot, ka Latvijai nozīmīga, sociāli svarīga, labi sagatavota PPP projekta īstenošanai šķēršļi varbūt arī netiktu likti:

„Tas tā tiešā tekstā netika teikts, lai gatavojam, ja mums būs patiešām labi un sociāli atbildīgi projekti, bet pēc tās viņu attieksmes varēja noprast, ka, ja ir labi sagatavoti projekti, tad ir ļoti liela iespēja, ka varētu arī atļaut tos realizēt.” (sociālais partneris)

Līdz ar to apņemšanās neīstenot PPP projektus 2010. gadā nenozīmē, ka PPP projekti nevar tikt uzsākti 2011. vai 2012. gadā, bet tā kā PPP projektu sagatavošana tāpat ir ļoti ilgstošs process, var turpināt strādāt pie projektu sagatavošanas:

„Arī tas, ka šobrīd ir tas aizliegums 2010. gadā īstenot PPP projektus, apņemšanās, ka mēs to nedarīsim, tas nekādā gadījumā neliedz gatavoties šo projektu īstenošanai nākotnē, tas neliedz gatavot visu dokumentāciju, veikt visas izpētes, visas kalkulācijas.” (sociālais partneris)

„Tas nozīmē, ka jau šogad var veikt visus sagatavošanās darbus un tad tuvāk gada nogalei, kad atkal būs sarunas ar Starptautisko Valūtas fondu, tad jau konkrēti ar viņiem runāt par konkrētiem projektiem. Par to, ka PPP pēc būtības, arī pēc ES rekomendācijām, ir jāizmanto – šis modelis, lai kaut kādā veidā palīdzētu atjaunoties šai ekonomiskajai augšupējai, – tā ir ES rekomendācija.” (sociālais partneris)

2.2.4. Publiskā sektora interese par PPP projektiem

Publiskajā sektorā attieksme pret PPP projektiem noteikti nav viennozīmīga. Ņemot vērā 2010. gada valsts budžetā noteiktos ierobežojumus īstenot PPP projektus, kā arī pašvaldībām uzņemties ilgtermiņa saistības, daudzi eksperti ir šaubīgi par PPP projektu īstenošanas uzsākšanu šobrīd:

„PPP līgumi ir daudz sarežģītāki un riskantāki. Slikti sagatavots PPP projekts var radīt daudz lielāku kaitējumu finanšu un citās izteiksmēs nekā parasta iepirkuma projekts.” (cita ieinteresētā puse)

„Ņemot vērā to, ka Valūtas fonds ir aizliedzis PPP, izņemot koncesijas, tad līdz ar to pašvaldības vispār par tādu PPP īsti neko negrib dzirdēt. Viņām ir grūtības izstāstīt, ka koncesijas ir atļautas. Tas, kas ir izgājis publiskajā telpā, ka PPP nav. Tas, ka tur ir rakstīts, ka nav tie PPP, kas veido ilgtermiņa saistības, tas ir pagājis garām. Gaisā virmo doma, ka PPP vienkārši nav! Līdz ar to cilvēkiem šajās organizācijās ir mazāk darba, un viņi tā sevišķi neiespringst.” (sociālais partneris)

Daudzus valsts un pašvaldību pārstāvjus no PPP ideju virzīšanas attur sarežģītais un komplikētais darbs pie PPP projektu sagatavošanas:

„Tur ir jāreķina, jo tur ir ļoti liels, grūts, sarežģīts un dārgs sagatavošanas darbs, kas ir krietni dārgāks nekā publiskajām investīcijām.” (sociālais partneris)

Eksperti arī norāda, ka, ņemot vērā projektu sagatavošanas un uzraudzības izmaksas, reāli PPP projekti finansiāli attaisnojas tieši lielo projektu gadījumā, jo mazam projektam tad tās ir nepamatoti dārgas papildizmaksas (apgalvojums gan neattiecas uz koncesiju projektiem, bet gan infrastruktūras projektiem):

„Cilvēki nenovērtē, ka viena tāda projekta sagatavošana – līguma noslēgšana, uzraudzība, monitorings, kontrole – tās ir ļoti lielas izmaksas un līdz ar to ir ļoti grūti pamatot, kāpēc tur netaisīt parasto publisko iepirkumu. (..) Tur, kur PPP tiešām ir iespējami, tie ir projekti, sākot ar mērogu 50, 70, 80 miljoniem latu. Tā ir minimālā projekta summa, kurā vispār sākt skatīties, kāpēc kaut ko darīt. Viena lieta ir uzbūvēt kaut ko, tad pēc tam vēl tos gadus to uzturēt. Kad tā summa ir tie 50 un vairāk miljoni, tad varbūt tie līguma sagatavošanas, uzraudzības, un monitoringa izdevumi neveido vairs tik lielu procentu no kopējās projekta summas. Ja projekts ir maziņš – divi, trīs vai summāri pieci miljoni, tad viena jurista pieslēgšana līguma sagatavošanai.. Lai arī cik mēs tur standartizētu, tāpat tās izmaksas būs ļoti lielas, tikai tāpēc, lai tas tiktu uzturēts, un pakalpojums sniegts atbilstošajā kvalitātē. Tas ir ļoti būtiski.” (politikas veidotājs)

Savukārt, daudzi citi eksperti uzsver, ka tieši krīzes situācijā PPP projekti ir gandrīz vai vienīgā iespēja, kā īstenot sabiedrībai nozīmīgus infrastruktūras objektus, kad ir ievērojami samazinājies publiskā sektora budžets:

„Šī iespēja atrisināt kādus infrastruktūras sasāpējušos jautājumus ar iespēju norēķināties par viņu vēlāk, būs vismaz dažiem PPP projektiem kā dzinulis, kāpēc arī tie tiks tomēr īstenoti.” (cita ieinteresētā puse)

„Jau pie pašreizējās situācijas mēs redzam, ka publiskajam sektoram naudas infrastruktūras attīstībai nebūs.” (sociālais partneris)

„Es domāju, ka budžeta deficīta apstākļos gan valsts, gan pašvaldību līmenī tas ir tāds veiksmīgs risinājums, īpaši aktuāls tagad. Pašvaldībām gan ir, gan būs ilgu laiku nepieciešamība pēc lielām investīcijām, kamēr sakārtos visu infrastruktūru un nepieciešamos pakalpojumus iedzīvotājiem labā kvalitātē. Es domāju, ka, ņemot vērā, ka nepieciešamība ir, līdzekļi ir ierobežoti, tas ir viens no risinājumiem un viņu vajag attīstīt kā vienu no prioritāriem virzieniem.” (politikas veidotājs)

PPP kā finanšu instrumenta izmantošanu eksperti saskata ļoti daudzās jomās, piemēram, sociālās aprūpes tīkla infrastruktūras, skolu, bērnudārzu, slimnīcu un ceļu būvniecībā. Tomēr, virzot šos projektus, ir rūpīgi jāveic plānošana – vai ilgtermiņā būs šī pakalpojuma lietotāji un kuri ir prioritārie objekti:

„Protams, viss atduras pret maksātspēju un prioritātēm, kuru no šiem virzieniem mēs attīstām pirmo un kas sekos pēc tam, tāds virziens prioritātēm valsts līmenī nav īsti noteikts, lai varētu arī pielāgot tos infrastruktūras projektus, kurus mēs investējam pirmos un kurus mēs atliekam. Tagad, piemēram, Tieslietu ministrija ar cietumu programmu, Satiksmes

ministrija ar ceļiem, Labklājības ministrija ar sociālās aprūpes centriem, tie ir ļoti milzīgi projekti, kurus valsts reizē nevar pacelt, jo tas ir pārsvarā valsts maksājums.” (politikas veidotājs)

Rūpīgi ir jāaizvērtē arī maksātspējas jautājums gadījumos, kad paredzēts iekasēt kādu maksājumu par pakalpojumiem no iedzīvotājiem, jo, pirmkārt, šobrīd daļa iedzīvotāju nav gatavi maksāt dārgāk par kvalitatīvāku pakalpojumu; otrkārt, iedzīvotājiem ir jānodrošina izvēles iespēja – izvēlēties dārgāko un kvalitatīvāko pakalpojumu, vai lētāko un ne tik kvalitatīvo:

„Sabiedrība riskē varbūt par labākas kvalitātes pakalpojumu maksāt arī dārgāk, jo šobrīd tā maksātspēja nav tik liela, lai tas būtu kā Vācijā vai Spānijā, kur ir maksas ceļi, kur ir publiskā infrastruktūra, kas ir jauna un labi uzturēta, bet kas arī maksā.” (politikas veidotājs)

„PPP ļoti daudz arī saistās ar maksas ceļiem, piemēram, un, manuprāt, līdz galam cilvēki tomēr nav gatavi maksāt, ir nedaudz vēl tā sajūta no tās sociālistiskās ekonomikas, ka ir liela daļa pakalpojumu, kas ir jānodrošina valstij, un sabiedrība par to nav gatava maksāt.” (politikas veidotājs)

Vairāki eksperti norāda, ka šobrīd no valdības puses PPP projektiem nav īsti atbalsta, kas skaidrojams gan ar Starptautiskā Valūtas fonda pausto piesardzīgo attieksmi pret PPP projektiem, gan arī sabiedrības aizdomām par krāpnieciskajiem darījumiem.

„Pēc PPP mums tā galvenā vajadzība ir tieši naudas pieejamība, kas varbūt pretēji Rietumeiropai, kur tā situācija ir daudz stabilāka par mūsējo, tur viņi vairāk skatās uz to ekonomisko ieguvumu. Un vienošanās tagad ir ar Valūtas fondu, ka nekādu PPP tuvākajā laikā, tas, protams, to procesu bremzē, un tā neviennozīmīgā, nevienādā attieksme arī no politiķu puses pret PPP, arī tā skatīšanās ar aizdomām uz visu, kas ir mūsu diemžēl nacionālās politiskās īpatnības.” (politikas veidotājs)

„Jāatzīst, ka konkrētajā kontekstā mums ir šie ierobežojumi no aizdevējiem uzņemties šādas saistības, līdz ar to Finanšu ministrijas nostāja ir drīzāk negatīva projekta realizēšanai, nekā pozitīva. Protams, skaidri pateikt „nē” nevar, bet ir ļoti augsts risks, ka tāds faktors kā līdzekļu trūkums valsts budžetā varētu būt iemesls, kāpēc līgums beigās netiek noslēgts.” (politikas veidotājs)

Daži eksperti pavisam atklāti norāda, ka gaida, kad nomainīsies politiķi, un esošā Finanšu ministra vietā nāks cits politiķis, ar lielāku atbalstu PPP:

„Mēs varam cerēt, ka nomainīsies politiķi, un būs cits redzējums.” (sociālais partneris)

„Visādā ziņā, tas nav kļuvis par veicinošo faktoru, ņemot vērā arī kaut vai to, ka pašreizējā Finanšu ministrijas vadība ir publiski paziņojusi, ka PPP projekti ir toksiski. Ja jau pats finanšu ministrs tā saka, tad ministrijas darbinieki nestāstīs pretējo, ka tas tomēr ir labi. Ministrijas viedokli veido ministrs.” (sociālais partneris)

Tomēr ekspertu vidū ir arī ļoti racionāli cilvēki, kas tieši norāda, ka nav par katru cenu jāvirza PPP projekti, un PPP „*ir nepieciešams tikai gadījumā, ja tas ir saimnieciski izdevīgi ilgtermiņā*” (sociālais partneris).

Savukārt, tās publiskās iestādes, kas nopietni apsver iespēju izmantot nākotnē PPP finanšu instrumentu, šī brīža situāciju vērtē kā sagatavošanās posmu, lai tajā brīdī, kad parādās iespēja, viss jau būtu sagatavots lielu infrastruktūras projektu īstenošanai. Projektu sagatavošanu šobrīd nodrošina Norvēģijas valdības divpusējā finanšu instrumenta speciālā programma PPP veicināšanai, izmantojot kuru tiek veikta PPP projektu sagatavošana (finanšu aprēķini, dokumentācijas sagatavošana) 14 projektiem:

„Tiklīdz valsts ekonomika stabilizēsies, būs attiecības ar aizdevējiem precizētas un viņi dos iespēju uzsākt jaunus PPP projektus, mēs gribam būt pilnībā gatavi, lai mums būtu gan tehniskie, gan juridiskie, gan ekonomiskie dokumenti gatavi un tai brīdī varam startēt, jo ir viennozīmīgi skaidrs, ka valstij būs ļoti sarežģīti to nodrošināt ar vienkāršu budžeta dotāciju.” (politikas veidotājs)

„Mēs esam salīdzinoši lēni gājuši uz priekšu, bet sagatavošanās šeit ir ļoti svarīga. Ja to privātās partnerības ideju īsteno, tās būs ilgtermiņa saistības uz 30–40 gadiem par milzīgām summām.” (politikas veidotājs)

2.2.5. Uzņēmēju un finansētāju interese par PPP projektiem

Eksperti atzīst, ka uzņēmēji šobrīd ir ļoti ieinteresēti īstenot PPP projektus, īpaši būvniecībā, jo krīzes dēļ privātajā sektorā ir būtiski samazinājusies aktivitāte, bet valsts vai pašvaldības iestādes tomēr ir uzskatāmi par uzticamiem ilgtermiņa partneriem:

„Par spīti tam, ka valsts kredibilitāte ir mazliet cietusi krīzes rezultātā, uzņēmēji tomēr uzskata, ka 20–30 gadu ilgš kontrakts ar valsti ir diezgan prognozējams, lai šī līguma kvalitātes izpildes gadījumā arī saņemtu to attiecīgo maksājumu. Citiem vārdiem sakot, uzņēmēji visumā šādus projektus vērtē diezgan pozitīvi.” (cita ieinteresētā puse)

Ja būvniecības straujās augšupejas laikos 2006.–2007. gadā, būvniekiem vienkāršāk bija celt daudzdzīvokļu mājas un ciematus, tad šobrīd, krīzes apstākļos, būvniekiem ir lielāka interese par valsts un pašvaldību infrastruktūras objektiem:

„Protams, pāris gadus atpakaļ, kad tika celti daudz dažādi objekti, tad kvalitāte nebija viens no būtiskākajiem rādītājiem. Tas jau nav noslēpums. Tāpēc arī varbūt uzņēmēji gāja vieglāko ceļu – cēla pēc attīstītāju pasūtījumiem daudzdzīvokļu mājas un ciematus, nepievēršot uzmanību šādiem te infrastruktūras objektiem. Šobrīd tai situācijai vajadzētu mainīties.” (cita ieinteresētā puse)

„Ja šie PPP projekti virzītos... Tas nozīmē, ka finanšu resursi tiktu piesaistīti vēl no citiem finanšu avotiem, un, kas mūsu nozarei ir interesanti, tas darba apjoms būtu plašāks.” (sociālais partneris)

Galvenais, kas interesē uzņēmējus PPP projektos, ir, lai tur būtu iespējams gūt peļņu. Ja ir PPP projekts, kas peļņu nerada, par to uzņēmējiem, saprotams, būs maza interese:

„Ja ir loģisks bizness, un pasūtītājs ir sācis procesu no tā, ka ir jābūt loģikai apakšā, tad tas produkts tur ir momentā, tur parādās finansētāji un tur parādās arī izpildītājs.” (sociālais partneris)

Otra lieta, kas šobrīd būtiski iespaido PPP projektu virzību, ir iespēja piesaistīt finansētāju, citiem vārdiem, bankas attieksme pret konkrēto PPP projektu un bankas noteiktie kredītu procenti. Ja banka novērtē projektu kā riskantu, tad nosaka augstus kredīta procentus, un tas var būtiski samazināt uzņēmēja interesi īstenot šo projektu. Savā ziņā bankas ir kļuvušas par noteicēju, jo, ja banka nepiekrīt sniegt finansējumu, projekts nevar tikt īstenots:

„Bankām šobrīd ir ierobežotas resursu iespējas. To arī ir jāņem vērā. Līdz ar to kredītu procenti sanāk stipri augsti, kādi uzņēmējiem nav pieņemami.” (cita ieinteresētā puse)

„Bankas finanšu redzējums par šo te projektu iespēju investēt bija noteicošais, lai vispār šis projekts aizietu līdz stadijai, līdz konkursa izsludināšanai. Jo, ja tas nav bankai interesanti, tad finansējumu piesaistīt praktiski nav iespējams. (...) Ja tad bankas vienkārši skrēja pakaļ ar kreditēšanu, tad vienā brīdī viņas pielika stop.” (sociālais partneris)

No otras puses, lai gan finansējums arī bankām ir grūtāk pieejams, tomēr banku pārstāvji norāda, ka bankas ir ieinteresētas finansēt labus projektus:

„Banku ieinteresētība ir atrast labus un drošus projektus ar pietiekoši zemiem riskiem. Šos te PPP projektus pa tādiem var uzskatīt, jo šai pasākumā piedalās trīs puses – pasūtītājs, kas parasti ir valsts un pašvaldības pārstāvji; uzņēmējs, kas šo projektu pildīs, un finansētājs – banka. Īpaši šobrīd, kad labi projekti bankām trūkst, ir ļoti būtiski iesaistīties šādos pasākumos.” (cita ieinteresētā puse)

2.3. PPP SEKMĪGAS ĪSTENOŠANAS PRIEKŠNOSACĪJUMI

Lai gan PPP projektu īstenošana ir aktuāla, sākot no 2000. gada, kad pieņēma Koncesiju likumu, kopumā ekspertiem ir grūtības nosaukt labus PPP piemērus. Visbiežāk pieminētie pozitīvie piemēri ir Ogres mākslas skola (viens no pieciem LIAA atbalstītajiem pilotprojektiem) un četru bērnu bērnudārzu būvniecība (Mārupe, Ķekava, Tukums, Ogre). Saskaņā ar jaunā Publiskās un privātās partnerības likuma nosacījumiem neviens projekts vēl nav uzsākts īstenot.

Ne pārāk veiksmīgajai PPP projektu vēsturei ir arī skaidrojumi, un šeit eksperti runā par virkni priekšnoteikumu, kas nepieciešami sekmīgu PPP projektu īstenošanai:

- 1) Izpratne par PPP projektu būtību politiku, publisko iestāžu un privāto uzņēmēju vidū;
- 2) Publisko pārstāvju ticība privātās iniciatīvas iespējām piedāvāt kvalitatīvus un izmaksu ziņā izdevīgākus pakalpojumus;
- 3) Politiskā griba PPP projektu īstenošanā
- 4) Izpratne par PPP projektiem iedzīvotāju vidū;
- 5) Publisko un privāto partneru kompetence un kapacitāte;
- 6) Plānošana un projektu īstenošana ilgtermiņā;
- 7) Sociālā domāšana uzņēmēju vidū;
- 8) Sakārtots PPP normatīvais regulējums.

Turpinājumā vairāk par katru no ekspertu minētajiem PPP projektu īstenošanas priekšnosacījumiem.

2.3.1. Izpratne par PPP projektu būtību politiku, publisko iestāžu un privāto uzņēmēju vidū

Viens no būtiskākajiem priekšnoteikumiem sekmīgu PPP projektu īstenošanā ir visu iesaistīto pušu izpratne, kā arī plašākas sabiedrības – iedzīvotāju izpratne par šiem projektiem. Ekspertu intervijas liecina, ka izpratnes trūkums par PPP projektiem ir raksturīgs visām iedzīvotāju grupām, tai skaitā, politiku vidū. Otrkārt, bieži vien politiķiem nemaz nerūp īstenot valstij ekonomiski izdevīgāko variantu, bet gan iespēja īstenot krāpnieciskus darījumus:

„Tā izpratne par PPP vēl 2003. gada pavasarī un 2004. gadā no Latvijas valdošās politiskās ekonomiskās klišes bija ačgārna. Es varētu teikt – ļoti politikai pietuvinātam biznesam. Mēs (..) bijām jauni un drusku naivi. Mēs ar pilnīgi citu izpratni sākām to izstrādāt un attīstīt. Mēs skatījāmies, kas tieši notiek Lielbritānijā un Holandē.” (cita ieinteresētā puse)

„Pirmkārt, neviens nezināja, kas ir PPP, gandrīz neviens no tiem ministriem, un es viņiem lasīju tā kā mazu lekciju, un, otrkārt, droši vien jau tie „atsitieni” bija sashēmoti.” (sociālais partneris)

Līdz ar to noteiktu politiku vidū nebija ne atbalsta, ne izpratnes, kāpēc nepieciešams izstrādāt plānošanas dokumentus un kāpēc nepieciešams finansējums informatīviem materiāliem par PPP:

„Nesaprata, kāpēc tādu politiku vispār vajag, priekš kam ir jādefinē principi utt. Gāja ļoti, ļoti grūti. Pusotru gadu vajadzēja, kamēr tās pamatnostādnes dabūja. Nevarējām iestāstīt, kāpēc tās ir vajadzīgas. Prasīja, priekš kam ir vajadzīga nauda veicināšanas materiāliem, izpratnes metodoloģijai, mājas lapai, semināriem. Tas viss viņiem likās „priekš kaķiem”, jo, ja jau tas PPP ir tāds rafinēts zagšanas mehānisms, tad priekš kam to vajag? [Bija viedoklis, ka] Ekonomikas ministrija čakarē to visu lietu ar savu pareizo pieeju. Gribēja, lai atdod visu, ka gan jau mācēs saimniekot. Priekš kam vajag kaut ko rēķināt? Sačakarē tikai labu procesu.” (cita ieinteresētā puse)

Intervijās izskan aizdomas par centieniem PPP izmantot negodīgiem darījumiem, šeit pieminot gan bijušā Satiksmes ministra Ainara Šlesera interesi īstenot vairākus vērienīgus projektus ceļu būvē, gan „aizdomīgus” nomas līgumus un līgumus saistībā ar ūdens apgādi pašvaldībās, gan arī to, ka „privātā partnerība ir iestrādāta Atkritumu apsaimniekošanas likumā”, kas realitātē rada šaubas par godīgu konkurenci.

Ekspertu vērtējumā, nepietiekama izpratne ir arī daudzu pašvaldības pārstāvju vidū:

„Pirmā tā problēma ir tāda, ka pašvaldības bieži neatšķir publisko iepirkumu no privātās partnerības.” (sociālais partneris)

Tomēr virkne pašvaldību ir pietiekami informētas, un apzinās, ka PPP ir finanšu instruments, kas var palīdzēt piesaistīt finansējumu infrastruktūras objektu būvniecībai, lai gan šobrīd to ļoti ierobežo pašvaldībām noteiktais kredītlimits 20%:

„Nevienam nav ilūzijas pašvaldībās, ka mēs tur uzbūvēsim kaut ko lētāk, labāk. Varbūt labāk, nezinu, bet lētāk droši vien, ka nē. Bet tas ir moments, kas varētu atslēgt tās mūsu budžeta saistības. Bet ir vēl viena lieta – bez tās krīzes mums tas kredītlimita portfelis ir 20%, mēs viņam pāri netiekam.” (sociālais partneris)

Otrkārt, galvenais arguments par PPP, nevis vienkārša publiskā iepirkuma veikšanu, ir uzņēmēja ieinteresētība ilgtermiņā pakalpojumu īstenot kvalitatīvāk un efektīvāk:

„Prevalējoša doma ir par to, ka ārpakalpojumā privātais to varētu darīt efektīvāk un lētāk visa projekta dzīves cikla laikā, kas ir jāuzsver.” (cita ieinteresētā puse)

2.3.2. Publisko pārstāvju ticība privātās iniciatīvas iespējām piedāvāt kvalitatīvus un izmaksu ziņā izdevīgākus pakalpojumus

Cita problēma, kas saistīta ar attieksmi pret PPP, ir pārliecības jautājums: tiem cilvēkiem, kas netic brīvā tirgus ekonomikas efektivitātei, proti, iespējai, ka privātais uzņēmējs un apsaimniekotājs, ilgtermiņā patiešām izvēlas saimnieciski izdevīgāko saimniekošanas veidu, PPP projekti arī nav pieņemami, un šeit publisko institūciju darbībā ļoti liela nozīme var būt tieši personāliju pārliecībai:

„„Tas ir kaut kas smalks, kam mēs vēl neesam gatavi, ka valstī vēl ir daudz citu lietu,” – tādi bija pretargumenti. – „Un nav ko stāstīt, ka privātais saimnieko efektīvāk, jo lētāk kā valsts neviens nevar izdarīt.” (cita ieinteresētā puse)

Daudziem Latvijā, arī valsts un pašvaldību darbinieku vidū, ir grūti pieņemt liberālās ekonomikas nosacījumus un faktu, ka privātās uzņēmējdarbības mērķis ir nopelnīt:

„Manuprāt, tā ir mūsu postpadomju mantojums, ar ko ir jādzīvo – viss, ko dara privātas, ir sliktas. Ja ļauj kādam nopelnīt, tad tas ir slikti. Kad vēl ligumus raksta, tad obligāti grib noteikt, cik privātais var nopelnīt. Ja nopelnīs par daudz, tad dos pa nagiem un neļaus. Tā ir filozofiska debate – vai esi liberālās ekonomikas piekritējs vai sociālās ekonomikas.” (cita ieinteresētā puse)

No vienas puses, tiem, kas ir skeptiski, ir arī zināmi racionāli argumenti, jo PPP projekti parasti ir apjomīgi investīciju projekti, kuros nepieciešami finanšu ieguldījumi, savukārt, privātajam sektoram finanšu tirgos aizņēmumiem parasti ir augstākas procentu likmes, nekā publiskajam sektoram, aizņemoties līdzekļus Valsts kasē. Tomēr PPP projektu aizstāvji norāda, ka, lai gan finanšu izteiksmē kaut ko uzbūvēt privātajam ir dārgāk, privātais, rūpējoties par sava īpašumu, nodrošina zemākas apsaimniekošanas izmaksas:

„Privātajam sektoram bankā ir pavisam citas likmes, ja vēlas būt bērnodārzus, nekā pašvaldībai, kura iet pēc kredīta uz Valsts kasi. Tur finansējuma starpība ir par sliktu privātajam, jo kredīts viennozīmīgi būs vienmēr lētāks publiskajam sektoram. Likme ir augstāka, bet efektivitāte privātajam ir lielāka. (..) Uzturēšanas izmaksas būs zemākas. Tad ir filozofisks jautājums, vai tērējam šodien vairāk un rīt mazāk, vai šodien mazāk un rīt vairāk?” (cita ieinteresētā puse)

Piesardzīga attieksme pret PPP projektiem politikas veidotāju vidū tiek pamatota arī ar to, ka, pirmkārt, Latvijas biznesa kultūru raksturo salīdzinoši augsts korupcijas un krāpšanās risks:

„Tas varētu darīt uzmanīgus, zinot biznesu Latvijas izpratnē.” (politikas veidotājs)

Otrkārt, piesardzīgas attieksmes pamatā ir arī neviennozīmīgā Eiropas pieredze ar PPP projektiem, kur arī virkne turīgās Eiropas valstis pārāk neattīstīta PPP projektus, un arī bieži par piemēru minētās Lielbritānijas pieredze netiek vērtēta viennozīmīgi:

„Es laikam pieredu pie tiem, kas ir ļoti piesardzīgi. Ideja ir laba, bet tikai... arī ES valstīs publiskā privātā partnerība .. ir valstis, kur tā ir vairāk un kur mazāk. Ir vietas, kur tā ir tikai transporta sektorā, jo tur var nopelnīt.” (politikas veidotājs)

„Ar to konceptu jau nu ļoti grūti gāja un iet. Es pieļāju, ka turpmākos 10–50 gadus tā ies, jo tā diskusija par to lietderību ir vēl joprojām tai pašā Lielbritānijā.” (cita ieinteresētā puse)

Līdz ar to PPP projektu virzīšana lielā mērā ir saistīta ar personālijām – tie pašvaldību vai valsts iestāžu vadītāji, kas ir liberālās ekonomikas piekritēji, ir noskaņoti vairāk saskatīt pozitīvās PPP projektu puses un virzīt šos projektus:

„Ja pie varas konkrētajā pašvaldībā politiskā vadība ir ar ekonomiski liberāliem uzskatiem par nepieciešamību uz ārpakalpojumiem un maksimizēt visu, ko publiskais sektors atdod privātajam, tad tajā pašvaldībā PPP notiks, un ar uzviju. Ja būs tāds, kas netic liberālās ekonomikas pamatprincipiem, bet vairāk tam, ka publiskam sektoram ir jānodrošina kādi pakalpojumi, jo tos nevar sačakarēt, tad tur nekas cits nenotiks.” (cita ieinteresētā puse)

Taču bieži vien cilvēku mainības dēļ valsts un pašvaldību iestādēs PPP projektu uzsākšana apstājas pusceļā:

„Uz to mirkli bija skaidrs, ka kāds iet prom no (..) ministrijas, kas varbūt vairāk kūrēja šos te projektus, un līdz ar to [ši] ministrija neuzņēmas iniciatīvu to projektu tomēr vest.” (sociālais partneris)

2.3.3. Politiskā griba PPP projektu īstenošanā

Tā kā konkrētu cilvēku ietekmei ir tik ļoti liela nozīme PPP projektu virzīšanā, eksperti atzīst, ka līdz šim Latvijā īstu PPP projektu ir tik maz tādēļ, ka PPP idejai nav politisko virzītāju. Atsaucoties uz ārvalstu piemēriem, eksperti atzīst, ka arī Latvijai, viņuprāt, būtu jābūt kādam idejiskam PPP idejas virzītājam.

„Katrai lietai jābūt savam virzītājam. Ja pareizo virzītāju atrastu, lieta aizietu neatkarīgi no tā, kur tā struktūrvienība būs.” (politikas veidotājs)

„Cik tas ir interesanti pašiem, tik ir. Nav tāds līderis, kas to redzētu kopumā valstī un teiktu, ka to vajag darīt un to arī aizstāvētu.” (sociālais partneris)

„Ir nepieciešams politiskais līderis, kāds savā laikā bija Lielbritānijā Londonas mērs, kurš teica, ka viņš tagad to uzņemas, tagad mēs darīsim šitā, un viņš par to arī uzņemas pilnu atbildību, ka viss notiks tā, kā tam ir jānotiek.” (sociālais partneris)

Vienīgais no redzamajiem politiķiem Latvijā, kas ir nosaukts kā PPP idejas virzītājs, ir Ainārs Šlesers, bet arī attiecībā uz viņu eksperti norāda, ka viņš virza tikai noteiktu sektoru PPP projektus:

„Mums jau šeit tādu īstu līderu nav, kas paceltu karogu. Varbūt kādi atsevišķi ir, kas par to runā, un viņiem ir bijušas labas idejas, piemēram, Satiksmes ministrijā, un tagad ir labas idejas domē, bet, ja tas iziet ārpus zināmas ierobežotas biznesa sfēras rāmjiem, tad tas vairs nav aktuāli.” (sociālais partneris)

Tāpat viens no sekmīgas PPP projektu īstenošanas nosacījumiem ir politisko līderu (gan ministru prezidenta, gan ministru, gan pašvaldību vadītāju) iniciatīva un politiskā griba virzīt PPP projektus, kā arī uzņemties par to atbildību:

„Lēmumu par PPP projektu uzsākšanu, kas ir konkrēti ierakstīts likumdošanā, pieņem publiskais sektors. Tāpat ir vajadzīgi cilvēki ar iniciatīvu, kas uzņemas kaut vai politisko atbildību par to.” (sociālais partneris)

2.3.4. Izpratne par PPP projektiem iedzīvotāju vidū

Kopumā eksperti ir vienprātis, ka sabiedrības informētība par PPP projektiem ir ļoti svarīga, jo PPP projekti pēc būtības ir sociāli nozīmīgi un nepieciešami projekti, kuru īstenošanai ir piesaistīts privātais uzņēmējs un finansētājs:

„Sabiedrība būs tā, kas šos te produktus lietos – vienalga vai tas būs ceļš Rīga–Sēnīte, vai kāds bērnu dārzs.” (sociālais partneris)

Tajā pašā laikā eksperti atzīst, ka iedzīvotāji kopumā ir maz informēti par publiskās un privātās partnerības projektiem, to iespējamajiem pozitīvajiem aspektiem, un sabiedrībā kopumā lielā mērā dominē viedoklis, ka „tā jau kārtējā valsts apzaugšanas shēma”:

„Ja viņš dzirdēs, ka ir privātais kapitāls un valsts funkcijas, tātad tā ir zagšana. Viss skaidrs! Cilvēku stereotipi mainās paši pēdējie vai vispār nemainās par lietām. Tos ir ļoti grūti mainīt katrā gadījumā.” (cita ieinteresētā puse)

„Tauta to tagad uztver tā diemžēl, un tā var nokaut jebkuru labu ideju.” (politikas veidotājs)

Eksperti atzīst, ka aizdomām par krāpšanos gan saistībā ar publiskajiem iepirkumiem, gan PPP projektiem daļā gadījumu varētu būt pamats, un tas rada negatīvu priekšstatu par iepirkumu sistēmu kopumā:

„Viss tiek uztverts mūsu zemē ar aizdomām, bet kājas aug no tā, ka acīmredzot tam ir pamats, diemžēl tā ir mūsu nelaime, no kuras es nezinu, kad mēs tiksīm ārā.” (politikas veidotājs)

Tomēr otra puse ir tā, ka daļa sabiedrības vienkārši ir vilušies gan tirgus ekonomikā, gan cerībās ātri sasniegt augstu labklājības līmeni, viena daļa pat dzīvo nostaļģijā par sociālās saimniekošanas laikiem, un netic, ka privātais var sniegt kvalitatīvu pakalpojumu par pieejamām cenām, jo pārsvarā dominē priekšstats, ka privātais tikai vēlas labi nopelnīt un pakalpojuma kvalitāte tam ir vienaldzīga.

Taču sabiedrības viedoklis dažkārt ir būtisks projektu īstenošanas priekšnosacījums, jo daudzos gadījumos ir nepieciešamas sabiedriskās apspriešanas, kurās iedzīvotāji izsakās par projektu:

„Tie, kuri ir iekšā, viņi saprot, tur ir cits jautājums. Bet taisni šo nelaimīgo fonu, kas mums veidojas, ka visur tur, kur saskaras privātais un valsts, šīs lietas, ka to vienmēr var pārvērst no pozitīva uz negatīvu. Tās pašas sabiedriskās apspriešanas ko parāda. Atliek tikai pateikt, ka šeit tiks realizēts tāds PPP projekts. Un it sevišķi, ja šis projekts tieši neskar šos cilvēkus, tad viņus nav grūti noskaņot – nē, to mums nevajag – un sākas sabiedriskā apspriešana, un visi tur nobalso pret.” (cita ieinteresētā puse)

Tā kā iedzīvotājiem pārsvarā nav pietiekamas informācijas par jaunu PPP projektu iecerēm, jo pirms to uzsākšanas visbiežāk nekāda informācija plaši izplatīta netiek, gan politiskie, gan ekonomiskie konkurenti izmanto PPP projektus, lai, manipulējot ar sabiedrības viedokli, veidotu negatīvu tēlu savam konkurentam, pie viena „izgāzot” arī projekta īstenošanu:

„Ņemot vērā to, ka līdz tam, kad pagājušā gada vidū nebija skaidrs un viennozīmīgi noteikts PPP regulējums Latvijā, kad bija tikai viens šis te Koncesijas likums un vēl vesela virkne ar likumiem, kas brīžiem viens otram runāja pretī, tad līdz ar to tajā pašā publiskajā sektorā tikko kāds ierēdnis vai pašvaldības vadītājs mēģina aktivizēt savu darbību vai izbāzt galvu no ūdens PPP lauciņā, tad momentā vai nu ekonomiskie vai politiskie konkurenti caur šo te žurnālistiku uzreiz iebāž viņam to galvu atpakaļ.” (sociālais partneris)

Eksperti min vairākus piemērus, kur konkurentu izdarītā spiediena un sūdzību dēļ PPP projekti netiek īstenoti, lai gan būtu publiskajai pusei finansiāli izdevīgi:

„Bija izrēķināts ļoti labs koncesijas modelis Jēkabpilī, kura finanšu un ekonomisko pamatojumu rēķināja un gatavoja bijusī LIAA PPP nodaļas vadītāja Andra Feldmane. (...) bija jāizbūvē iela, jo autobuss tur nevarēja apgriezties apkārt. Tur bija zemes gabali sapirkti, kur viens no īpašniekiem gribēja ledus halli celt, vēl kāds kādu tirdzniecības centru, un trešais vēl kaut ko. Bija jau pirmās sarunas par to, ka tā iela ir tajā pilsētas attīstības plānā iezīmēta, bet naudas īsti nav, par ko to būvēt, tad tie privātie varētu maksāt kaut kādu daļu to 20 gadu laikā, un izmērītu to trafiku, pilsēta maksātu par tranzītu, un tad, cik pie katra brauc, tas attiecīgi samaksā to savu daļu. Man nav sīkākas informācijas, bet tur caur KNAB un iesniegumiem vienkārši tā ideja tika norakta reāli. Pēc tiem visiem izsaukumiem uz KNAB pilsētas domes deputāti vienkārši lēma, ka iela tiks taisīta par budžetu. Tur tiešām būtu bijis arī reāls finansiālais ieguvums.” (sociālais partneris)

Lai novērstu sabiedrības negatīvo attieksmi informācijas trūkuma dēļ, eksperti norāda, ka ir ilgstoši un rūpīgi jāstrādā ar sabiedrības informēšanu. Proti, projekta īstenošanas laikā ir jāplāno informēšanas kampaņa, bet tas, protams, prasa papildus darbu, īpaši, publiskajai pusei:

„Tiklīdz sabiedrība kaut ko nezina vai nesaprot, tad viņai uzreiz, vismaz Latvijas gadījumā, rodas aizdomas, ka notiek kaut kas slikts valdībā vai ministrijā. Ja tas tiek skaidrots un stāstīts, tad sabiedrība saprot, zina un ļauj darboties. Ja ar viņu runā, tas prasa lielu piepūli un reizēm milzīgus nervus un pacietību, bet tas atmaksājas no tāda viedokļa, ka tas dod iespēju mazināt negācijas un uzbrukumus.” (politikas veidotājs)

„Lietas ietu daudz savādāk, ja mēs normāli cilvēkiem paskaidrotu. Un cilvēki nav tik dumji, viņi saprot, un daudzas lietas viņi ļoti labi saprot. Bet, tā ir mūsu politiķu, pirmām kārtām, liela nelaime. Viņi domā, ka viņi 3 mēnešus savā starpā par to ir runājuši, ka visi par to jau zina, ko tur vēl par to runāt.” (politikas veidotājs)

Viens no ekspertiem – politikas veidotājiem – norāda, ka, īstenojot projektus, būtu mērķtiecīgi jāsadarbojas ar kādu iedzīvotāju interešu grupu vai asociāciju, lai veicinātu savstarpējo izpratni par projekta īstenošanu:

„Labā prakse būtu tad, ja ir kāda interešu grupa vai iedzīvotājiem kaut kāda asociācija, kura arī nāk, ir ieinteresēta, piedalās, redz, dzird un tamlīdzīgi. Saprot, ka tā nav krāpšana, ka viss ir objektīvi, ka mēs varam piedalīties, arī lemt un tā tālāk, un skaidrot, kādā darba grupas procesā par to visu.” (politikas veidotājs)

Kā labs piemērs tiek minēta Limbažu pilsētas dome, kas īsteno divus Norvēģijas valdības divpusējā finanšu instrumenta „Valsts un privātās partnerības attīstības veicināšana Latvijā” programmas projektus, kuru ietvaros tiek gatavots PPP projektu finanšu izvērtējums un dokumentācija:

„Tur visu laiku notiek darbs ar presi, viņi tiek informēti, viņiem tiek ziņots. Tagad, piemēram, bija izstrādāti finanšu ekonomiskie aprēķini, tika uzaicinātas visas ieinteresētās institūcijas, privātie partneri un tā tālāk, gan no kontrolējošām, gan vietējām institūcijām, pēc tam informācija presē un tamlīdzīgi.” (politikas veidotājs)

Papildus iedzīvotāju informēšanai, eksperti norāda, ka ir nepieciešams arī vismaz viens liels un veiksmīgs PPP projekts, kas palīdzētu uzlabot PPP tēlu:

„Veiksmīgs projekts, kas mainīs attieksmi, būs projekts, kurš ir uztaisīts, ap kuru nevijas skandāli, ka tas bija izdevīgs Jānim, Pēterim un Annai. (..) Ir jābūt maksimāli atklātam, sākotam, caurspīdīgam un konkurētspējīgam projekta sagatavošanas darbam. Ir jābūt konkursam uz tīriem un skaidriem nosacījumiem.” (cita ieinteresētā puse)

Šajā ziņā pozitīvi tiek vērtētas lielo PPP projektu iniciatīvas, kurās būtu iesaistītas arī lielas starptautiskas bankas, kuru reputācijai ir svarīgi, lai projekti būtu kvalitatīvi sagatavoti un īstenoti:

„Tie labie piemēri arī paraus līdz to visu izpratni, ka tas nav tik slikti, kā tiek mālēts. Savādāk mēs malsimies no viena skandāla uz otru, un nekas nenotiks. Tādā ziņā ir ļoti labi, ja sāk ar lielajiem projektiem, jo tie ir ar starptautisku pieskaņu. It sevišķi šī brīža projekta finansēšanas tirgus apstākļos viennozīmīgi tās ir lielās bankas – Eiropas Investīciju banka u. c. Ja viņi ir iesaistīti, tad reputācijas risks neļauj strādāt ar sliktiem projektiem. Viņiem ir savas kvalitātes prasības gan uz projekta dokumentāciju, kā ir jāizstrādā, gan uz konkursa dokumentāciju, pretendentu atlasī u. tml. Es domāju, ka viņu iesaistīšanās ir garants turpmāko PPP projektu veiksmi.” (cita ieinteresētā puse)

2.3.5. Publisko un privāto partneru kompetence un kapacitāte

Lai gan ir eksperti, kas norāda, ka kopumā Latvijā gan publiskās, gan privātās puses pārstāvji, īstenojot struktūrfondu projektus, ir ieguvuši pieredzi, kā strādāt ar lieliem projektiem, tai pašā laikā, eksperti atzīst, ka PPP projektiem ir sava specifika, un šādu projektu īstenošanai Latvijā, pieredzes trūkuma dēļ, visām iesaistītajām pusēm ir nepietiekama kompetence. Vispārīgi izsakoties, eksperti to komentē tā: „Kompetences trūkums tā ir lielākā traģēdija” (sociālais partneris).

„Es domāju, ka galvenās problēmas saistībā ar PPP veicināšanu ir tiešām kompetenču trūkums pagaidām gan pašvaldībām, gan privātajiem tāda veida projektu īstenošanā.” (politikas veidotājs)

„Pirmkārt, pamatojuma izstrāde, otrs – nolikuma izstrāde, līguma sagatavošana utt. Viņi man stāsta, re, mēs ar tiem (..) iekūlāties tā. Es viņiem saku, kāpēc jūs līgumā neielikāt tādu nosacījumu. Nu, jā, mūsu juriskonsults kā prata, tā sastādīja.” (politikas veidotājs)

Attiecībā uz publisko pusi, konkrēti, pašvaldībām, eksperti norāda, ka viņiem vienkārši nav zināšanu sagatavot tehnisko specifikāciju pat vienkāršam publiskam iepirkumam, kur vēl sarežģītākam PPP projekta iepirkumam:

„Tas pašvaldību cilvēks vai ierēdnis nespēj nodefinēt to, ko viņš grib. Viņš grib baseinu, (..) bet jaunākās tehnoloģijas vai tādas lietišas viņš nespēj izvērtēt. (..) Kā es varu zināt jaunākās tehnoloģijas, man nav ne mazākā nojēga, bet tam investoram, ja viņš ir pietiekami godīgs un grib tajā tirgū atklāti ieiēt, viņam ir kaut kāda jauna tehnoloģija, viņam ir kāds piedāvājums.” (sociālais partneris)

Daudzi eksperti runā par to, ka PPP projektu sagatavošana ir ļoti sarežģīta un laikietilpīga publiskajai pusei. Viena no komplicētākajām lietām ir sagatavot finanšu ekonomisko pamatojumu 20–30 gadu perspektīvā, veikt precīzu izmaksu kalkulāciju, bet tā kā pašvaldībām ir noteikti ierobežojumi iepirkt ārpalpojumus, virzīt PPP projektu ir vēl sarežģītāk:

„Lai izstrādātu finanšu ekonomisko pamatojumu tam, tur jābūt specifiskām prasmēm, to nevar grāmatvedis uztaisīt. Bet, tagad, kas notiek? Viņiem liedz tos saucamos ārpalpojumus.” (politikas veidotājs)

Novērtējot visas PPP projekta sagatavošanas prasības, eksperti atzīst, ka lielu infrastruktūras PPP sagatavošanā ir jāvelta lieli līdzekļi un pamatīgs darbs, jo visa projekta tālāko virzību nosaka tas, vai projekts ir labi sagatavots:

„Ja tādi infrastruktūras projekti, tad loģiski tur ir jābūt nopietnai iestrādei un izpētei. Un taisni šim sākuma posmam nedrīkst īpaši žēlot līdzekļus, saprātīgi, protams. Ja sākumā tas darbs būs izdarīts, tad tālākais jau – procedūra, lai viņa būtu likumīga, līgums, tas jau viss ir pakārtots. Ja tā var teikt, tad lielākā darba daļa ir tieši tajā sagatavošanas posmā.” (politikas veidotājs)

Nepietiekami sagatavotu projektu gadījumā, kāda ir arī vairāku Latvijas projektu pieredze, privātajai pusei ir iespēja publisko pusi apkrāpt:

„Ir tāda lieta, kā tā nav pašvaldības ikdienas darbība, kur viņi ir piešāvuši roku. Te varbūt vienu reizi pa desmit gadiem kaut kas būs, līdz ar to fakts ir tāds, ka, jā, būvnieki un citi, kuri to roku ir uzstīši, saliek tur tādas skaitļus, no kā atkal tie deputāti, kuriem jālemj, neko nesaprot. (..) Viņus tiešām apčakarē, saliek tur tādas visādas atrunas, ja tu pats neesi to nolikumu un dokumentus pietiekami labi izstrādājis...” (politikas veidotājs)

Publiskās puses apkrāpšana ir iespējama arī tajos gadījumos, kas publiskās puses pārstāvis nav kompetents novērtēt īstenotos projektus un pakalpojumus, līdz ar to, lai izvairītos no krāpšanas un publiskajai pusei neizdevīgiem darījumiem, ir nepieciešams precīzi definēt projekta sasniedzamos mērķus un pakalpojuma standartus, kā arī visu pušu savstarpējo

atbildību. Ja šādas prasības un standarti netiek noteikti un pārbaudīti, pie tam ilgtermiņā, tad, kā tas bieži notiek, mēs Latvijā saskaramies ar problēmu, ka „publiskais sektors nestrādā kā rūpīgs saimnieks” (politikas veidotājs).

2.3.6. Plānošana un projektu īstenošana ilgtermiņā

Vairāki eksperti atzīst, ka Latvijā ir grūtības ar plānošanu ilgtermiņā. Valstī izstrādātie plānošanas dokumenti ir pārāk vispārīgi, nekonkrēti, lai tos varētu izmantot. Ministru aktivitātes ir ļoti pakļautas politiskajam ciklam – nomainās valdības, bieži vien nomainās arī prioritātes ministriju darbā, iepriekš uzsāktie projekti tiek pārtraukti, un tiek uzsākti jauni. Gan valsts, gan pašvaldību līmenī ilgtermiņa investīciju projektu plānošanu, tai skaitā, finanšu aprēķinu veikšanu 20–30 gadiem uz priekšu, sarežģī arī tādi samērā grūti prognozējami faktori kā ekonomiskā krīze, inflācija, tehnoloģiju attīstība un iedzīvotāju kustība (emigrācija uz ārzemēm, lauku-pilsētu migrācija).

„Ja būs politiskā griba, tiešām vēlme izmantot to atbalsts instrumentu un saprast, ka tas nav tikai kaut kāds šī brīža risinājums, viņš tomēr ietekmē ilgtermiņā vairāk.” (politikas veidotājs)

„Ja nav šī ilgtermiņa plānošana, (..) tad atkal ar to privāto partnerību mums ir risks, ka tas var nestrādāt.” (sociālais partneris)

PPP projektus ir grūti pamatot arī tādēļ, ka tie pēc būtības nav lētāki projekti īstermiņā, bet gan, sekmīgi īstenojot, iespējams, lētāki ilgtermiņā, un piedāvā kvalitatīvākus rezultātus:

„Jābūt kaut kādai sabalansētai tautsaimniecībai. Kamēr tādas nav, mums ir šausmīgi grūti attaisnot sevi ar privāto partnerību, jo vienam liksies, ka tas ir labi, bet – „man ir lētāk!”” (sociālais partneris)

Virknē nozaru ilgtermiņa plānošanas trūkums patiesībā ir pielīdzināms kaitniecībai, jo, piemēram, nav iespējams uzbūvēt labus, ilgstoši neremontējamus ceļus, ja nemitīgi ceļa segums ir jāuzlauž jaunu cauruļu, komunikācijas tuneļu utt. izbūvei, bet plānot attīstību uz priekšu liela daļa partneru un iesaistīto pušu nav gatavi:

„Tur mēs arī saskārāmies ar to, ka nevienam nav ilgtermiņa domāšana. (..) ..tas nozīmē, ka 2016. gadā, kad tu taisīsi to savu lielo ceļu, tu negribi, lai katru mēnesi viņu rok augšā, jo kādam komunikāciju uzņēmumam ir jārokas cauri. Tā sarežģītība ir tajā, ka viņi neprot vispār tos savus plānus nodefinēt uz priekšu, jau uztaisīt kādus tuneļus, pārlikt komunikācijas ar domu uz priekšu, ka pēc 10 gadiem mums būs tāda vai šāda attīstība.” (politikas veidotājs)

2.3.7. Sociālā domāšana uzņēmēju vidū

Vēl viens priekšnoteikums PPP projektu īstenošanā ir sociāli atbildīga domāšana uzņēmēju vidū. Šajā gadījumā ar uzņēmēju sociālo atbildību tiek saprastas divas lietas. Pirmkārt, uzņēmēju interese nodrošināt pakalpojumu par patērētājiem pieņemamu cenu, un, nepārspilējot un „neuzskrūvējot” savu cenu:

„Mūsu būvnieki šajā momentā vēl nav tik tālu izauguši, lai viņi domātu par mērenu peļņu, kas būtu šajos projektos, un nepelnīt kā biznesā, nedzīties pakaļ naudai, bet tu zini, ka ir vidējais peļņas procents un pie tā arī pieturās.” (politikas veidotājs)

Otrkārt, sociāli atbildīgi nodrošināt sabiedrībai nepieciešamu pakalpojumus labā kvalitātē:

„Tur vēl ir tā domāšana, ka es daru sabiedrībai labu darbu – es esmu izveidojis dārziņus un labi viņus apsaimniekojis, vai apgādā iedzīvotājus ar ūdeni, vienalga kādus pakalpojumus sniedz. Vēl nav tā domāšana, bet tas ir ļoti būtiski – šīs sociālās iezīmes, ka tu neesi tikai kaut kāds naudas plēsējs.” (politikas veidotājs)

Ekspertu, kas par šo jautājumu izteicās, vērtējumā lielākajai daļai uzņēmēju Latvijā nav šobrīd tādas domāšanas, un viņiem interese par PPP ir tikai un vienīgi tādēļ, ka tā krīzes situācijā ir iespēja nopelnīt:

„Pirms krīzes šī interese nebija: „Ja mums galīgi nebūs, ko darīt, tad mēs aiziesim un pie-teiksīmies jūsu konkursam, jo galu galā tur ir sarežģīti, kaut kas jāraksta, jārēķina, kaut kādas rokas grāmatas jātaisa”. Tagad, kamēr ir krīze un nav darba, viņi ļoti labprāt skatās uz šādiem projektiem, jo ir šī te garantētā peļņa, it sevišķi partnerības iepirkuma gadījumā.” (politikas veidotājs)

2.3.8. Sakārtots PPP normatīvais regulējums

Eksperti atzīst, ka nesakārtotais PPP normatīvais regulējums bija ļoti nopietns šķērslis labu PPP projektu sagatavošanai. Ņemot vērā to, ka Publiskās un privātās partnerības likums (2009) līdz ar citu normatīvo dokumentu paketi reāli stājās spēkā tikai 2009. gada rudenī, līdz šim īstenotie PPP projekti tika uzsākti pie diezgan neskaidras un Eiropas regulām neatbilstošas normatīvās bāzes. Tas daudzus gan publiskās, gan privātās puses pārstāvjus atturēja no iesaistīšanās PPP projektos:

„Es domāju, ka tas bija ļoti būtiski, jo nesakārtota likumiskā bāze ir šķērslis ļoti daudzām lietām pie mums.” (cita ieinteresētā puse)

Vairāk par nepietiekamo PPP jomas normatīvo regulējumu līdz 2009. gada rudenim sadaļā 2.1.4. „Darbs pie Publiskās un privātās partnerības likuma izstrādes”.

2.4. PPP PROJEKTU ĪSTENOŠANAS VEICINOŠIE UN KAVĒJOŠIE ASPEKTI: APKOPOJUMS

Apkopojot ekspertu izteikumus par PPP projektu īstenošanas veicinošajiem un kavējošajiem aspektiem, kā galvenie veicinošie aspekti PPP projektu realizācijā šobrīd ir jāmin:

- 1) Eiropas Komisijas labvēlīgie uzstādījumi PPP attīstības jomā;
- 2) Lielā mērā sakārtots tiesiskais un institucionālais ietvars (PPP likums, noteikta vadoša valsts pārvaldes iestāde par PPP politikas izstrādi);

- 3) Ārvalstu finanšu tirgu pārstāvju interese par lielu investīciju projektu izstrādāšanas iespējām Latvijā;
- 4) Latvijas komersantu ieinteresētība PPP projektu īstenošanā;
- 5) Publiskās puses, galvenokārt, lielo pašvaldību pieprasījums pēc PPP projektiem;
- 6) Publiskā sektora uzkrātā pieredze finansiāli lielu projektu sagatavošanā un administrēšanā.

Savukārt, nozīmīgākie kavējošie aspekti PPP projektu uzsākšanā ir:

- 1) Politiskas gribas trūkums valsts un pašvaldību līmenī (skaidra valdības pozīcija pret PPP, pašvaldību motivēšana);
- 2) Vienotas valsts investīciju plānošanas trūkums;
- 3) Nepietiekama kompetence atbildīgajai institūcijai, kas koordinē PPP procesu Latvijā;
- 4) Nav nodrošināta PPP sasaiste ar valsts plānošanas reģionu un pašvaldību normatīvajiem aktiem un plānošanas dokumentiem;
- 5) Vāji attīstīta sadarbība starp pašvaldībām kopēju projektu īstenošanā;
- 6) Nepietiekoši attīstīts privātais sektors;
- 7) Nepietiekoša publiskā un privātā sektora informētība par PPP projektu īstenošanas iespējām un to priekšrocībām;
- 8) Vāji attīstīta sadarbības priekšrocību izmantošana viena mērķa sasniegšanai Latvijā.

2.5. NEPIECIEŠAMIE UZLABOJUMI UN ATBALSTA INSTRUMENTI

2.5.1. Atbalsta instrumenti: kompetences centrs

Lielākā daļa ekspertu ir vienprātis, ka Latvijā ir nepieciešams reāli funkcionējošs PPP kompetences centrs. Lai gan Publiskās un privātās partnerības likuma 10. pants nosaka, ka Uzraudzības institūcijai, tātad – CFLA, būtu jāpilda arī kompetences centra funkcijas⁴⁴, reāli praksē tās tiek īstenotas vāji vai nemaz.

Likumā noteiktās kompetences centra aktivitātes sakrīt arī ar ekspertu atzīmētajām, un tās ir:

- 1) izstrādāt priekšlikumus publiskās un privātās partnerības attīstības veicināšanai;
- 2) informēt un konsultēt publiskās un privātās partnerības jautājumos;
- 3) apzināt un veicināt Latvijai piemērotākās ārvalstu pieredzes ieviešanu publiskās un privātās partnerības jomā;
- 4) izstrādāt metodiskos materiālus publiskās un privātās partnerības jomā;

44 „Publiskās un privātās partnerības likums” („LV”, 107 (4093), 09.07.2009.) (stājas spēkā 01.10.2009.)

- 5) sadarboties ar citām valsts pārvaldes institūcijām un nevalstiskajām organizācijām publiskās un privātās partnerības jomā.

Tam, ka līdz šim Finanšu ministrija un CFLA ir bijušas ļoti pasīvas PPP idejas popularizēšanā un veicināšanā, eksperti atrod ļoti loģisku skaidrojumu – ja valsts šobrīd ir apņēmusies PPP projektus neistenot, tad nav īsti arī pamata nodarboties ar PPP veicināšanas aktivitātēm:

„Mums ir starptautisko aizdevēju ierobežojumi par lietām, ko Latvijas valsts var darīt un nevar. Kamēr tāds grūtāks brīdis ir budžetam, ar savu domu lidojumu attiecībā uz ilgtermiņa saistībām var droši vien pagaidīt. Tāpēc arī Finanšu ministrija nav tik aktīva, proaktīva. Tā komunikācija no viņu puses un instrumenta popularizēšana vispār nav redzama vai jūtama.” (cita ieinteresētā puse)

Taču šobrīd situācija ekspertu vērtējumā ir tāda, ka nav neviena, kas varētu pat par ļoti vienkāršām lietām konsultēt PPP jautājumos:

„Pašvaldība piezvana, un viņai ir kaut kāda neizpratne par lietām. Kurš varētu konsultēt šobrīd? Nav, man liekas, mums tāda institūcija, kas šobrīd varētu par elementārām lietām pakonsultēt. Bija LIAA, tur strādāja šajā jomā, es sapratu, ka CFLA diez vai ar to nodarbošies, kaut gan teica, ka, jā, lai vērsas Finanšu ministrijā.” (politikas veidotājs)

„Tiešām pašvaldība, tas pats arī komersants, ja arī viņam ir neskaidrība, lai var atnākt un pajautāt jebkuru jautājumu saistībā ar PPP procedūru.” (politikas veidotājs)

Eksperti daudz runā par paraugdokumentu paketes nepieciešamību, proti, lai internetā būtu ērti pieejami dokumentu paraugi, kas būtu noderīgi tipveida PPP projektu gadījumā:

„Vajadzētu visu to paketi tādu, lai internetā būtu pieejama, faktiski tādiem tipveida gadījumiem, ja tā var teikt. Es saprotu, ka tās mazās pašvaldības tik specifiskā lietā, kur tev ir 10, 20 gadu periods..., tas nav parasto kaut kādu līgumu sacerēt.” (politikas veidotājs)

Jāatzīmē, ka atsevišķi politikas veidotāji zina norādīt, ka iespēju robežās tiek sniegtas gan konsultācijas, gan arī sagatavoti paraugdokumenti, tomēr tas tiek īstenots samazināta budžeta apstākļos:

„Mums ir gan bukleti, gan konsultācijas, gan mājas lapa, protams, viņa vairāk orientēta uz tiem, kas īsteno – privātajiem vai publiskajiem. (..) Tad finansiālu iespēju robežās mēs arī organizējam seminārus, kaut kādas informēšanas, bet, jā, tas viss notiek samazināta budžeta ietvaros.” (politikas veidotājs)

„Mums nesen tika izstrādāti finanšu aprēķina Ministru kabineta noteikumi, līdz ar to arī metodoloģija klāt, kā to labāk veikt, bet jebkurā gadījumā vēl ir tā kompetence jāaudzē gan publiskajam sektoram, gan konsultantiem, kas parasti to izstrādā, jo arī viņu veiktais ne vienmēr ir tas, ko mēs sagaidām.” (politikas veidotājs)

Kompetences centra funkcijās eksperti saskata arī sarunu organizēšanu par lielajiem investīciju projektiem ar pasaules līmeņa finanšu institūcijām, piemēram, Eiropas Investīciju banku un Pasaules Banku:

„Šī, manuprāt, ir tāda ļoti būtiska koncepcija, ka ir Centrālā finanšu līguma aģentūra, kurai ir tā uzraudzība, kas ir ārkārtīgi būtiska, bet viņiem arī ir šis kompetences centrs, kuram

ir milzīga loma, jo viņš kā kompetences centrs var runāt gan ar starptautiskiem finanšu aizdevējiem, gan ar privātiem investoriem, gan ar privātiem ieguldījuma fondiem, un viņš var arī uzrunāt nozaru ministrijas un veidot lielus projektus un paketēt mazākus projektus, viņam tiešām Ministru kabinets ir deleģējis milzīgu darba lauku un ļoti lielas iespējas.” (politikas veidotājs)

„Ja gribēsim, lai mums ir labs šis PPP projekts, šim kompetences centram ir šī virzītāja loma jāuzņemas, jo kādam valstī ir jāsaka, ka – jā, tas mums ir. Kādam, ejot uz sarunām ar Starptautisko Valūtas fondu, ir jāsaka – nē, mums būs šis projekts, mēs viņu gatavosim, mēs saprotam, cik tas mums valstij izmaksās, mēs zinām, kā mēs tās izmaksas samazināsim, kādam tas ir jāprezentē, jāizstāvē, jārunā.” (politikas veidotājs)

2.5.2. Atbalsta pasākums – Norvēģijas valdības divpusējais finanšu instruments

Reāli funkcionējošs atbalsta pasākums PPP projektu īstenošanā ir Norvēģijas valdības divpusējā finanšu instrumenta prioritātes „Reģionālā politika un ekonomisko aktivitāšu attīstība” ietvaros 2008. gadā izveidotā programma „Valsts un privātās partnerības attīstības veicināšana Latvijā”. Šīs programmas ietvaros ir atbalstītas tādas aktivitātes kā finanšu un ekonomisko pamatojumu izstrāde PPP projektam un PPP projekta konkursa dokumentācijas izstrāde⁴⁵. Šobrīd programmas ietvaros finansējumu PPP projektu finanšu un ekonomisko pamatojumu vai konkursa dokumentācijas izstrādei ir saņēmuši 14 PPP ideju virzītāji.

Vairāki eksperti ar cerībām skatās uz šo atbalsta instrumentu, jo tas ir reāls atbalsts publiskajam partnerim PPP projekta sagatavošanai:

„Man ir patīess prieks, ka pagājušajā gadā sāka apgūt šos te divus miljonus EUR no Norvēģijas naudas. Kur ir PPP projektu dokumentācijas sagatavošana, tur jau apakšā ir un būs finanšu aprēķini, kas to arī parādīs.” (sociālais partneris)

„Ja tā lieta vērsies vaļā un ies uz priekšu, tad mēs varētu būt vieni no pirmajiem, kas ir fiziski gatavi, jo tie abi projekti paredz, ka mēs varētu tos dokumentus sagatavot un sākt reālu īstenošanu.” (politikas veidotājs)

Tas arī paver iespēju sagatavot labus, sociāli atbildīgus un nozīmīgus projektus PPP īstenošanai, kas palīdzētu Latvijā sakārtot infrastruktūru un ļautu piesaistīt privātos finanšu līdzekļus:

„Saprātīgu un labi definētu projektu saraksta veidošana vai projektu identificēšana. Ja globāli skatās, tad centrālais jautājums Latvijas PPP politikā ir Latvijas ekonomikas atveseļošanās, kas ļautu mūsu valstij palikt bagātākai un atkal skatīties uz valsts tēriņiem – iepirkt vairāk prātīgāk un pārskatīt, kā mēs šodien iepērkam kādas lietas, kuras mums vajadzētu iepirkt savādāk.” (cita ieinteresētā puse)

45 Latvijas investīciju un attīstības aģentūras mājas lapa. http://www.liaa.gov.lv/lv/es_fondi/projektu_istenosana/vpp/ Skatīts 27.08.2010.

3. PUBLISKĀS UN PRIVĀTĀS PARTNERĪBAS GADĪJUMI LATVIJĀ: PIEREDZES APKOPOJUMS

Dažādos Latvijas tautsaimniecības sektoros uzsākto un īstenoto PPP gadījumu izpētē atklāto pieredzi var aplūkot no vairākiem skatu punktiem. Šīs nodaļas ietvaros tā tiks vērtēta, pirmkārt, par pamatu ņemot projekta attīstības ciklus (lēmumu pieņemšana, projekta dokumentācijas sagatavošana, konkursa procedūras, projekta īstenošana un ekspluatācija). Otrkārt, atsevišķa apakšnodaļa tiks veltīta finanšu jautājumiem – finansējuma piesaistei un ar to saistītajām praktiskajām problēmām, ar kurām saskārušies projektu īstenoņi. Treškārt, ir izdalīti arī sadarbības modeļi starp publisko un privāto pusi, kas novērojami dažādos projekta sagatavošanas un īstenošanas posmos, vērtējot, kādu iespaidu tie atstāj uz attiecīgā projekta īstenošanas gaitu un sekmēm.

3.1. LĒMUMA ĪSTENOT PPP PROJEKTU PIENĒMŠANAS PROCESS

Publiskās un privātās partnerības projekta pamatā ir abu pušu potenciālo partneru – valsts vai pašvaldību iestādes, no vienas puses, un privātā uzņēmēja no otras puses – lēmums, ka viņi iesaistīties konkrētajā projektā. Lai veicinātu PPP turpmāko attīstību Latvijā, ir svarīgi saprast, kādi argumenti ir pamatā tam, ka publiskais partneris ir iedrošinājies izvēlēties pakalpojumu nodot PPP, un kādi iespējamo projektu raksturojošie parametri ir ieinteresējuši privāto uzņēmēju iesniegt savus piedāvājumus. Abu pušu apsvērumi, pieņemot lēmumu par PPP projekta īstenošanu, ir sīkāk aplūkoti šajā apakšnodaļā.

3.1.1. Partneru vajadzības kā PPP virzošais faktors

Stāstījumos, kā publiskais partneris ir nonācis pie lēmuma īstenot PPP projektu, visbiežāk izskan atsauces uz konkrētām, aktuālām, pat sasāpējušām pašvaldības vai valsts iestādes vajadzībām, kurām citādi risinājumi kaut kādu iemeslu dēļ nav iespējami. Atkarībā no situācijas, publisko partneru vajadzības bijušas dažādas – to pārstāvji runā par vietu trūkumu bērnudārzos, neefektīvu pašvaldības uzņēmumu darbību, nepieciešamību attīstīt infrastruktūru u. tml. Zīmīgi ir tas, ka minētās publiskā partnera vajadzības tādas ir bijušas ilgākā laika posmā. Iesākumā tām visbiežāk ir meklēti citi, alternatīvi risinājumi (piemēram, tradicionālais publiskais iepirkums, valsts investīcijas, Eiropas Savienības fondu līdzekļi u. tml.), par ko sīkāk minēts turpinājumā – 3.1.2. nodaļā „PPP priekšrocības alternatīvu risinājumu starpā”.

Nespējot iekustināt problēmas risināšanu, sākotnēji izskatītie risinājumi tikuši atmesti, publiskajam partnerim nonākot pie atziņas, ka atlikušais un vēl neizmantotais variants ir PPP. Ņemot vērā iepriekš teikto, likumsakarīgi, ka galvenais arguments, ko publiskie partneri min par labu PPP, ir iespēja piesaistīt papildu – privāto – finansējumu lielu investīciju projektiem. Ņemot vērā publiskā partnera iepriekšējos mēģinājumus atrast alternatīvus risinājumus, ir saprotams, kāpēc daļa publiskā partnera pārstāvju uzsver, ka PPP ir vienīgais veids, kā attīstīt pakalpojumu vai infrastruktūru.

„Tāpēc arī sen jau virmoja doma, ka (...) vajag pārbūvēt, jau tehniskie projekti izstrādāti, bet tā tas viss tā arī negāja, bija bagātie gadi un visas izmaksas bija dramatisks. Izdomāja, ka tā turpināt, visu laiku likt investīcijas nevar, jo šobrīd vispār (...) viss tas investīciju apjoms ir drausmīgi samazinājies un vairāk arī tiem sociālajiem objektiem netiek tik ļoti daudz izdala, tādēļ, protams, reāla iespēja, ka paņem no privātajiem, paņem privātos līdzekļus un visu to atjauno.” (publiskais partneris)

„Šinī gadījumā pašvaldībai bija jāpieņem lēmums, vai vairākus miljonus ieguldīt pašvaldības siltuma uzņēmumā vai atdot šo uzņēmumu privātās rokās, lai privātais sektors investē. Pašvaldībai investīciju resursi bija ļoti ierobežoti saistībā ar kredītportfeļa lielumu. Loģiski, ar visām šīm lietām nebija cita varianta kā tikai meklēt privāto investoru.” (publiskais partneris)

„Tā kā šinī brīdī kredītēšanas iespējas pašvaldībām vispār nav, tad, godīgi sakot, tā ir vienīgā iespēja, kā šobrīd pašvaldībām attīstīt infrastruktūru un tādām pašvaldībām (...), kas ir pietiekami bagātas, ka viņa varētu atļauties, es domāju, ka šis bija vienīgais variants kā kaut ko darīt. Es personīgi uzskatu, ka tas pašvaldībai ir izdevīgi, jo, pirmkārt, mums nav jāņem kredīts, un pirmais gads mums vispār nebija, kamēr viņi būvēja, mums nav jāmaksā nekas.” (publiskais partneris)

Ievērojami retāk, tomēr vairāki publisko partneru pārstāvji norāda, ka PPP viņi ir centušies nodot tādus pakalpojumus vai darbības, kas nav tiešā valsts vai pašvaldības iestādes kompetencē. Šo darbību starpā ir minētas jaunas biroja ēkas, kurā uzturēsies iestāde, būvniecība un apsaimniekošana, komunālo un ēdināšanas pakalpojumu nodrošināšana u. tml. Atsevišķi partneri arī norāda, ka ilgākā laika posmā, paralēli īstenojot dažādu pieeju pakalpojumu vai darbības nodrošināšanā, viņi ir pārliecinājušies, ka pirkt gatavu pakalpojumu no privātā partnera ir lētāk nekā pašiem finansēt infrastruktūras izveidošanu un uzturēšanu.

„Mēs cenšamies birojus nebūvēt paši, nenodarboties ar tādu saimniecisko darbību, kas mums nav raksturīga. (...) Šo biroju mēs nolēmām nebūvēt paši, bet attiecīgi iet caur šo valsts privātās partnerības projektu, lai kāds šo biroju, atbilstoši mūsu prasībām, uzbūvē un mēs pēc tam viņu iznomājam, un arī apsaimnieko noteiktā laika periodā.” (publiskais partneris)

Atsevišķos gadījumos izvēle par labu koncesiju līgumam kā vienai no PPP formām notikusi normatīvā regulējuma uzliktā ietvara dēļ:

„Saskaņā ar jauno Eiropas regulējumu, sabiedriskā pakalpojuma sniegšanas tiesības ir jāpiešķir konkursa kārtā, šos valsts pasūtījuma līgumus, un mūsu likums, nacionālais likums ir paredzējis, ka pasūtītājs var izvēlēties divus veidus – vai nu Publiskā iepirkuma likumu vai Koncesiju likumu.” (publiskais partneris)

Aplūkojot privātā partnera apsvērumus iesaistīties PPP projektā, redzams, ka lietoto argumentu spektrs ir plašāks un to prioritārā secība ir nosakāma grūtāk. Skaidrs, ka apsvērumu nozīme ir mainījusies pēdējo divu gadu laikā, t.i., kopš ekonomiskās recesijas sākuma. Tādējādi, skatoties senākā pagātnē un ilgākā laika perspektīvā, redzams, ka par būtiskākajiem privāto partneri rosinošajiem argumentiem kalpo pozitīvas iepriekšējās sadarbības ar publisko partneri pieredze (sk. sīkāk 3.1.3. „Komunikācija un pieredzes apmaiņa kā PPP veicinošie faktori”) un ilgtermiņa līgums.

„Protams, ka man ir daudz patīkamāk, ja man ir ilgtermiņa līgums. Tā ir drošība. Es zinu, ka cik tur gadus es strādāšu. (..) Kā jebkuram uzņēmējumam ilgtermiņa līgums dod kaut kādas garantijas.” (privātais partneris)

Lai gan vairums uzņēmēju ilgtermiņa līgumu min kā iedrošinošu faktoru, kas garantē stabilu darbību noteiktam laikam, redzams, ka šo pozitīvo aspektu uzņēmēji ir sākuši vairāk novērtēt tieši pēdējā laikā. Atsevišķi privāto partneru pārstāvji pat norāda, ka šāda līguma esamība ir palīdzējusi pārvarēt ekonomiski grūtāko posmu un saglabāt uzņēmuma darbību. Neskatoties uz to, ka ilgtermiņa saistības pētījuma veikšanas laikā tika vērtētas drīzāk pozitīvi, uzņēmēji joprojām stāsta par savām bažām un riskiem, kādus uzņemas, iesaistoties PPP projektos. Privātie partneri norāda, ka ilgtermiņa līgums uzliek uzņēmējumam zināmas saistības uz daudziem gadiem, īpaši, ja uzņēmums projektā ir investējis arī savus finanšu resursus. Situācijā, kad nākotnes finanšu ekonomisko situāciju neviens nevar skaidri prognozēt, šādas saistības ietver risku, no kura privātais partneris labākos ekonomiskos apstākļos censtos izvairīties.

„Latvijas apstākļiem 20 gadi ir ļoti ilgstoši. (..) Riska moments izriet no tā ilgstošā laika perioda, jo nav pieredzes.” (privātais partneris)

„... par pretargumentu tomēr to ilgtermiņu nevar nosaukt, bet arī ne par baigo plusu. Protams, visiem interesē uztaisīt to, ko viņi māk, savu biznesu, mūsu gadījumā tā ir būvniecība, saņemt naudu, dabūt peļņu, un pazust.” (privātais partneris)

Lai gan ilgtermiņa līguma priekšrocības izceļ arī sabiedrisko pārvaldītāju pārstāvji, ar kuriem ir noslēgti koncesiju līgumi, tieši šis nozares uzņēmēji uzsver, ka viņiem nav bijušas citas izvēles iespējas, kā vien piedalīties konkursā. Šis nozares pārstāvji norāda, ka tad, ja konkursa kārtībā nebūtu ieguvuši tiesības sniegt pakalpojumus ilgtermiņā, viņiem būtu jāpārtrauc uzņēmuma darbība. Salīdzinot pārvaldājumu līgumus, kas bija noslēgti pirms koncesijas līgumiem, kā pozitīvu iezīmi min šo ilgtermiņa faktoru, kas ne tikai garantē darbu, bet tādējādi ļauj plānot investīcijas, kā arī precīzāk atrunāt attiecības ar pasūtītāju.

„Mēs esam nodarbojušies ar sabiedriskā transporta pakalpojumu sniegšanu jau no padomju laikiem. Mainoties maršrutu piešķiršanas kārtībai, mums bija tikai divas iespējas – vai nu pieteikties, vai aiziet no tirgus. Loģiski, ka mēs izvēlējamies palikt un cīnīties par savu vietu zem saules.” (privātais partneris)

Veicamā darba (un attiecīgi – finanšu) apjomu uzņēmēji min kā nākamo svarīgāko, kas nosaka viņu izvēli piedalīties konkursā par PPP projektu. Uzņēmēji norāda, ka, ja darba apjoms bijis atbilstošs uzņēmuma rīcībā esošajiem resursiem, viņiem likās pievilcīgi citi projekta nosacījumi. Atsevišķi uzņēmēji arī piebilst, ka PPP projekts bija iespēja iegūt jaunu pieredzi un klientus un caur to paaugstināt uzņēmuma konkurētspēju.

„... jo pats izpildāmo darbu apjoms kā tāds bija interesants (..), tas ir OK, būs firmai darbs uz kādu laiku. Tas bija tieši tas, kas pievilka, šis darbu apjoms. Tad, izejot no tā, ka tas apjoms ir diezgan interesants, tu sāk skatīties, ko tad no tevis grib, lai tu pie tā darba klāt tiktu.” (privātais partneris)

„Mēs šeit redzam brīvu, jaunu nišu. Mēs ļoti labi saprotam, ka šāda veida projekti ir unikāli. (..) Tā ir unikāla lieta, ka tas tiek nodots privātajam partnerim. Priekš mums jauna niša, jauna pieredze un mēs to labprāt izmantojam. Otrkārt, jebkurš jauns klients ir jauns klients.” (privātais partneris)

Ekonomiskās recesijas apstākļos kā papildu argumentu uzņēmēji min piedalīšanos visos iespējamajos iepirkumu konkursos, kas tiek rīkoti viņu nozarē un kas atbilst uzņēmuma darbības profilam, lai nodrošinātu sev darbu.

„Protams, mēs čekojam visus, mēs čekojam visus iepirkumus un, protams, jo tas ir lielāks un nozīmīgāks, jo viņš mums ir vairāk piemērotāks.” (privātais partneris)

„Piedalīties mēs nolēmām tāpēc, ka mēs cenšamies piedalīties visos publiskajos iepirkumos.” (privātais partneris)

Papildus augstāk minētajiem argumentiem, privātie partneri apgalvo, ka PPP projektu konkursos ir mazāka konkurence, un tā ir salīdzinoši godīgāka. To, uzņēmējprāt, nodrošina divi apstākļi. Pirmkārt, salīdzinot ar citiem iepirkumiem, lai sagatavotu pieteikumu uz PPP projektu, uzņēmumam ir jāvelta vairāk gan laika, gan cilvēku, gan finanšu resursu, tādējādi tie uzņēmumi, kas nav ieinteresēti ieguldīt savu darbu, nezinot rezultātu, atkrīt jau pieteikuma sagatavošanas stadijā. Otrkārt, PPP projektu nosacījumi un ilgtermiņa raksturs nodrošina to, ka konkursā piedalās stiprākie uzņēmumi, kas var piedāvāt kvalitatīvu pakalpojumu par atbilstošu cenu.

„Pie PPP ir jāiegulda lielāks darbs, sagatavojot piedāvājumu. Tas nozīmē, ka ir jāpiesaista lielāks darbinieku resurss. Pa lielam tie projekti ir finansiāli ietilpīgāki. Iespējams, ka šādos PPP projektos konkurence ir mazāka. Vienkāršos valsts pasūtījumos uz 500 tūkstošiem, miljonu – tur saskrien pāris desmiti gribētāju (...). Liela daļa no būvniekiem uzskata, ka to negrib [PPP]. Iespējamības koeficients vinnēt objektu ir lielāks nekā parastos iepirkumos.” (privātais partneris)

„... tie pretendenti, kuriem tā finanšu situācija ir tāda, ka viņi var atļauties piedalīties PPP, vispār nav daudz. (...) paliek tur tie stiprākie. Pozitīvs moments arī tajā PPP – viens tas, ka tā konkurence, nevis nav tik stipra, viņi ir ļoti stipri pretendenti, bet viņa ir kaut kāda loģiskāka, nav kaut tāda dempingošana, vēl kaut kas, jo visi saprot, ka uz 20 gadiem tas ir risks. (...) šeit tu esi sācis un tev ir jānodrošina tas pakalpojums, līdz ar to patiešām atkrīt tādi, kuriem patīk šādas shēmas, vismaz ir tāda drošība, ka konkurence būs godīga.” (privātais partneris)

Vēl viens arguments veidot PPP, ko biežāk min publiskie partneri un retāk – privātie partneri, ir pozitīvā citu valstu pieredze. Cilvēki, kas pauž šo viedokli, zināmā mērā būtu saucami par PPP entuziastiem, jo viņi vēlas, lai līdzīga pieredze tiktu ienesta arī Latvijā. Gan publiskie, gan privātie partneri arī norāda, ka laikā, kad tika pieņemts lēmums par PPP projekta īstenošanu, tā bija sava veida “modes lieta”, ko uzņēmīgākie vēlējās izmēģināt.

„„Par” ir viens no tiem, ka tomēr redzējām, skatoties kāda ir citās valstīs pieredze (...). Bija tāds lēmums pieņemts, ka jāiet uz tiem PPP, ka varbūt tomēr kaut kas attīstīsies arī pie mums.” (privātais partneris)

„... tanī laikā tas bija, nesauksim par kulta priekšmetu, bet „top”, par ko visi runāja un darbojās.” (privātais partneris)

3.1.2. PPP priekšrocības alternatīvu risinājumu starpā

Kā minēts iepriekšējā apakšnodaļā, PPP kā risinājums tika izvēlēts tad, kad citi, ierastāki resursi nebija pieejami. Tādējādi, runājot par izvēli par labu PPP projektam, publisko partneru pār-

stāvji diezgan bieži salīdzina PPP ar tradicionālo iepirkumu vai privatizāciju. Pirmajā gadījumā izvēli par labu PPP nosaka ilgtermiņa faktors, jo, slēdzot līgumu pēc publiskā iepirkuma procedūras, tā termiņš nedrīkst pārsniegt piecus gadus, taču, ņemot vērā PPP projektu apjomu, to īstenošanai nepieciešams ilgāks laiks. Arī līguma nosacījumi abos gadījumos atšķiras.

„Iepirkuma likums nosaka, ka iepirkums var būt līdz pieciem gadiem. Bet tā kā jauns autobuss maksā 200 000 EUR un vairāk, tad amortizācijas laiks šim autobusam ir 12 gadi. Un, ja mēs gribam nodrošināt kvalitatīvus pasažieru pārvadājumus ar kvalitatīvu tehniku, nenoliedzami jaunāku, tādā gadījumā uz pieciem gadiem mēs, pārvadātāji, neesam gatavi slēgt līgumu un ieguldīt naudu, jo pēc pieciem gadiem atkal ir jauns konkurss un atkal varētu būt, ka konkursā vinnē kāds cits un ko darīt ar to autobusu, kas iegādāts līzingā ar bankas saistībām?” (privātais partneris)

Salīdzinot PPP ar privatizāciju, izvēli par labu PPP nosaka publiskā partnera iespēja saglabāt savā īpašumā konkrēto infrastruktūru un kontroli pār pakalpojuma pieejamību un kvalitāti.

„... mēs varam kontrolēt, mēs varam nedaudz tās cenas regulēt, jo tos tarifus viņi saskaņo ar mums. Šis līgums, šis koncesiju līgums ir kontrolējams, kontrolējam pakalpojumu kvalitāti.” (publiskais partneris)

„Protams, ka tā koncesija no valsts vai pašvaldību viedokļa ir diezgan labs veids kā sadarbīties ar privātajiem, jo būtībā tā nav privatizācija. Tas ir resursu nodošana uz kaut kādu noteiktu laiku, ne vairāk kā 25 gadi. Viss saglabājas pašvaldības īpašumā. Nu, tā nav privatizācija, bet menedžments tiek atdots privātajiem.” (publiskais partneris)

„Uztaisa izsoli un pārdod. Šinī gadījumā iedzīvotājiem nebūtu kontroles iespējas. Privāts ir privāts, viņš, ko grib, to dara. Koncesijas līgums vismaz dod kaut kādu iespēju kaut kādā veidā koncesionāram aizstāvēt iedzīvotāju intereses.” (publiskais partneris)

Atkarībā no laika, kad tika uzsākts PPP projekts un no tā iniciatoriem, daļa publisko partneru pārstāvju norāda, ka PPP izdevīgums, salīdzinot ar publisko iepirkumu, izrietēja no finanšu ekonomiskajiem aprēķiniem, ja tādi projektam tika sagatavoti. Kā minēts iepriekš, šādi izvērtējumi koncesiju līgumu pirmsākumos netika veikti, tie nebija obligāti, tāpēc skaidri izvērtējumi ir pieejami tikai nesenā pagātnē uzsāktajiem projektiem un LIAA pieciem pilotprojektiem.

„Jā, finanšu ekonomiski pamatojumu, kas bija, (..) viņu sagatavoja, un šī pētījuma rezultātā izvēlējās, ka to (..) varētu būt, renovēt un finansiāli apsaimniekot pēc tā modeļa.” (publiskais partneris)

„Pētītas tika dažādas alternatīvas un nonāca pie secinājuma, ka vienkāršākais un Latvijas apstākļiem atbilstošākais būtu uzsākt atsevišķu projektu realizāciju ar privātu finansējuma piesaisti, – tā ir tā saucamā sadarbība starp valsti un privāto partneri – PPP – publiskā privātā partnerība.” (publiskais partneris)

„Caur šiem ārējiem ekspertiem tika veiktas izpētes, kurās tika analizēti plusi un mīnusi, projektu īstenojot kā PPP, ko mēs no tā iegūtu, ko mēs no tā zaudētu, arī no tās projekta īstenojamības. (..) Par PPP tika pierādīts, ka konkrēti šim projektam tas būtu racionālākais risinājums, pat no finansēšanas viedokļa, lai gan tur šis ieguvums bija stipri mazs.” (publiskais partneris)

Lai gan vairāki publiskie partneri norāda, ka lēmums par projekta īstenošanu caur PPP tika pieņemts, balstoties uz finanšu ekonomiskajiem pamatojumiem, kuru rezultāti apstiprināja PPP izdevīgumu attiecīgajā situācijā, vērtējot publisko partneru pārstāvju argumentus, rodas iespaids, ka aprēķini tiek uztverti drīzāk kā nepieciešamā formalitāte, nevis kā reāls, lēmumu pieņemšanā noderīgs instruments. Iespējams, ka tas ir tāpēc, ka lēmums par labu PPP ir ticis pieņemts, kad citas alternatīvas nav bijušas iespējamās (sk. 3.1.1. „Partneru vajadzības kā PPP virzošais faktors”). Lēmums par labu PPP būtībā ir pieņemts, tāpēc atliek vienīgi sakārtot dokumentus, kā to prasa labā prakse vai normatīvais regulējums.

3.1.3. Komunikācija un pieredzes apmaiņa kā PPP veicinošie faktori

Eksistējot augstāk minētajiem nosacījumiem, samērā būtisks pamudinošs faktors, izvēloties projektu īstenot kā PPP, bija ārēju ekspertu iedrošinājums, publiskā partnera iepriekš uzkrātās zināšanas par PPP un pozitīva iepriekšēja sadarbība ar privāto partneri. Tas rāda, ka komunikācijai un pieredzes apmaiņai ir bijusi vērtīga ņemama nozīme lēmumu pieņemšanā par labu PPP projektam.

Vairākos gadījumos pamudinājums un atbalsts īstenot PPP projektu nāca no politikas veidotājiem – LIAA vai atbildīgās ministrijas puses. Šo gadījumu starpā ir LIAA iniciatīva ar piecu PPP pilotprojektu veidošanu un četru bērnodārzu būvniecību (Ķekava, Mārupe, Tukums, Ogre). Iedrošinot publisko partneri (biežāk – pašvaldību) uzsākt PPP projektu, idejas iniciatori sniedza arī visu nepieciešamo atbalstu – organizēja finanšu ekonomiskā pamatojuma izstrādi, palīdzēja sagatavot PPP iepirkuma dokumentus, nosacījumus, līguma projektus un aizstāvēja ideju Ministru kabinetā.

„Tas risinājums bija LIAA, ja nemaldos, kad Andra Feldmane strādāja (...), tad radās tā ideja, ka varētu mēģināt šo projektu realizēt, ideju grupa neatceros vairs kā radās, bet izkristalizējās šīs četras pašvaldības ap Rīgu, tā varētu teikt, kuras bija gatavas riskēt gan ar savu laiku, gan juridisko, gan visu pārējo, saliekot galvas kopā, mēģināja šo projektu izstrādāt.”
(publiskais partneris)

Kā atbalstu var minēt arī Norvēģijas valdības un Eiropas Ekonomiskās zonas finanšu instrumentu atbalstu iespējamo PPP projektu finanšu ekonomisko pamatojumu sagatavošanai.

„Protams, kad ieraudzījām, ka šie te Norvēģu un EEZ instrumenti piedāvā šādu te programmu, ka var iesniegt projektu un dabūt naudu šai finanšu ekonomiskā pamatojuma izstrādei, protams, tur nebija divu domu, mēs uzrakstījām projektu un mūs apstiprināja.”
(publiskais partneris)

Izvēli par labu ilgstošai sadarbībai ar privāto partneri ietekmēja arī publiskā partnera zināšanas par PPP, kā arī pozitīva citu pašvaldību pieredze šajā jomā. Šādos gadījumos publiskā partnera amatpersonām ir bijusi raksturīga ciešāka sadarbība ar politikas veidotājiem vai sociālajiem partneriem (ekspertiem, kuru pieredze aplūkota 2. nodaļā), un, biežāk kontaktējoties, ar tēlaini izsakoties, „nozares pionieriem”, ir gūta labāka izpratne par projektu būtību un saskatītas iespējas tos īstenot konkrētā nozarē vai pašvaldībā.

„Tas pozitīvais bija, kāpēc taisni aizgāja uz to koncesiju, ka (..) izpilddirektore (..) bija ļoti aktīva un zinoša tieši šajos koncesiju jautājumos.” (publiskais partneris)

„Cik man ir zināms, šis PPP modelis tajā uzņēmumā, kur es esmu, (..) pēc visa spriežot, tika špikots. Špikots viņš tika no cita, .. [pašvaldības nosaukums] uzņēmuma.” (publiskais partneris)

„Ļoti liela ietekme mums tomēr no dažādiem Lielbritānijas padomdevējiem, jo gribam vai negribam, kaut kā mēs uz to Rietumeiropu skatījāmies. (..) Sekmīgi projekti tur, kaut vai sabiedriskais dzelzceļš, kas ir atdots privātam, un cietumi, kas ir privātiem doti. Tādas lieta, kas mums liekas kaut kas nesaprotams. Tā bija iedvesmošanās un vēlēšanās pārbaudīt, kā tas strādā.” (publiskais partneris)

Viens kopīgs faktors, kas bieži iedrošināja abas puses – publisko un privāto partneri – mēģināt veidot ilgtermiņa sadarbību, bija pozitīva iepriekšējās saskarsmes un sadarbības pieredze to starpā. Ja publiskais partneris sāka interesēties par iespēju projektu īstenot kā PPP un privātais partneris, ar kuru bijusi laba sadarbība, arī izrādījās par to interesi, tad tas ir veicinājis arī projekta tālāko virzību.

„... šeit bija, kā saka, sadarbība iepriekš un ar privāto diezgan normālā formā ..” (publiskais partneris)

„[Privātais partneris] bija ļoti ieinteresēts par šo projektu. Mūsu kopējās sarunās mēs nonācām pie slēdziena, ka ir jāveido kāds iepirkums un jāriko atkal kāds konkurss, kas tad ir labākais variants. (..) Mēs kopīgi atradām tādu metodi kā koncesiju.” (publiskais partneris)

„Par cik mums jau bija sadarbība ar (..) novadu vai (..) domi kā tādu. Mēs viņiem bijām būvējuši (..). Mums tā sadarbība ir diezgan ilgstoša bijusi. Abas puses ir palikušas visu laiku apmierinātas.” (privātais partneris)

Daži uzņēmēji norāda, ka iniciatīva iesaistīties PPP projektā bijusi ne tik daudz pašam uzņēmumam, bet pamudinājums nācis no sadarbības partneriem.

PPP idejas veicināšanas kontekstā jāatzīmē, ka neskatoties uz atsevišķu personību lielo nozīmi PPP veicināšanā, runājot par sociālo partneru lomu, pieņemot lēmumu par projektu, pētīto gadījumu ietvaros ne publiskā, ne privātā partnera puse nav minējusi, ka viņi būtu saņēmuši kādu būtisku atbalstu no NVO (PPPA vai darba devēju apvienībām). Vienlaikus jāatzīmē, ka daļa no konkrēto gadījumu izpētē aptvertajiem publiskajiem un privātajiem partneriem ir atbilstoši organizāciju biedri.

3.1.4. Politikas veidotāju pozīcijas nozīme

PPP gadījumu izpēte atsevišķās nozarēs parāda, ka skaidrai politisko līderu nostājai ir nozīme, vai tajā tiks veidoti PPP projekti. Spilgts piemērs te ir transporta pakalpojumu un ceļu būvniecība. Kā rāda publisko un privāto partneru komentāri, kamēr satiksmes ministrs bija Ainārs Šlesers, tikmēr atbalsts infrastruktūras sakārtošanai caur PPP vai sabiedriskā transporta koncesijām bija nepāprotams.

„Satiksmes ministrija izgudroja, ka jātaisa konkurss. Vienā ziņā šī vēsture ir tāda, uzskata, ka tas ir bijušā satiksmes ministra Šlesera ieteikums, un daudz kas ir pēc viņa diktāta taisīts. Jo mazāk pārvadātāju, jo esot labāk. Tādēļ gribēja koncentrēties uz lielākiem pārvadātājiem.” (privātais partneris)

„Satiksmes ministrs Ainārs Šlesers nāca klajā ar ideju, ar šo savu vīziju par valsts ceļu sakārtošanu līdz 2013. gadam un modelēja, cik liels kopējais finansējums ir nepieciešams, un mēs sapratām, ka, lai šo valsts ceļu tiklu sakārtotu, mums ar saviem līdzekļiem un Eiropas Savienības līdzekļiem nepietiek.” (publiskais partneris)

Atsevišķi uzņēmēji, kuri apsvēruši iespēju iesaistīties lielu infrastruktūras projektu būvniecībā, atzīst, ka skaidra valdības politika ir apstākļi, kas arī viņus iedrošina iesniegt piedāvājumus. Viņi norāda, ka PPP iepirkuma izsludināšana vien, neskatoties uz apjomu, var arī nebūt interesanta, kamēr nav noskaidrojusi valdības pozīcija, vai lielo infrastruktūras objektu būvniecība tiks atbalstīta un vai tiks atbalstīta PPP kā to attīstīšanas ceļš. Uzņēmēji norāda, ka dokumentu sagatavošana PPP iepirkumam ir komplicēta un tāpēc dārga, un, ja nav zināms, vai konkurss noslēgsies un ar pretendentu, kura piedāvājums atzīsts par izdevīgāko, tiks noslēgts līgums, zūd motivācija izstrādāt un iesniegt piedāvājumu.

„Zinot, kāda ir Valūtas fonda pozīcija, viss tas PPP pasākums šobrīd ir gaisā pakārts nesa-protamā vietā. Vienkārši izmest ārā vienu miljonu un sagatavot dokumentu paketi, kura nevienam nebūs vajadzīga, kaut kādas motivācijas mums īsti nav. (..) Gaidām, kāds būs tas pārējais etaps no valdības puses, kad būs pilnīgi skaidrs, ka mēs ejam uz priekšu [turpinām PPP].” (privātais partneris)

Arī publiskās pārvaldes stabilitāte ir faktors, kas veicinātu PPP izplatību. Iepirkumu laikā uzdoto jautājumu spektrs rāda, ka šaubas par valsts politisko nākotni, tās perspektīvu ilgtermiņā joprojām pastāv sabiedrībā, un tās var kavēt uzņēmējus veikt ieguldījumus, kas nepieciešami PPP projektu īstenošanai.

„Gala rezultātā piedāvājumus iesniedza tikai divi pretendenti, bet iesaistīto uzņēmumu, kas izrādīja interesi un uzdeva jautājumus, bija ļoti daudz. (..) Pieņemu, ka neskaidrību moments izrietēja vairāk no riska apziņas – kā tad tas viss būs? Tā jau pamatā punkti bija pietiekami skaidri definēti, bet joprojām visiem uzņēmējiem bija viens jautājums – kā tad būs ar šo punktu, jo tie taču tomēr ir 20 gadi. Kā tad mēs dzīvosim tos turpmākos 20 gadus? Tur pat uzdeva jautājumu, ka 20 gadu laikā ar Latviju var notikt tas un tas, un kā tad pasūtītājs garantēs, ka tiešām nemainās valsts iekārta, valūta utt.?” (privātais partneris)

„Protams, grūti runāt no tāda politiska viedokļa, kas tur būs, jo mainās politiskie spēki, kas tur būs pēc četriem gadiem (..). Pagaidām viņiem visiem, 70% ir viedoklis, ka PPP ir patiešām laba lieta, 30% ir pret to. Nekur nav pateikts, ka pēc četriem gadiem neatnāks jauni un ka tie 30% nebūs pie varas un nesāks mēģināt tajā līgumā meklēt kaut kādas utis.” (privātais partneris)

3.2. PPP PROJEKTU IEPIRKUMA PROCEDŪRA POTENCIĀLO PARTNERU SKATĪJUMĀ

PPP gadījumu izpēte atklāja, ka ļoti nozīmīgs PPP projektu virzības posms ir iepirkuma procedūra. Kā atzina visas iesaistītās puses un nozares eksperti, tieši dokumentu izstrāde un iepirkuma procedūras norise ir tā projekta sadaļa, kas lielā mērā nosaka, vai un cik veiksmīga būs projekta īstenošana. Pētījums atklāj, ka vairāku PPP projektu īstenošana tika pārtraukta tieši tāpēc, ka konkursa nolikumā vai līguma projektā bija konstatētas nepilnības vai arī bija atklāti pārkāpumi pretendentu atlasē.

Izmantojot PPP partneru sniegto interviju materiālus, šajā apakšnodaļā tiks aplūkotas, pirmkārt, grūtības, kādas rodas abu pušu partneriem, sagatavojot dokumentāciju PPP iepirkumam – publiskajai pusei tas ir konkursa nolikums, privātajai – projekta piedāvājums. Otrkārt, aplūkots tiks iepirkuma procedūras vērtējums privātā partnera skatījumā, tai skaitā korupcijas elementu klātbūtne dažādos PPP iepirkumu gadījumos. Treškārt, tiks īsi raksturota konsultantu nozīme, sagatavojot iepirkuma dokumentus un pretendentu piedāvājumus.

3.2.1. Dokumentu sagatavošana PPP iepirkumā

Publisko un privāto partneru PPP iepirkumos gūtās pieredzes izklāsts intervijās mudina padziļinātai analīzei izdalīt sekojošas tēmas:

- 1) Konkursa dokumentu izstrāde;
- 2) Iepirkuma dokumentu vērtējums no privātā partnera puses;
- 3) Piedāvājumu sagatavošana PPP iepirkumam.

Konkursa dokumentu izstrāde

Praktiski visos PPP gadījumos publiskie partneri norāda, ka iepirkuma dokumentācijas gatavošana konkursam ir sarežģīts un laikietilpīgs process.

„Protams, ka viegli mums negāja. Mēs kādu pusgadu pie līguma vien strādājām. Pieredzes jau arī nekādas nebija. Un padomdevēju arī nekādu dižo nebija.” (publiskais partneris)

Apkopojot publisko partneru pieredzi PPP iepirkumu dokumentu sagatavošanā, redzams, ka šo procesu apgrūtina un padara laikietilpīgu šādi apstākļi:

- 1) Izpildāmo darbu (infrastruktūras projekta gadījumos) lielais apjoms;
- 2) Nepilnības iepirkuma procedūru regulējošajos normatīvajos aktos;
- 3) Publiskā partnera pieredzes trūkums;
- 4) Grūtības saņemt kvalitatīvas un izsmeļošas konsultācijas;
- 5) Nepieciešamība saņemt saskaņojumu no dažādām valsts iestādēm.

Daudzo dokumentu apjoms, kas jāizstrādā, lai sagatavotu liela infrastruktūras projekta iepirkumu PPP, ir pamatots iemesls, kāpēc šos iepirkumus publisko partneru pārstāvji sauc par laiktietilpīgiem. Visu sagatavoto dokumentu savstarpēja saskaņošana prasa rūpīgu darbu, jo no tā ir atkarīga projekta sekmīga īstenošana. Tai pašā laikā nepieciešamība saskaņot plānus ar citām valsts institūcijām un kārtība, kādā šī saskaņošana notiek, ievērojami paildzina dokumentu sagatavošanu. Jāpiezīmē, ka papildus pārējām formalitātēm 2009. gadā četru bērnodārzu būvniecības un apsaimniekošanas projekta īstenošanai bija nepieciešams saņemt Ministru kabineta atļauju.

Novērtējot laika un darba apjomu, ko prasa konkursa dokumentu izstrāde, publisko partneru pārstāvji uzsver, ka šāda veida iepirkumiem noteikti būtu nepieciešama standartizēta dokumentācija, tādējādi kompetence, kas reiz iegūta, izstrādājot nolikumu un līguma projektu, tiktu uzkrāta no viena gadījumu uz citu.

„Šajā ziņā es varētu teikt, ka vismaz pie šī projekta dokumentu pakete ir ļoti smaga un liela, un sarežģīta, varbūt ir iespējams to privātās partnerības kārtā, vajadzētu izstrādāt kādu standarta dokumentāciju, kura būtu vieglāka, jo katrreiz iet tam cauri, tad tā privātā partnerība neaizies (..) , jo trīs gadus mēs gājām cauri, šausmīgi lēni.” (publiskais partneris)

Neviens no līdz šim uzsāktajiem PPP gadījumiem netiek īstenots pēc jaunā Publiskās un privātās partnerības likuma. Tāpēc daļa publisko partneru norāda, ka iepriekš spēkā esošā normatīvā regulējuma nepilnības un PPP likuma izstrādes kavēšanās apgrūtināja iepirkuma dokumentu sagatavošanu. Nereti publiskie partneri kritizē veco, šobrīd jau spēku zaudējušo Koncesiju likumu.

„Kopumā nolikuma izstrādei līdz līguma noslēgšanai, (..) pieci mēneši pagāja. Tas ir diezgan ilgi. Sarakste ar Iepirkumu uzraudzības biroju par iepirkuma metodes piemērošanu apmēram divus mēnešus ilga, jo neviens īsti nevarēja saprast, kas ir kurā brīdī jādara, kāpēc ir jāslēdz, tad sākās tā ilgā sarakste” (publiskais partneris)

„Godīgi sakot, pats sarežģītākais šajā pasākumā bija iepirkuma dokumentu izstrādāšana, jo tajā brīdī nebija Publiskās privātās partnerības likuma.” (publiskais partneris)

„Un Koncesijas likums jau daudz ko nemaz nenosaka. Mēs pat aizgājām līdz.. ne tikai līdz ministrijai, mēs bijām līdz Saeimas Juridiskajai pārvaldei, kā atspoguļot, kā tur bilancē uzņemt kaut kādas lietas, kā Uzņēmumu reģistrā ieregistrēt, jo ļoti daudz praktisko jautājumu, kurus nekas neregulē.” (publiskais partneris)

Arī privātie partneri, kuri bija gatavojuši piedāvājumus PPP iepirkumiem, kritizē normatīvā regulējuma nepilnības. Atšķirībā no publiskajiem partneriem, kas neskaidrības normatīvajos aktos saista ar grūtībām sagatavot iepirkuma dokumentāciju, uzņēmējus satrauc normatīvo aktu izmaiņu ietekme uz projekta realizāciju pēc līguma noslēgšanas. Piemēram, gadījumos, kad iepirkuma procedūra vēl nav noslēgusies, aktuāls ir jautājums, kā būtu pareizi rīkoties, ja iepirkuma procedūras laikā ir pieņemts jauns likums, bet procedūra ir uzsākta pēc cita normatīvā akta. Savukārt PPP projektos, kas jau ir īstenošanas stadijā, neskaidrības rada gadījumi, kad konkrēto nozari regulējošajos normatīvajos aktos tiek veiktas izmaiņas, kas ir pretrunā ar noslēgtajiem koncesiju līgumiem.

„Nolikums parādījās tad, kad bija iepriekšējais iepirkuma likums, šis projekts kā izņēmums tika pieļauts pēc tam, kad Saeima pieņēma jauno Privātās partnerības likumu. Šeit nav ne smakas no šitā [PPP] likuma, un tagad no 15. jūnija jau darbojas jaunais iepirkuma likums, kurš ir pieskaņots Eiropas Savienībai, tātad mēs esam vēl divus likumus iepriekš paņēmuši projektu (...), mēs viņu nepārtraukti esam labojuši, uzlabojuši un mums pat nav skaidrs, kas tagad notiks, ja tur ir problēma? Pēc kura likuma tiesa vadīsies?” (privātais partneris)

„Pašlaik viss ir OK, bet rada bažas tas, kas notiks, ja pamainīsies šie te likumi. Ko tad darīs ar šiem te koncesijas līgumiem, jo viņi pa lielam zaudēs spēku. Tāpēc ir šis te jautājums, ko mēs arī ministrijā domājam prasīt, kas notiek ar tiem, un tad pašlaik viņi neko nevar atbildēt. (...) Jā, jo no tā ir atkarīgs, vai tev ir tagad jāiegulda, vai tu plāno tagad, piemēram, ieguldīt, neieguldīt, pamainīsies, nemainīsies nekas.” (privātais partneris)

PPP iepirkuma dokumentu izstrādi kavēja arī pašu publisko partneru pieredzes trūkums un grūtības saņemt kvalitatīvas un izsmeļošas konsultācijas par to, kā būtu veicams PPP iepirkums. Šīs grūtības caurvij mūsu pētījuma ziņojumu, un iepirkuma dokumentu izstrādes kontekstā sīkāk ir aplūkotas 3.2.3. nodaļā „Konsultantu loma PPP iepirkumos”.

Iepirkuma dokumentu vērtējums no privātā partnera puses

Vērtējot publiskā partnera sagatavotos iepirkuma dokumentus, privātie partneri savās intervijās skar sekojošus jautājumus:

- 1) Iepirkuma dokumentu kvalitāte – prasību loģika un nepārprotamība;
- 2) Pašu uzņēmēju izpratne par PPP projektu būtību;
- 3) Nolikumā izvirzītās prasības pretendentiem.

PPP gadījumu iepirkuma dokumentu kvalitāte atšķiras dažādos projektos. Daļa privāto partneru apgalvo, ka procedūra, izvirzītie nosacījumi un kritēriji dokumentos, ar kuriem viņi ir strādājuši, bija skaidri, saprotami un pamatoti. Šie uzņēmēji atzinīgi vērtē publiskā partnera ieguldīto darbu un nodrošināto informāciju par iepirkumu. Savukārt citi uzņēmēji norāda gan uz iepirkuma dokumentācijas sarežģītību, kas rada neskaidrības un lielu laika patēriņu, kā rezultātā, viņuprāt, piedāvājumu izstrādei atvēlētais laiks bijis par īsu. Privātie partneri arī atzīst savas pieredzes trūkumu PPP projektu pieteikumu sagatavošanā.

„Viegli, tādā ziņā komunikācija bija laba, pat pārsteidzoši, visa informācija bija publicēta mājas lapā un vienmēr tika atjaunota, tādā ziņā man šķiet, ka tas tika nostrādāts pat pārsteidzoši labi.” (privātais partneris)

„Iepirkums bija viennozīmīgi komplikēts. (...) Tas, iespējams, varēja būt vienkāršāks un skaidrāks, jo pie sarežģīta un komplikēta objekta viens no labiem faktoriem būtu laba un skaidra iepirkuma dokumentācija. Kad mēģina skaidrot maksimāli daudz jau pašā dokumentācijā, tad tas kļūst par smagu un sarežģītu. Tos piemērus un visus skaidrojumus var likt kā pielikumu.” (privātais partneris)

„Ja es otro reizi ietu cauri tik pat kvalitatīvi sagatavotam iepirkumam, tad man to jautājumu būtu daudz mazāk, jo man arī puse no tiem maniem jautājumiem bija dēļ tā, ka es nesapratu līdz galam to lietas būtību uz to brīdi (...) vispār PPP. Tagad esmu pārliecināts, ka

pusi no tiem jautājumiem nebūtu uzdevis, nebūtu precizējis, būtu skaidrs, kas ir domāts.”
(privātais partneris)

„Saprašanas ziņā viss bija saprotams. Atsevišķus noteikumus bija grūtāk izpildīt, bet tas ir cits jautājums.” (privātais partneris)

Atsevišķos gadījumos privātais partneris norāda, ka, izsludinot PPP iepirkumu, nav bijuši sagatavoti visi nepieciešamie dokumenti, kas apgrūtina pieteikuma sagatavošanu.

„Tie noteikumi nav tik precīzi daudzās vietās. Tas tāds. Tad vēl arvien nav dokumenti līdz galam gatavi. Līgums, uz kura ir jāpiedāvā finansējums, nav gatavs un īsti nezinām kad, (..) līguma galīgais formāts nav zināms un, kas mainīsies, arī nav zināms. (..) bet tā nenormālā laika vilkšana, divus mēnešus pastrādā pēc kaut kā, pēc tam 2–3 mēnešus nestrādā, pēc tam aizmirsti, ko tu tur esi izdarījis, tas nozīmē, ka vēlreiz sākas viss un ja pasūtītājs vēl kaut ko kaut kur ir pamainījis.” (privātais partneris)

Stāstot par gadījumiem, kad iepirkuma procedūra un dokumentācija nebija pietiekami skaidra, privātie partneri kā vienu no iemesliem min gan savu, gan publiskā partnera pieredzes un zināšanu trūkumu par PPP projektiem.

„Procedūra bija gara un sarežģīta, bet tas ir objektīvi, tas vienmēr ir raksturīgi PPP iepirkumiem, bet pasūtītājam ir ierobežotas zināšanas par publisko, privāto partnerību un konkrēti dokumentācijas sagatavošanu. Un tas radīja, teiksim, sarežģījumus.” (privātais partneris)

Tā kā arī privātie partneri apzinās, ka viens no veiksmīga PPP projekta nosacījumiem ir labi izstrādāta iepirkumu dokumentācija, uzņēmēji uzskata, ka publiskajiem partneriem, lai kompensētu savu zināšanu un pieredzes trūkumu, iepirkumu dokumentācijas izstrādē būtu jāpiesaista konsultanti, kas veic savu darbu augstā kvalitātē un kuriem ir pieredze ar PPP projektu dokumentu izstrādi.

„Bet ir svarīgi, ka pašā sākumā, kad šī institūcija taisa šos noteikumus, viņa neekonomē piecus vai desmit tūkstošus latu uz konsultantiem, bet viņi paņem dārgākus, konsultantus ar pieredzi, kas tieši ar tāda veida projektiem ir darbojušies, un uz šī pamata arī sagatavo visus dokumentus. Tieši ar tādu pozīciju, ka jebkāda noslēptā informācija, jebkas nepateikts, jebkas pārmērīgi daudz prasīts risku ziņā gala rezultātā jebkurā brīdī vai pašās beigās atgriezīsies atpakaļ paaugstinātās cenas līmenī.” (privātais partneris)

Vienlaikus privātie partneri uzsver, ka, piesaistot dokumentu izstrādei konsultantus, ir skaidri jānodala viņu loma, lai nerastos šaubas par pieņemto lēmumu un procedūras godīgumu. Piemēram, gadījumos kad konsultanti ir sagatavojuši iepirkuma dokumentus, viņiem nebūtu jāpiedalās iepirkuma komisijas sēdēs, jo publiskajam partnerim jābūt atbilstošām prasmēm izvērtēt iesniegtos piedāvājumus.

„Šo konsultantu lomu kaut kā ir jādefinē. (..) Nav skaidrs, vai komisija var aicināt izvērtēšanas procedūrā ekspertu. Ja eksperts jau pastāvīgi tajā visā ir iesaistīts, tas ir drusku savādāk nekā tas ir būvniecības konkursos ierasts. Ekspertu faktiski aicina tad, kad kaut kas īsti nav skaidrs, kad ir kāda situācija, kur būtu jāsaprot tas tā vai šā. (..) Cik liela ir viņa loma lēmuma pieņemšanā, tas ir tas jautājums. Pēc būtības pasūtītājam pašam ir jābūt pietiekami kompetentam. Ārkārtīgas nepieciešamības gadījumā viņam ir tiesības aicināt ekspertu. Šai gadījumā tas eksperts pastāvīgi tiek iesaistīts. Ar kādu statusu, tas tikai viņiem pašiem ir zināms.” (privātais partneris)

Gan no privāto, gan no atsevišķu publisko partneru puses izskan komentāri, ka PPP iepirkumos prasības, kas izvirzītas pretendentiem, ne vienmēr ir pārdomātas. Piemēram, ir bijušas situācijas, kad dokumentos ir izvirzītas prasības pēc noteikta apjoma uzņēmuma apgrozījuma vai citiem tā saimniecisko darbību raksturojošiem rādītājiem, taču pretendentiem ir radies iespaids, ka publiskais partneris nemaz nav apzinājies, cik Latvijā ir uzņēmumu, kas atbilst šīm prasībām. Privātie partneri iesaka, ka, izskatot sagatavotos PPP iepirkuma dokumentus, būtu jāpārbauda publiski pieejamos resursos, vai ir pietiekams skaits potenciālo kandidātu, kas varētu iesniegt piedāvājumus.

Konkursa nolikuma apspriešana kā komunikācijas process starp abiem potenciālajiem partneriem ir aplūkots turpinājumā 3.2.2. nodaļā „Iepirkuma procedūras norise un līguma slēgšana”. Savukārt, iepirkuma procedūras caurspīdīgums ir tēma, kura cieši ir saistīta ar korupcijas riskiem, tāpēc tā ir atsevišķi aplūkota 3.2.4. nodaļā „Korupcija kā šķērslis sekmīgai PPP projektui izplatībai Latvijā”.

Piedāvājumu sagatavošana PPP iepirkumam

Gatavošanās PPP projektu konkursam ir sarežģīta un laikietilpīga ne tikai publiskajiem partneriem, bet arī privātajiem partneriem. Salīdzinot ar tradicionālajiem iepirkumiem, piedāvājumu izstrāde PPP projektiem uzņēmējiem šķiet sarežģīts, apjomīgs, laikietilpīgs un izmaksu ziņā dārgs process.

„... kas ir nianse un atšķirības no tradicionālā iepirkuma, ir tā, ka šo piedāvājumu sagatavošanas izmaksas privātajam partnerim ir ievērojami lielākas nekā tradicionālajā iepirkumā. (...) Tas tiešām ir salīdzinoši dārgi, tie, kas neuzvar, viņi šo naudu arī reāli zaudēs. Tas.. ar to ir jāreķinās šāda veida iepirkumos, ka privātajiem partneriem viņi ir ļoti dārgi.” (privātais partneris)

„Kad es pirmo reizi ieraudzīju to finanšu aprēķinu, kādam viņam jābūt, man likās, ka tas kaut kas nereāls, kāda ābece – diskonta likmes, inflācija, tas, tas iekļauts, remontdarbu garantijas fondi, amortizācijas, tie paši komunālie maksājumi, ka tas viss bija jāaprēķina, tas nebija viegli. (...) Tā konkursa dokumentācija patiešām prasīja tādus ļoti lielus resursus.” (privātais partneris)

Tāpat kā publiskie partneri arī uzņēmēji norāda, ka viņiem šādu piedāvājumu gatavošanā trūkst pieredzes un aicina publisko pusi izstrādāt standarta dokumentāciju, kas atvieglotu pieteikumu gatavošanu dažādiem PPP konkursiem. Tie uzņēmēji, kas piedalījušies vairākos PPP projektu iepirkumos, atzīst, ka prasības tajos ir atšķirīgas, piemēram, bijušas pielietotas atšķirīgas finanšu aprēķinu formas. Uzņēmēji norāda, ka viņiem būtu vienkāršāk, ja finanšu aprēķini visos iepirkumos būtu jāveic pēc vienotas metodikas, tas ļautu viņiem uzkrāt kompetenci un atvieglotu dalību nākamajos PPP iepirkumos.

„Diemžēl ir jāatzīmē, ka varbūt pareizāk būtu, ja šis PPP modelis būtu izstrādāts viens vienots, konstants. Lai nav tā, ka katrs, kas iedomājas, katra pašvaldība, kas grib PPP, saņem saskaņojumus, tad katrs uzaicina savus kaut kādus konsultantus un tagad veido savu modeli [domāts – konkursa dokumentu pakete]. Ir jābūt vienam vienotam.” (privātais partneris)

Ja privātie partneri piedāvājumus iesnieguši kopā ar ārzemju partneriem, tad viena no grūtībām, ar ko viņi saskārusies, ir novēlotais dokumentu tulkojums angļu valodā.

„Bija arī angļiski. Protams, ar nokavēšanos tas viss atnāca, bet bija angļiski. Come on, tu taisi projektu par 100 miljoniem plusā un tu nevari iztaisīt angļisko tulkojumu? Kurš dos naudu projektam? Pēc būtības latviešu valodas nezināšana noved pie tā, ka tās personas īsti tajā projektā nevar piedalīties, kas pārāk sašaurina ieinteresēto personu loku.” (privātais partneris)

3.2.2. Iepirkuma procedūras norise un līguma slēgšana

Attiecībā par iepirkuma procedūras norisi PPP partneri akcentē trīs jautājumus:

- 1) Konkursa nolikuma apspriešana un apmierinātība ar jautājumu uzdošanas un atbilžu saņemšanas kārtību;
- 2) Pieteikumu izskatīšanas kārtību;
- 3) Līgumu slēgšanu un grozīšanu.

Visi trīs aplūkotie jautājumi vienlaicīgi būtiski ietekmē uzņēmēju viedokli par konkrētās iepirkuma procedūras caurspīdīgumu.

Konkursa nolikuma apspriešana

Stāstot par iepirkuma procedūru, publiskie partneri norāda, ka iepirkuma procedūras laikā pretendentiem tika dota iespēja uzdot jautājumus par iepirkuma dokumentāciju un diskutēt par izvirzītajiem nosacījumiem konkursa nolikumā un līgumā lielu iepirkumu gadījumos abu pušu partneri norāda, ka tika rīkotas arī ieinteresēto pušu sanāksmes un pēc pretendentu lūguma pagarināti piedāvājumu iesniegšanas termiņi.

Daudzos gadījumos pretendentu iebildumus un ierosinājumus publiskā pusē ir ņēmusi vērā un ir veikusi labojumus izstrādātajā dokumentācijā. Pēdējos lielajos infrastruktūras projektu iepirkumos iesaistītie publiskie partneri pauž izpratni, ka PPP gadījumos tiek slēgti ilgtermiņa līgumi, tādēļ ir ļoti svarīgi, kādi nosacījumi privātajam partnerim tiek izvirzīti, lai publiskais partneris saņemtu iecerēto rezultātu. Tā kā privāto partneru interesēs ir saņemt sev labvēlīgus nosacījumus, tad publiskajam partnerim jāspēj izšķirt, kuri no pretendentu iebildumiem vai priekšlikumiem ir pamatoti un akceptējami, lai tie neietekmētu pakalpojuma kvalitāti.

„Bet tomēr kaut ko nedaudz arī tur mēs precizējām, tā kā gājām arī kaut kur pretī (...). Tā, ka šos te ierosinājumus mēs vismaz centāmies tajā līguma projektā ielikt iekšā. Protams, bija arī tādi, kurus mēs nevarējām.” (publiskais partneris)

„Bet par tām atlikšanām, pagarināšanām, cik es zinu, tad vienīgā bija tādēļ, ka privātie lūdzta pagarināt to nodošanas termiņu, jo viņi nespēja sagatavot tādu apjomu. Jo viņi finālā nodeva A4 burtiski kasti ar piedāvājumu. Līgums vien ir liela mape.” (publiskais partneris)

„Viena grupa ir neprecizitātes, kas ir konstatētas, kur viņi norāda, ka tur ir tā, bet derētu, tos mēs izmainām. Otra ir tur, kur ir viņu labās prakses piemēri, kā ir pasaulē, kā vajadzētu. Tur mēs atkal vērtējam, vai mēs to varam ieviest vai mēs to nevaram noteiktu iemeslu dēļ. Un tad ir trešā lieta, kur viņi vispārīgi kaut ko iesaka, ko varētu darīt, viņu redzējums. Un tā ir tāda deķīša vilkšana uz savu pusi.” (publiskais partneris)

Privāto partneru atklātā pieredze saistībā ar PPP iepirkumiem mēdz būt atšķirīga. Daļai uzņēmēju tā ir pozitīva, jo bija iespēja uzdot jautājumus, izteikt priekšlikumus, piedalīties sanāksmēs un vienoties ar pasūtītāju par neskaidrajiem jautājumiem, taču vairāki privātie partneri norāda, ka, lai gan bija diskusijas par dokumentāciju un bija iespējams uzdot jautājumus, pasūtītājs uz visiem jautājumiem neatbildēja, atbildes kavējās, tās nebija pietiekami skaidras un rezultātā arī būtiskas izmaiņas dokumentācijā netika veiktas. Ir arī tādi gadījumi, kad privātie partneri atzīst, ka nolikuma vai līguma nosacījumi viņus neapmierināja, taču pretendentiem netika dota iespēja par tiem izteikt savu viedokli un precizēt neskaidrības.

„Pati tad tā pieeja bija, varētu teikt, šajā jomā profesionāla un atsaucīga tāpēc, ka viņi bija ieinteresēti pabeigt šo iepirkumu ar pozitīvu rezultātu.” (privātais partneris)

„Un nebija arī tādas atbildes, ka, nē, mēs kategoriski nepiekrītam. Ja viņi gribēja kategorisku atbildi, tad viņi, nevis tā rakstīja, bet aicināja uz kaut kādām sanāksmēm, kur tie jautājumi tika apspriesti.” (privātais partneris)

„Īstenībā bija tā, ka viņi diezgan ilgi domāja un atbildēja uz mūsu uzdotajiem jautājumiem. Mēnesi, pusotru noteikto nedēļas vai divu nedēļu vietā. Man liekas, ka nolikumā bija rakstīts, ka nedēļas laikā viņiem jāatbild. Viņi neatbildēja. Un pēc tam, kad mēs jau otru reizi tā kā prasījām, tad sarosījās un atbildēja.” (privātais partneris)

„Par šo tika uzdots jautājums. Atbildes bieži vien bija neviennozīmīgas. Viņas varēja saprast joprojām pēc jautājuma uzdošanas gan tā, gan tā.” (privātais partneris)

„Nav tā, ka viņi atbild uz pilnīgi visiem, samērā selektīvi un idejiski tuvus jautājumus viņi apvieno vienā. Tā kā uz kaut kādām lietām mēs pat līdz galam nedabūjām.” (privātais partneris)

Tā kā vairākos gadījumos uzņēmējiem netika dotas iespējas diskutēt par nolikuma un līguma nosacījumiem, vai arī viņu iebildumi netika ņemti vērā, tad rezultātā vairāki privātie partneri atzīst, ka līgums ir noslēgts par labu publiskajam partnerim, bet uzņēmējs par visu ir atbildīgs. Tomēr šādi izteikumi jāvērtē piesardzīgi. Pirmkārt, iespējams, ka uzņēmējs nejutās ieinteresēts diskutēt par konkursa dokumentiem, cerot, ka būs iespējams grozīt līgumu tā slēgšanas brīdī. Otrkārt, arī paši privātie partneri saprot savu atbildību un norāda, ka, ja uzņēmējs šādu līgumu ir parakstījis, tad tas nozīmē, ka viņš šiem nosacījumiem piekrit un ar tiem rēķinās. Treškārt, svarīgi ir paraudzīties uz situāciju no publiskā partnera viedokļa, kam jānodrošina, ka par nodokļu maksātāju naudu privātais partneris nodrošina atbilstošu pakalpojumu, un ir jāņem vērā, ka Latvijā ir bijuši noslēgti arī tādi PPP līgumi, kur publiskais partneris nav saņēmis cerēto kvalitatīvo pakalpojumu.

„Man nav ne mazākās iespējas, vispār ir izslēgts, ka es kādreiz kaut kur varētu viņus kādā punktā apvainot un kaut ko, un dabūt kaut kādas soda naudas no viņiem un tamlīdzīgi. Ir tikai tas, ka man tur var izdarīt. Bet nu ar to arī jārēķinās – ja tu ej, tad tu domā strādāt,

bet nevis to, ka kaut ko paķert un aizstāvēties un ka tev būs punktiņi, ko tu izlīdīsi ārā. Tā tad juridiskā puse spēcīgi sagatavota, lai pašvaldībai nekas nebūtu un nevarētu (...).” (privātais partneris)

„Vienkārši tika piedāvāts, vai nu līgums ir šāds, izstrādāts no valsts iestāžu puses un par cik likuma nav, vai nu viņš ir šāds vai viņa nav vispār. Protams, ka mēs bijām solījuši pilsētai, (...) tad mēs tā diži vairs neatkāpāmies, tāpēc jau, ka bija nonācis līdz līgumam.” (privātais partneris)

„Jo, ja šie līguma nosacījumi būtu neizdevīgi privātam partnerim vai arī publiskajam, tad, skaidrs, publiskais partneris nekad negatavos nolikumu, kas ir pretējs viņa interesēm. (...) Tas ir fakts, kas nozīmē, ka šis risku sadalījums viņu izpratnē ir optimāls. Jo risks ir tajā, ja līgums tiek veidots viennozīmīgi par labu publiskajam partnerim, vienkārši neviens privātais negribēs piedalīties.” (privātais partneris)

Pieteikumu izskatīšanas ilgums

Izvērtējot publisko partneru pieredzi PPP projektu iepirkumos, var secināt, ka laikietilpīgs ir ne tikai konkursa dokumentu sagatavošanas posms pirms iepirkuma izsludināšanas, bet arī process līdz uzvarētāja paziņošanai. Vairumā gadījumu galvenais iemesls tam ir nepieciešamība gatavot atbildes uz pretendentu jautājumiem un precizēt izstrādāto dokumentāciju atbilstoši privātās puses ieteikumiem. Ņemot vērā lielo darba apjomu, kāds pretendentiem jāiegulda gatavojot piedāvājumus uz PPP projektiem, ir arī gadījumi, kad pretendenti lūdz pagarināt piedāvājumu iesniegšanas termiņu, kas attiecīgi arī paildzina iepirkuma procedūru.

„... mēs tur vairākas reizes precizējām dokumentāciju, vienreiz arī attiecīgi mūsu tehnisko uzdevumu, jo tajā tehniskajā uzdevumā, kurš bija izstrādāts apmēram, laikam pusgadu.. vairāk.. pirms konkursa izsludināšanas, bija apstiprināts, tas bija apstiprināts, nu arī tur bija tāds.. pamanījām kādas niansītes, kas tur attiecībā uz kaut kādām tehnikas prasībām, prasībām tehnikai tieši, ka tur drusciņ novecojušas. (...) Un, protams, nolikums tur ik pa britiņam tika precizēts. (...) Nu un, protams, līguma projekts vairākas reizes tika precizēts, tāpēc mums sanāca konkurss kaut kur gandrīz gada garumā.” (publiskais partneris)

Finanšu krīze un ar Starptautiskā Valūtas fondu noslēgtā vienošanās neuzsākt jaunus PPP projektus ir divi būtiski faktori, kas pagarinājuši iepirkuma procedūras, kas bija izsludinātas pirms ekonomiskās recesijas sākuma. Atbilstoši izmaiņām valsts ekonomiskajā situācijā, bija jāpārstrādā arī iepirkuma dokumentācija. Tāpat arī vairāku apskatīto PPP projektu uzsākšanai būtu nepieciešama Ministru kabineta atļauja, taču šobrīd ir zināms, ka arī 2011. gadā jauni PPP projekti netiks uzsākti. Publiskie partneri uzskata, ka ieilgušās iepirkuma procedūras, kā arī risks nesaņemt Ministru kabineta atļauju līguma slēgšanai par PPP projektu var nopietni ietekmēt valsts reputāciju, jo līdzās vietējiem uzņēmumiem konkursos piedalās arī nopietnas ārvalstu kompānijas.

„Tā tad šobrīd mēs, kā tas arī bija paredzēts nolikumā, gatavojam informāciju Ministru kabinetam, ka šāds te projekts mums būs, lai mums atļauj slēgt līgumu.” (publiskais partneris)

„... šis iepirkums ir tā izstiepies, dažādu iemeslu dēļ, pirmkārt, mēs paši varbūt nemācējām, nebijām tik gudri, tas ir pirmais projekts, mēs mācāmies, otrs, jau pieminētā krīze, kas ie-

stājās un izsita mums ķebļi zem kājām, trešais, dažāda veida aizliegumi slēgt līgumus, tas viss tā pastiepās (...). Ja mums neļaus pabeigt iepirkumu, vai vajadzēs viņu pārtraukt, neļaus slēgt līgumu, mēs sabotāsim savu reputāciju, t.i., valsts sabotājas. Viņa jau tā nav spoža, bet šajā uzņēmēju vidē mēs nebūsim uzticami partneri un būs jāpaiet 5–10 gadiem. Jo šobrīd tie, kas piedalās, darbojas, tie ir ļoti lieli uzņēmumi, Eiropas mēroga uzņēmumi.” (publiskais partneris)

Balstoties uz šo pēdējo iepirkumu pieredzi, arī privātie partneri aicina valsts iestādes un pašvaldības neizsludināt PPP iepirkumu, ja nav skaidras pārliecības, ka tie noslēgsies ar pretendenta izvēli un paziņojumu par līguma slēgšanu. Tā kā šobrīd ir uzsāktas vairākas procedūras, kas vairākkārtīgi tiek pagarinātas un nav zināms, kad un vai tās noslēgsies, tad uzņēmējiem zūd motivācija šādos konkursos piedalīties. Pirmkārt, tās uzņēmējiem rada ievērojamus finansiālus zaudējumus. Otrkārt, līdzīgi kā to apzinās arī atsevišķi publiskie partneri, novilcinātās procedūras, uzņēmējuprāt, grauj valsts reputāciju.

„Novēlējums valsts institūcijām – nesāc kaut ko, ja tu nezini, vai tu varēsi to pabeigt, nečakarē laiku citiem, ja tu nezini, vai tas viss noslēgsies. Tev, protams, ir tiesības to visu darīt. Viens gadījums, otrs gadījums, būs vēl trešais gadījums. Tie lielie starptautiskie spēlētāji (...) nav nekādi puikas, kas atskrējuši šeit, jo viņiem pie sevis nav ko darīt. Tie projekti ir pietiekami lieli un tie cilvēki, kas tur ir iesaistīti, ir pietiekami nopietni. Tā prakse ir tāda, ka katru gadu izsludina konkursu un neviens no tiem nav nonācis līdz loģiskam galam. Pēc kāda laika viņi arī īsti netic, ka kaut kas nonāks līdz galam..” (privātais partneris)

Līguma slēgšana un grozīšana

Ņemot vērā ilgtermiņa līgumus, kas ir PPP gadījumos, gan publiskie, gan privātie partneri norāda, ka noslēgtajos līgumos jau ir veiktas izmaiņas, vai precizēti formulējumi, lai abām pusēm tie būtu saprotami arī pēc vairākiem gadiem, kad, iespējams, būs nomainījušās par projektu atbildīgās personas gan no publiskā, gan privātā partnera puses. Atsevišķos gadījumos ir slēgtas papildus vienošanās. No privāto un publisko partneru pieredzes izriet, ka galvenie iemesli nepieciešamībai veikt izmaiņas noslēgtajos līgumos ir jau iepriekš minētais pieredzes trūkums šādu projektu realizēšanā un izmaiņas valsts ekonomiskajā situācijā.

„... mēs nelabojam nevienas lietas, kas ir saistītas ne ar iepirkuma grafikiem, ne ar cenām vai kaut kādiem citiem nosacījumiem, bet praktiski, lai abas puses formulējumus vai teikumus, kas ir ierakstīti līgumā, saprastu vienādi, jo bieži vien, uzrakstot domā, ka saprot, bet tad, kad nonāc pie realizācijas, sākam skatīties, ka dažu labu nesaprot pilnīgi vienādi, tad viņš tika precizēts vai varētu teikt, ka izskaidrots smalkāk, kas zem tā ir jāsaprot abām pusēm, lai nerastos (...) ir jāprecizē, jo tas dokuments ir domāts 20 gadiem.” (publiskais partneris)

„Esam jau tagad atraduši kļūdas tajos finanšu aprēķinos, kas nav tik labi priekš mums kā privātā partnera. Savukārt publiskais partneris grib savādākus labojumus līgumos, tad mēs atkal sēžamies pie galda, apspriežam, kā būtu loģiskāk, jau tagad ir viens protokols par kļūdu labojumiem parakstītajos līgumos, es domāju, ka viņš nav pirmais, būs vēl daudz.” (privātais partneris)

„Tika izdarīti labojumi līgumā, (...) jo valstij vienkārši nav finansējuma. Praktiski konkurss tika izsludināts uz šo trekno gadu fona, bet noslēdzot līgumu, tie jau bija beigušies.” (privātais partneris)

„Ja viņi noslēdz vienā dienā, tu nezini, kas būs pēc 10, kur nu vēl 30 gadiem. Tāpēc mums ir cieši jāsadarbojas, ja ir kaut kādi šādi mainīgi apstākļi, jāsežas kopā, un tad jāmaina, jāpārskata šie te koncesijas līguma noteikumi.” (privātais partneris)

3.2.3. Konsultantu loma PPP iepirkumos

Ņemot vērā pieredzes trūkumu un iepirkuma procedūras komplikētību, vairums publisko partneru iepirkuma dokumentācijas izstrādei ir izmantojuši dažādu konsultantu (piemēram, juridisko un finanšu pakalpojumu firmas) pakalpojumus, lielākos projektos konsultācijas notiek arī ar bankām un tiek pētīta citu valstu pieredze. Kā izņēmumu var minēt sabiedriskā transporta koncesiju līgumus un atsevišķus projektus citās nozarēs, kuriem iepirkumu dokumentāciju gatavo paši iestāžu speciālisti. Lai gan konsultantu palīdzība nav tikusi izmantota, šo projektu pārstāvji norāda, ka par paraugu izmantoti citi līgumi.

„Tur mums paraugi bija [iedoti]. Mēs tos tikai izmantojām. Daudz kas mums arī nederēja. Bija arī mūsu pašu komisija, kura vēl skatīja. Tad tos komisijas izstrādātos dokumentus caur rajona padomi laidām. Rajona padome tos apstiprināja.” (publiskais partneris)

„Nākošais solis, visticamāk, ka nebūs iepirkums, bet šī līguma izstrāde, jo tas ir ļoti fundamentāls līgums. Paši mēs tādu līgumu neizstrādāsim. Mums būs vajadzīgs iepirkums, lai mēs nopirktu kādus juridiskus konsultantus, kuri mums izstrādās šo iepirkuma līgumu.” (publiskais partneris)

„Bankas mums palīdzēja sakārtot dokumentāciju, atbilstoši nu jau esošajai starptautiskajai praksei, kāda izveidojās ļoti īstu laiku pēc tās nenoteiktības un kad bija visa tā collapse pasaules finanšu tirgos.” (publiskais partneris)

Neskatoties uz to, ka privātie partneri norāda uz pieredzes trūkumu un sarežģītajām PPP iepirkumu prasībām, uzņēmēju pieredze piedāvājumu gatavošanā ir atšķirīga. Daļa privāto partneru piedāvājumus gatavo, izmantojot dažādu konsultantu, piemēram, finanšu, tehnisko konsultantu, banku sniegtos pakalpojumus, jo uzskata, ka ne viņiem, ne viņu darbiniekiem nav vajadzīgo zināšanu un prasmju nepieciešamo dokumentu sagatavošanā, taču citi aptaujātie uzņēmēji atzīst, ka pašiem ir pietiekami liela pieredze un pat norāda, ka piedāvājuma sagatavošana nemaz tik sarežģīta nav un īpaši neatšķiras no citiem iepirkumiem. Šādos gadījumos piedāvājumus gatavo uzņēmuma darbinieki un konsultantu pakalpojumi netiek izmantoti.

„Tas ir sarežģīts pasākums. Es ar saviem iekšējiem spēkiem – savu grāmatvedību, saviem finansistiem – to tik kvalitatīvi nebūtu sagatavojis. (..) Jo darīt to, ko tu nekad neesi darijis. Tie cilvēki, kas izstrādāja to finansu moduli, viņam galvā viss skaidrs un viņš arī zina, ka tas viss ir saliekams. (..) Jāsārēķina tā, lai uzņēmējam nezustu interese, bet [publiskajam partnerim] tas būtu interesanti un izdevīgi. Šī finansu konsultācija bija ļoti nepieciešama. Savādāk mēs būtu iebraukuši grāvi iekšā.” (privātais partneris)

„Mēs visu dokumentāciju, cenu piedāvājumus un tamlīdzīgi veidojām paši. Mums ir plaša pieredze. Līdz ar to mums tas nebija nepieciešams. Es neteiktu, ka tas ir ļoti complicēts. Mums ir bijuši daudz complicētāki objekti, kur tiešām kādreiz ir jāpiesaista šie te partneri, bet šis nav neko sarežģīts.” (privātais partneris)

„Mēs vācām informāciju paši un rēķinājām paši. Iekšēji konsultācijas paziņu lokā bija.” (privātais partneris)

Tā kā PPP Latvijā ir salīdzinoši jauna joma, tad pieredzes trūkums PPP projektu izstrādē novērojams arī konsultantu vidū. Vairāki publiskie partneri, kas izmantoja konsultantu palīdzību, ar saņemtajiem pakalpojumiem nebija apmierināti, tādēļ konsultantu sagatavotajā dokumentācijā veica savus labojumus vai tos pārstrādāja.

„... tika piesaistīta firma, kura varētu mums juridiski palīdzēt, bet diemžēl dažādu apsvērumu dēļ viņi mums nepalīdzēja.” (publiskais partneris)

„Pirmajā reizē nepaveicās ar juridisko biroju, ko mēs bijām paņēmuši. Faktiski ar mūsu pašvaldības un juristu spēkiem arī šis līgums beigās palika. Mūsu juristi arī bija vieni no galvenajiem, kas šo līgumu gatavoja.” (publiskais partneris)

„Viņi mums iedeva smuku nolikumu. (...) Mēs viņu gan pēc tam diezgan būtiski pārstrādājām paši. Bet pārstrādājām mēs, galvenokārt, tehnisko specifikāciju, jo viņš līdz beigām neiebrauca tajā, ko mēs gribam, ko mēs negribam. (...) Pat ne pārtaisījām, bet pielikām klāt papildus vērtēšanas kritērijus.” (publiskais partneris)

3.2.4. Korupcija kā šķērslis sekmīgai PPP projektu izplatībai Latvijā

Atsevišķi aplūkoti PPP projektu gadījumi ļauj izdalīt situācijas, kurās redzami korupcijas elementi. Privātā puse, piemēram, saskata korupcijas riskus izpildītāju atlasē, kas vērojams, no vienas puses, kā īpašas labvēlības statusa piešķiršana kādam noteiktam uzņēmumam, un no otras puses, pastiprināta prasību akcentēšana citam konkurētspējīgam izpildītājam, kas gan pēc konkursa nosacījumiem, gan atbilstoši likumīgajam ietvaram spējīgs ar šo ietekmīgo uzņēmumu konkurēt.

„Taisnība – tāni brīdī, kad pārējās iesaistītās puses konstatēja, ka žēl, bet ar likuma starpniecību nevarēs attiecīgi mūsu pozīciju padarīt par neiespējamu vai nerealizējamu, tāni brīdī, tai skaitā mūsu esošais piedāvājums pēc būtības tika tā ļoti radikāli izķemmēts un izsūkāts cauri.” (privātais partneris)

„Tā tad iztaisīta ir shēma tāda, kurā viena no grupām pēkšņi saņem priekšrocību pret pārējām grupām, jo jautājums ir par pilna projekta nodrošināšanu, lai vispār varētu nosaukt cenu.” (privātais partneris)

„Es domāju, ka uzreiz bija izdomāta shēma, kā to visu, bija tur kaut kāda shēma apakšā, es nezinu kāda. (...) Ir lēmuma atcelšana un pienākuma uzlikšana veikt atkārtotu piedāvājumu izvērtēšanu. (...) ir pagājis jau gads un mēs neko par šo neesam dzirdējuši. (...) Jā, tā tad tas varbūt nebija svarīgi, man ir jautājums varbūt, tāds kā nodokļu maksātājam, kāpēc vispār ir jātaisa tāds konkurss, kurā tika iesaistīti daudz cilvēku, (...) tur tika rakstīts, tur tika drukāts, tur tika atbildēts, tur tika braukts, vests uz objektiem, kādas ir šīs izmaksas, kurām rezultāts ir nulle? (...) Jautājums tāds, vai viņam vispār vajadzēja šo pasūtījumu vai nevajadzēja, ja vajag, tad tu dari un ej līdz rezultātam, ja nevajag, tad kāpēc ir jātērē nauda un kurš par to atbild pēc tam.” (privātais partneris)

Vairāku koncesiju gadījumu izpētē tika novērotas arī citas situācijas, kā izpaužas korupcija konkursa procedūrā. Piemēram, pirmajā atlases kārtā netiek atsižāti pretendenti, kuru uzņēmējdarbības rādītāji neatbilst paredzamā projekta apjoma un kvalitātes prasībām.

„Bija konkursa pirmā atlases kārtā, kurā tika ņemta vērā virkne nosacījumu, lai organizētājs varētu pārliecināties par tās firmas kompetenci, kas piedalīsies. Tur bija atbilstošs apgrozījums, pieredze, firmas aktīvu stāvoklis – apstiprinājums, ka firma ir maksātspējīga. Uzvarēja firma, ko neviens nezina, kurai (...) gada apgrozījums bija 17 tūkstoši un kurā strādāja tikai četri cilvēki. Cenas, ar kurām viņi uzvarēja, bija pilnīgs dempings.” (privātais partneris)

„Pirmkārt, jau tas, ka konkursa pirmajā kārtā iekļuvusi firma, kas neatbilst izvirzītajiem kritērijiem. Šo firmu vajadzēja izslēgt jau pašā sākumā, nemaz neizskatot tās piedāvājumu, jo tas neatbilda konkursa prasībām.” (privātais partneris)

Gan saistībā ar atsevišķiem koncesiju iepirkumiem, gan bieži vien piesaucot piemērus arī no tradicionālajiem publiskajiem iepirkumiem konkursa pretendenti protestē pret to, ka lētākais piedāvājums panāks, pateicoties dempinga cenām. Privātā puses kritizē publisko pusi, ka tā ignorē cenu veidošanās mehānismus, kritizē „zemo darba algu politiku”, uzsverot, ka tā ir sociāli tuvredzīga rīcība, kas rada zaudējumus valstij.

„Pēc formulas bija noteikts punktu skaits. Pēc iegūto punktu skaita firma uzvarēja, bet cenas, ar kurām viņi grasījās strādāt, bija zem dempinga. (...) Mēs (...) esam šajā nozarē reāli strādājoši, zinām kāda ir pašizmaksa, zaudējumi. Ikvienā nodarbē ir pašizmaksa, par cik var izgatavot, un tad jau seko uzcenojumi, aprēķini, par cik to var pārdot. Sanāca tā, ka ne vienos vērtos.” (privātais partneris)

„... mēs arī bijām iepirkumu uzraudzības birojā, ļoti smalki tur pašvaldība aizstāvēja to viendokli, kāpēc viņa izvēlas to lētāko piedāvājumu, (...) bet viņa nepadomā to, ka jo tā cena viņiem ir zemāka, tur PVN būs mazāks arī valsts budžetā, bet viņi saka – tur ir ļoti samazinātas izmaksas darbiniekiem. Es saku – jā, bet patiesībā tas darbinieku algas lielums jums ir vissvarīgākais, jo tā ir tā naudas upe, kas ietek jūsu pašvaldības budžetā pastarpināti. Viņš aiziet caur Valsts kasi un tad 80% apmērā laikiem ienāk tas iedzīvotāju ienākumu nodoklis. Bet, ja tev viņam ir zemākās algas, piemēram, tad tev neienāk nekas, tavā budžetā neienāk nekas vispār un tad tas cilvēks, kurš strādā tajā uzņēmumā, es tā parēķināju, ja viņam vēl maksā varbūt nepilnu algu, tad es pieļauju, ka viņam vispār ir tas statuss kā maznodrošinātais un tad viņš iet un prasa pašvaldībai pabalstu par to, lai gan pašvaldība ir noslēgusi līgumu ar uzņēmumu, kas strādā viņu labā un patiesībā tie darbinieki tad iet un prasa vēl pabalstus, jo viņi nevar savus bērnus uzturēt.” (privātais partneris)

Lai gan 3.1.3. nodaļā „Komunikācija un pieredzes apmaiņa kā PPP veicinošie faktori” tika minēts, ka iepriekšēja sadarbības pieredze starp publisko un privāto partneri ir iedrošinājusi publisko partneri izšķirties par labu ilgāka termiņa līgumam, ko paredz PPP, vienlaikus centieni noturēt tikai vienu vai dažus noteiktus sadarbības partnerus var radīt pretējo efektu – konkurences ierobežojumu un nelabvēlīgu situāciju. Tā privātā sektora pārstāvji min gadījumus konkrētās nozarēs, piemēram, sabiedriskajā ēdināšanā, kurā nostiprinājusies koruptīva sadarbība, tiek bremsēta konkurence un gala rezultātā sniegta zemas kvalitātes pakalpojums.

Kā godīgai pārraudzībai, kuru būtu jāīsteno publiskajam partnerim, draudīgu ir jāuzskata arī situācija, kad viena un tā pati persona ir gan pašvaldības amatpersona, gan arī kapitālsabiedrības kapitāldaļu turētājs. Tas neapšaubāmi rada interešu konfliktu.

„... kapitālsabiedrības kapitāldaļu turētāju pārstāvis ir vietējās pašvaldības vadītājs, tur arī interešu, viss ir vienā mudžeklī savākts. No vienas puses, viņam arī ir dilemma – no vienas puses viņam ir jārūpējas par pašvaldību, lai iedzīvotājiem ir lētāk, no otras puses, viņam ir jāuztraucas par pašvaldības kapitālsabiedrību kā kapitāldaļu pārstāvim, lai kapitālsabiedrība nenogrimst, lai būtu peļņa, un tur tā visu laiku tā dilemma ir.” (privātais partneris)

Vairāki privātie partneri, komentējot iepirkumu sistēmu valstī kopumā, norāda uz koruptīvo gadījumu saistību ar augstākajām valsts amatpersonām. Tāpēc viņi arī pauž viedokli, ka cīņa pret korupciju ir bezcerīga, vienīgo cerību saskatot politisko spēku nomainā.

„Nē, mēs necināties, tas ir viss beidzies, mēs ļoti labi sapratām, ka.. manas cerības ir, jā, (..) uz citu domāšanu un kaut kāds godīgumu, uz to, bet, kamēr ir vecie vēži pie šprīces, tikmēr nekas nenotiks. (..) Tur ir saaušti baigie palagi, tur nekādīgi nevar iztīties no viņiem laukā.” (privātais partneris)

„Tur ir jālauž, mums ir pamati satrūdējuši, viņi ir jāspridzina augšā, jālauž, jābūvē no jauna.” (privātais partneris)

„Šeit jau ir diezgan vienkārši, kad tu zini, ka mazpazīstama firma, tu paskaties viņa īpašnieka vārdu, uzvārdu, iemet guglē [interneta meklētāja programma], paskaties un ļoti labi, man patīk, ka lec laukā šie Centrālās vēlēšanu komisijas dati un no kuras partijas vai kam tu esi ziedojies, tas uzreiz visu tik labi atklāj, visu, tev pat nevajag tam ilgi vēltīt laiku, tur pat nevajag pētniecību gadiem ilgi, viss, 10 minūtes un viss skaidrs, vienkārši uzreiz saproti.” (privātais partneris)

Lai gan mūsu izpēte koncentrējās uz konkrēta PPP gadījuma iepirkuma procedūras izvērtējumu, iepriekš aplūkotās situācijas rāda, ka aptaujātie privātie partneri nereti runāja plašāk, pieņemot arī savu pieredzi, kas gūta tradicionālajos publiskajos iepirkumos. Neskatoties uz to, ka vairāki privātie partneri uzskatīja PPP iepirkumu par salīdzinoši godīgāku, tradicionālo iepirkumu pieredze met „aizdomu ēnu” arī uz PPP. Uzņēmējiem nav pamata sagaidīt, ka iepirkumos, kur tiek slēgts ilgtermiņa līgums par liela izpildāmā darba apjomu, ierastās „darījumu prakses”, ja tādas nozarē vai iestādē ir pastāvējušas, pēkšņi netiks pielietotas. Tādējādi no privāto partneru puses izskan arī viedoklis, ka PPP projektu izplatību kavē publiskā partnera nespēja panākt iepirkuma procedūras caurspīdīgumu, jo partnerība nevar sekmīgi īstenoties, ja viens no partneriem nav pilnībā atklāts.

„Viens no galvenajiem iemesliem arī, kāpēc es uzskatu, ka vēl joprojām nevar iedzīvināt privāto publisko partnerību ir tas, ka, es domāju, valsts ierēdniecība vienkārši nav gatava uz pilnīgi atklātu procedūru, pilnīgu caurspīdīgumu. Nevienam nav. Nav gatavi vēl. Tie, kas ir uzdrošinājušies, tie ir apmierināti, jo tie projekti strādā un viss ir noticis. Visi ir ļoti apmierināti ar to (..). Bija grūti visu šo procedūru sakārtot, visus šos dokumentus izstrādāt, viņus pieņemt, viņus pārliecināt strādāt ar politiķiem un, ka tas ir vajadzīgs. Bet tas ir to pūļu vērts, redzot tagad to rezultātu.” (privātais partneris)

3.3. PROJEKTA RISKU PĀRDALES RAKSTUROJUMS

PPP projektu būtība nosaka, ka publiskajam sektoram, piesaistot privāto pusi projekta īstenošanai, ir jāizvērtē, kāda ir labvēlīgākā risku pārdale. Atbilstoši tam tiek noteikti konkursa

nosacījumi un noteiktas prasības pretendentiem. Risku pārdales rezultātā vieni vai otra projekta īstenošanas riski tiek nodoti tai pusei, kura labāk var to pārvaldīt. Ārvalstu prakse rāda, ka risku pārdaļē ir arī savas ierastās prakses. Risku pārdales galvenie mērķi ir vairāki. Pirmkārt, riska nodošana pusei, kura to labāk pārvalda, ilgākā laika posmā palīdz samazināt objekta būvniecības un apsaimniekošanas izmaksas (to mēdz saukt par projekta dzīves cikla kopējo izmaksu samazināšanu). Otrkārt, risku pārdaļē varētu stimulēt privāto partneri ieviest projektu saskaņā ar līguma nosacījumiem (plānotajā laikā, līgumā noteiktajā kvalitātē un budžeta ietvaros). Treškārt, risku pārdaļē ļautu saimniekot efektīvāk, uzlabot pakalpojuma kvalitāti un palielināt ieņēmumus. Risku pārdaļē var atšķirties PPP projektu starpā, un publiskā partnera ieguvumi no projekta ir atkarīgi no tā, kā riski ir pārdaļēti partneru starpā⁴⁶.

Būtiskākie literatūrā nosauktie PPP projektu riski ir būvniecības, pieejamības un pieprasījuma risks. Būvniecības risks ietver to, ka būvniecība nenotiek iepriekš plānotajā laikā, kvalitātē un budžeta ietvaros. Pieejamības risks – iespēja, ka netiek nodrošināta līgumā noteiktā pakalpojuma kvalitāte un tā nav pieejama līgumā plānotajā apmērā. Savukārt pieprasījuma risks ir pakalpojuma lietotāju skaita izmaiņas, kuras var būt lielākas vai mazākas, nekā ir plānots. Atkarībā no avota, riski var tikt sīkāk iedalīti arī ekonomiskajos riskos (dažreiz atsevišķi atdalot finanšu piesaistīšanas u. tml. riskus)⁴⁷.

Lai gan būtiskākie PPP projektu riski tiks sīkāk analizēti turpmākajās apakšnodaļās, šīs sadaļas ietvaros uzmanība tiks pievērsta tam, kādi risku pārdaļē principi ir ievēroti analizētajos Latvijas PPP gadījumos un kādu iespaidu tas kopumā ir atstājis uz projekta īstenošanu.

Līdz šim publiskā partnera apzināšanās pakāpe, ka PPP projekta veiksmē ir atkarīga no risku pārdaļē, ir bijusi atšķirīga. Daļā no šiem gadījumiem publiskie partneri ir izvērtējuši savas vajadzības, projekta riskus un to pārdaļē variantus; viņi izmanto atbilstošus terminus, skaidrojot, kādus apsvērumus viņi ir ņēmuši vērā un kādu risku pārdaļē radījusi lielākās grūtības u. tml. Savukārt citu publisko partneru stāstījumi neliecina par rūpīgu un apzinātu projektu risku izvērtēšanu un lēmumu pieņemšanu par to pārdaļē.

„Vajadzētu šos riskus efektīvi sadalīt un paskatīties, ko var iegūt no PPP, īstenojot viņu.”
(publiskais partneris)

„Protams, ka pats galvenais mums bija cena, kas mums interesēja, un par riskiem, tas, kura puse uzņemas risku, bija jautājums par valūtas maiņas risku, kas notiek tajā brīdī.” (publiskais partneris)

„Patiesībā, jau bija apsvērumi un pārsvarā tie bija saistīti ar būvniecības risku izvērtēšanu. (..) Respektīvi, ilgtermiņā paanalizējot ieguldāmo naudu un izvērtējot riskus, kas bija it īpaši tajā brīdī, kad būvniecības tirgus gāja stipri uz augšu un būvniecības izmaksas auga pa dienām, nevis pa gadiem, neviens nevarēja prognozēt, vai tā cena, ko mēs dabūsim sākumā būs adekvāta arī būvniecības beigās, ka mums nenāksies visu laiku cinīties ar kaut kādiem papildus maksājumiem, ko mums piestādīs būvnieki kā papildus izmaksas utt. (..) tas arī (..) lika pārdomāt savādāk šo scenāriju. Neuzņemties šo risku uz sevi, bet likt būvēt kādam citam un pēc tam nopirkt iznomāšanas un apsaimniekošanas pakalpojumu.”
(publiskais partneris)

46 Kalniņš N., N. Lukša, A. Tiļļa, A. Bašena u. c. (2007). Pētījums „Publiskās un privātās partnerības izmantošanas iespējas Latvijas tautsaimniecības nozarēs”, Rīga: NK Konsultāciju birojs, 16.–67. lpp.

47 Turpat

legūtā informācija rāda, ka projekta risku apzināšanās ne vienmēr ir novedusi pie publiskajam un privātajam partnerim abpusēji pieņemamas to pārdales. Dažos gadījumos publiskais partneris norāda, ka risku pārdale apzināti ir notikusi par labu publiskajam partnerim. Jāatzīst, ka šāda sadarbība neliecina par publiskās puses attieksmi pret privāto kā līdzvērtīgu partneri. Prakse arī rāda, ka tieši šādos gadījumos ir lielāka iespēja, ka projekta īstenošana apstāsies, pusēm nespējot parakstīt līgumu.

„Tas līgums diezgan vienpusēju mums par labu uzrakstīts, nu loģiski.” (publiskais partneris)

Redzams, ka Latvijā tika uzsākti arī citi PPP projekti, kur riski tika pārdalīti par labu kādai no pusēm. Tam par iemeslu ir bijuši tādi apstākļi kā pieredzes trūkums, veidojot projekta nosacījumus un sagatavojot iepirkuma dokumentus un līgumu, vai nepietiekama iepriekšēja situācijas izpēte.

Kopumā pētījuma rezultāti rāda, ka risku pārdale Latvijas PPP projektos ir ļoti atkarīga gan no PPP projekta nozares, gan arī no konkrēti izveidotā PPP projekta darbības modeļa un līgumiskajām saistībām. Tomēr ir vērojamas arī vairākas kopīgas tendences. Privātajam partnerim parasti ir pilnībā jāuzņemas risks, kas attiecas uz pakalpojuma pieejamības noteiktām grupām un pakalpojuma kvalitātes nodrošināšanu, t. sk. objekta projektēšanu un būvniecību, ja projekta būtība to paredz (sk. sīkāk 3.4.1. „Pakalpojumu sniegšanas kvalitātes nodrošināšana” un 3.4.4. „Pakalpojumu pieejamība dažādām grupām”). Tas bieži vien ietver arī tādus nozīmīgus riskus, kas var ietekmēt pakalpojuma nodrošinājumu, kā kredītlīkmju svārstības, inflācijas, vidējās algas valstī svārstības, valsts regulēto tarifu izmaiņas un citas pakalpojuma sniegšanas izmaksas (sk. sīkāk 3.4.3. „Pakalpojuma nodrošināšanas ilgtermiņā risks”).

Savukārt, risku pārdale, kas saistīta ar pakalpojuma pieprasījumu, dažādos projektos ļoti atšķiras. Noteiktos gadījumos publiskais partneris uzņemas atbildību un sedz zaudējumus, kas radušies no pieprasījuma samazināšanās, citos gadījumos, parasti tad, kad pakalpojuma sniegšanu regulē brīvais tirgus, galvenā atbildība par pieprasījuma risku ir privātajam partnerim (sk. sīkāk 3.5. „Pakalpojuma pieprasījuma risks un to ietekmējošie faktori”).

3.4. PAKALPOJUMA KVALITĀTE UN PIEEJAMĪBA PPP PROJEKTOS

PPP gadījumu izpēte ļauj izdalīt virkni abām pusēm svarīgu jautājumu, kas skar pakalpojumu pieejamību un kvalitāti:

- 1) pakalpojuma sniegšanas kvalitātes nodrošināšana;
- 2) jautājumi, kas saistīti ar būvniecības projektu kvalitāti – projektēšanas, būvniecības un nodošanas ekspluatācijā problemātika;
- 3) riskiem, kas saistīti ar pakalpojuma nodrošināšanu ilgtermiņā (ekonomiskās attīstības svārstības, inflācija, vidējās darba algas svārstības, komunālo maksājumu tarifu svārstības u. c. aspekti);
- 4) kā arī pakalpojuma pieejamība dažādām grupām.

3.4.1. Pakalpojumu sniegšanas kvalitātes nodrošināšana

Kopumā lielākajā daļā izpētes gadījumu gan privātā, gan publiskā puse apzinās, ka projekta kvalitātes nodrošināšana ir ļoti svarīga. Publiskajam partnerim tā ir svarīga no sabiedrības interešu nodrošināšanas viedokļa, arī tādēļ, lai iedzīvotāji pozitīvi vērtētu publisko partneri un PPP projektus kopumā, savukārt, privātais partneris ir ieinteresēts sniegt kvalitatīvu pakalpojumu, ja viņam ir interese par ilgtermiņa sadarbību gan konkrētajā projektā, gan varbūt kādos turpmākajos projektos.

Tomēr jānorāda, ka privātajam partnerim vienlaicīgi ar pakalpojuma nodrošinājumu, svarīgi ir gūt arī peļņu no projekta īstenošanas, bet augstāka pakalpojuma kvalitāte ir saistīta ar lielākām izmaksām. Līdz ar to pakalpojuma kvalitātes standarti pēc būtības ir viens no PPP projektu līguma centrālajiem jautājumiem, jo teorētiski publiskajai pusei būtu jābūt ieinteresētai vienoties par pēc iespējas augstākiem pakalpojuma standartiem, bet privātajai pusei ir jāspēj sabalansēt izdevumus un ienākumus tā, lai gūtu arī peļņu.

„Koncesionāram jāspēj ar savu saimniecisko darbību nodrošināt pakalpojumu labā kvalitātē. Pamatprincips.” (publiskais partneris)

Līdz ar to pakalpojumu kvalitātes nodrošināšanā gan publiskie, gan privātie partneri izmanto dažādas stratēģijas. Piemēram:

- 1) Abas puses līgumā vienojas par precīzi definētiem kvalitātes standartiem un soda sankcijām par to neievērošanu;
- 2) Paredz pakalpojumu kvalitātes uzraudzības nodrošināšanu gan no privātā, gan no publiskā partnera puses;
- 3) Veido garantiju, uzkrājumu fondus, kuros katru mēnesi vai gadu tiek ieskaitīta kāda summa, ko var izmantot noteiktās situācijās, kas atrunātas līgumā (pakalpojuma attīstīšana, regulārie remontdarbi, ārkārtas situācijas novēršana un tml.);
- 4) Izvirza prasību būt atvērtiem dialogam ar partneriem;
- 5) Nosaka nepieciešamību novērst monopolsituāciju, veicināt konkurenci pakalpojuma nodrošināšanā.

Līgumā precīzi definēti kvalitātes standarti un soda sankcijas par to neievērošanu

Vairāki publisko partneru pārstāvji norāda, ka ļoti būtiski, ka līgumā ir detalizēti atrunāti pakalpojumu kvalitātes standarti un noteiktas sankcijas, ja šie kvalitātes standarti, un līdz ar to arī pakalpojuma pieejamība, netiek ievēroti.

„Mums ir ļoti strikti atrunāts, ja viņš kaut vienu dienu nenodrošina pieejamību, kas viņam draud, kādas soda sankcijas, cik ilgā laikā viņam ir jānodrošina, ja tur kaut kas nav. Vai nu tur nav ūdens, vai kas, vai kaut kāda situācija. Visur iet viens termins – nodrošināt pieejamību – pakalpojuma pieejamību. Te ir tas, lai varētu garantēt šo pieejamību, tad arī ir šis uzkrājums.” (publiskais partneris)

Tomēr problēmas projektu īstenošanā un pakalpojumu kvalitātes nodrošināšanā rodas tad, ja publiskais partneris nav spējīgs pilnībā novērtēt pakalpojuma kvalitāti un nav arī noorganizējis, ka ir kāds projekta uzraugs un kvalitātes izvērtētājs:

„Kļūda mums šo projektu virzot ir tas, ka mums šim projektam nav konkrēta projekta vadītāja. Nav cilvēks, kas ir visā procesā iekšā no A līdz Z. Ir kaut kādi cilvēki pa drusiņai, pa gabaliņam kaut kur iesaistījušies, bet nav īsti tāda cilvēka, kas būtu pa visiem procesiem apkopojis un visu pārzinātu.” (publiskais partneris)

Otrkārt, problēmas projektu īstenošanā un pakalpojumu kvalitātes nodrošināšanā rodas arī tad, kad privātajam partnerim ir iestājusies maksātnespēja, un tā dēļ ar viņu tiek laužts līgums. Ja projekta atdošana publiskajam partnerim nav pietiekami skaidri līgumā atrunāta, un pašvaldība nav izstrādājusi situācijas risinājumu, pakalpojuma saņēmējam rodas neskaidrības, no kā prasīt pakalpojumu:

„Tagad tā kā vajadzēja būt kosmētiskajam remontam, pēc līguma, pēc 2 gadiem. (..) Un tagad mēs nezinām, ko darīt, jo līdz galam jau nav visa tā dokumentācija. Katrā ziņā šobrīd jauns apsaimniekotājs nav. Vai viņš būs, vai tagad dome pārņems, kā tur būs, to es vispār nesaprotu.” (publiskais partneris)

Pakalpojumu kvalitātes uzraudzība

Vairākos izpētes gadījumos gan publiskā, gan privātā puse nodrošina projekta izpildes kvalitātes rūpīgu uzraudzīšanu, kas uzskatāms par labo praksi PPP īstenošanā. Šim nolūkam projektos ir izveidotas speciālas struktūrvienības vai amatu pozīcijas.

„Mēs esam izveidojuši konsultatīvo komisiju, kas uzrauga visu koncesijas līgumu izpildi.” (publiskais partneris)

Katrā gadījumā izveidotajai struktūrvienībai var būt atšķirīgs nosaukums, var atšķirties tikšanās biežums, bet galvenais ir tas, ka ir skaidri definēta atbildība un notiek regulāra pakalpojumu nodrošināšanas uzraudzība:

„Viņš [privātais partneris] ir ieinteresēts strādāt maksimāli labi, (..) lai tur nekādas ķibeles nebūtu, un mums ir izveidota arī no katras pašvaldības darba grupa, kura reāli sanāk vienreiz divos mēnešos un pārrunā visas problēmas, dalās pieredzē.” (publiskais partneris)

Dažādos projektos atšķiras arī uzraugošo institūciju lielums un sastāvs. Vienā gadījumā tas ir viens projekta pārraugs, kas regulāri sniedz savus ziņojumus publiskajam un privātajam partnerim. Citā gadījumā tā ir speciālistu grupa, kas tiekas reizi mēnesī, un izvērtē jautājumus, kas saistīti ar līguma izpildi, tai skaitā pakalpojumu kvalitāti.

„No pašvaldības ir tikai viens cilvēks. Pārējie ir no malas. Siltuma asociācijas biedri, jurists, kas sagatavojis koncesijas līgumu, ekonomists, šajā gadījumā Finanšu ministrijas pārstāvis, kas strādā ar PPP, līdz šim bija Ekonomikas ministrijas pārstāvis, kas strādā ar privātās partnerības lietām, šobrīd tas ir Finanšu ministrijas pārstāvis.” (publiskais partneris)

Arī privātie partneri, kas atbildīgi izturas pret projekta īstenošanu, paredz savās izmaksās štata vietu – projekta uzraugu, kas pārrauga projekta īstenošanu un pakalpojumu kvalitāti:

„Tāpat mēs esam arī paredzējuši 20 gadus to kaut kādu uzturēšanas maksu, kas būs jāmaksā cilvēkam, kas pieskatīs, kas tur notiksies, pieskatīs visus 20 gadus to visu.” (privātais partneris)

Paralēli izveidoto struktūrvienību darbam ir arī citi pakalpojumu kvalitātes nodrošināšanas kontroles mehānismi, piemēram, audits reizi gadā, koncesijas padomes sēde ar izvērtēšanu, pakalpojuma saņēmēju sūdzību izskatīšana sadarbībā ar publisko partneri.

„Katru gadu ir koncesijas padomes sēde, un tad šī koncesijas padome skatās, kā šie te uzņēmumi darbojas.” (privātais partneris)

Piemēram, vienā no izpētes gadījumiem kā labā prakse tiek aprakstīti precīzi izstrādāti dokumenti, pēc kuriem jāatskaitās reizi ceturksnī, un projektā ir paredzētas ļoti stingras darbības rezultātu monitoringa prasības:

„Ir ļoti strikti izstrādāti dokumenti, pēc kuriem koncesionāram ir jāatskaitās par savu darbību šajā pārvaldāmajā kapitālsabiedrībā. Viens no tādiem svarīgākajiem ir kapitāldaļu pārvaldīšanas rezultātu monitoringa. Ir izstrādāts speciāls nolikums, kā veic šīs monitoringa lietas. Es varu pateikt, ka atbilstoši šim nolikumam mēs katru ceturksni analizējam ekonomiskos finanšu rādītājus un sniedzam koncedentam tādu informāciju, ko acimredzot viņš nekad nebūtu saņēmis. (..) Mēs analizējam gan maksātspējas rādītājus, gan kapitāla atdeves rādītājus, dažnedažādus.” (privātais partneris)

„Attiecībā uz pārvaldības stingro reglamentēšanu ir izstrādāts arī, kā pielikums koncesijas līgumam, reglaments, kādā veidā pārvaldīt. Tur bija noteiktas stingras darbības, ko koncesionārs drīkst un nedrīkst darīt gan ar mantu, gan ar ieguldījumiem, gan ar finanšu plūsmām, gan ar īpašumu. Koncesionāram ir uzlikts, kādus līgumus drīkst slēgt, kādus darījumus drīkst slēgt, līdz kādām summām utt. Tas viss tika stingri reglamentēts no pašvaldības puses, un arī tas ir viens no pozitīvajiem momentiem šajā projektā, ka pašvaldībai bija iespējas pilnībā noteikt, lai koncesionāra darbība būtu likumīga, lai nebūtu nekādu pārkāpumu.” (privātais partneris)

Tomēr PPP projektos gadās arī neveiksmes, un to cēloņi tiek saistīti ar nepareiza pārvaldības modeļa izvēli un nepietiekošu publiskā partnera aizsardzību pret līguma nosacījumu nepildīšanu. Tā viens no izpētes gadījumu publiskajiem partneriem norāda, ka projekta neveiksmes pamatā ir *„izvēlēta partnera neatbilstība diviem galvenajiem kritērijiem, kas konkursā bija paredzēti. Šis partneris neparādīja ne vajadzīgo kompetenci, ne arī spēja projektam piesaistīt vajadzīgo finansējumu.”*

Konkrētā projekta neveiksmi nosaka arī nepareizi izvēlēts pārvaldes un projekta uzraudzības modelis, jo tas radīja situāciju, ka projekta īstenotājs uzņēmuma sapulcēs reāli atskaitījās pats sev, nevis publiskajam partnerim:

„Katram uzņēmumam ir valde un ir īpašnieki. Īpašnieki veic šo uzraudzību dalībnieku sapulču veidā. Jāsaka tā, ka arī tas ir viens no jautājumiem, kurā ir ļoti slikta pieredze. No mūsu partneru puses šī uzraudzība, kā jūs to nosaucāt, vai pārstāvība dalībnieku sapulcē tika veidota tādā veidā, ka īpašnieku pārstāvēja fiziskā persona ar pilnvarojumu, kas vienlaicīgi bija (..) valdes loceklis. (..) Citiem vārdiem sakot, sapulcēs viņš atskaitījās pats sev. Viņš bija vienlaicīgi valde un īpašnieka pārstāvis. Sliktāku uzraudzības formu droši vien ir grūti iedomāties.” (publiskais partneris)

Uzkrājumu un garantiju fondi

Dažos PPP projektos pakalpojuma pieejamības nodrošināšanai ir paredzēti uzkrājumu vai garantiju fondi. Tie nepieciešami, lai nodrošinātu pakalpojumu pieejamību arī ārkārtas gadījumos, kad ir notikusi, piemēram, kanalizācijas cauruļu avārija vai kas tamlīdzīgs. Šajos gadījumos projekta līgumā ir paredzēts veids, kā tiek veikti noteikti uzkrājumi ārkārtas situāciju risināšanai. Uzkrājumu vai garantiju fondi tiek veidoti arī projektā paredzēto remontdarbu nodrošināšanai:

„Katru gadu caur šīm mainīgajām izmaksām pašvaldība maksā remontdarbu garantijas fondā, tiek uzkrāta nauda, un astoņpadsmitajā gadā no šiem līdzekļiem tiek kapitāli atremontēta šī ēka, lai nodotu mums. Diskusijas bija par to, kā šo remontdarbu garantijas fondu var izmantot un kā viņš tiek uzkrāts. Gala rezultātā mēs panācām to, ka tiek atvērts speciāli konts šim remontdarbu garantiju fondam, bez pašvaldību atļaujas viņš [privātais partneris] nedrīkst neko darīt ar šiem līdzekļiem, un tajā astoņpadsmitajā gadā tad, kad viņš gatavojas šo naudu ieguldīt vai veikt šo kapitālo remontu, pašvaldība piedalās apsekošanā, un tikai ar pašvaldības parakstu viņš var kaut ko no tās naudas dabūt.” (publiskais partneris)

Pretimnākoša attieksme partneru vidū, uz sadarbību vērstā partnerība

Svarīgs aspekts pakalpojumu kvalitātes nodrošināšanā ir sadarbībai un savstarpēji pretimnākošai attieksmei, jo apjomīgos ilgtermiņa projektos faktiski vienmēr ir kādas nelielas nobīdes no plānotā, un pilnīgi visu nevar paredzēt un izplānot, tādēļ būtiski, ka partneri ir noskaņoti kopīgiem spēkiem meklēt labākos risinājumus pakalpojuma kvalitātes nodrošināšanai, nevis formāli uzstāt uz līgumā vai iepirkuma dokumentācijā paredzētajiem aspektiem (izmaksām, apjomiem utt.). Īpaši svarīgi tas ir tādos PPP projektos, kādu praktiskā īstenošanā pieredze Latvijā vēl nav uzkrāta – kopīgi meklējot risinājumus, abu pušu partneri apmainās ar priekšstatiem vai zināšanām vienā vai otrā jomā, tādējādi savstarpēji paaugstinot viens otra kompetenci. Taču gadījumu izpēte rāda, ka pretimnākošai attieksmei ir jābūt no abām pusēm – gan no privātās, gan no publiskās puses:

„Ļoti pārsteidzoša bija attieksme no privātā partnera. Tieši par ēkas būvniecību un dažādiem uzlabojuma veidiem. Mūsu domas tika uzklusētas un nekur nesaņēmām nekādus iebildumus – to mēs nevaram, to mēs nedarīsim. Pašlaik ir noticis tas ideālākais variants.” (publiskais partneris)

„No vienas puses mēs varētu, (..) ieņemt tādu pozīciju – mums bija piedāvājums, mums jūsu rīkojumi nav saistoši. Bet, nē. Mēs ejam uz kaut kādiem kompromisiem, mēģinām runāt.” (privātais partneris)

Konkurence uzņēmēju vidū

Lielāka iespējamība saņemt augstākas kvalitātes projektus ir tajos gadījumos, kad pakalpojums tiek sniegts tādā jomā, kur ir pietiekami liela konkurence pakalpojumu sniedzēju vidū, un privātais partneris ir ieinteresēts piesaistīt un noturēt klientus konkurences situācijā.

„Man nav būtiski, ka tieši mūsu koncesionāram ir šie līgumi. Man ir svarīgi, lai iedzīvotāji saņem labāko pakalpojumu.” (publiskais partneris)

„Ir brīvā konkurence, un brīva konkurence nozīmē labākais pieejamais pakalpojums.” (privātais partneris)

Atsevišķos lielos projektos konkurence var tikt radīta arī viena projekta īstenotāju vidū, kad konkurences situācija tiek veidota apakšuzņēmēju vidū. Piemēram, liela iepirkuma gadījumā, kad ir vairāki viena tipa pakalpojumi dažādās pašvaldībās, paņemot dažādus izpildītājus, piemēram, apsaimniekošanā, var salīdzināt pakalpojuma kvalitāti un izmaksu kvalitāti, jo gadījumā, kad ir tikai viens izpildītājs, ir sarežģīti veikt salīdzinājumu.

3.4.2. Būvniecības projektu kvalitāte

To PPP projektu sakarā, kur plānots sniegt kādus būvniecības pakalpojumus, kā īpašs jautājums gan publiskā, gan privātā partnera stāstījumā parādās izpildīto darbu kvalitāte. No abu pušu partneru teiktā izriet, ka PPP projektā, kur privātā puse ir atbildīga gan par projektēšanu, gan par būvniecību, gan par tālāko apsaimniekošanu ilgtermiņā, būvnieks ir ieinteresēts daudz rūpīgāk gan projektēt, gan izvēlēties kvalitatīvākus celtniecības materiālus, gan arī kvalitatīvāk uzbūvēt, lai apsaimniekošanas laikā nav jāveic remontdarbi.

Projektēšanas sasaiste ar būvniecību nodrošina to, ka būvnieks var izvēlēties tos risinājumus, par kuriem jūtas tehniski pārliecinātāks:

„Ja mūsu rokās ir projektēšana un būvniecība, tad mēs izvēlamies risinājumus, par kuriem mēs esam pārliecināti, ka šie risinājumi ir no ilgmūžības viedokļa, no visiem viedokļiem paši pareizākie.” (privātais partneris)

„Manuprāt, lielākais ieguvums ir tas, ka tas būvnieks būvē priekš sevis un viņš būvē ļoti kvalitatīvi, un jau būvniecības gaitā tika veiktas izmaiņas, saskaņojot ar projektētāju. Mūsu gadījumā netika likts reģipsis, kuram tomēr tas mūžs ir īss un visādas problēmas. Tika likts apmetums, kas izmaksā dārgāk, bet ilgtermiņā viņš ir labāks ekspluatācijā.” (publiskais partneris)

Savukārt atbildība par apsaimniekošanu ilgtermiņā motivē būvnieku gan projektēt, gan būvēt atbildīgāk, lai būtu pēc iespējas mazāk jāinvestē remontdarbos uzturēšanas laikā:

„Zinot, ka mums viņš pēc tam par savu naudu jāremontē, mēs piegājām pie tās būves tā, it kā būvētu savu privāto māju. Viss tika darīts tādā līmenī, ka visi jautājumi tika daudz reizes apspiesti gan ar pasūtītāju, gan ar vērtētāju, lai nonāktu pie optimāla risinājuma, kad, saglabājot cenu, var dabūt maksimālo kvalitāti un ilgmūžību. Jo ir liela atšķirība, ja es būvēju valsts pasūtījumu objektu, kuram garantija ir divi gadi vai divdesmit gadi.” (privātais partneris)

Šajā gadījumā nenoliedzami iegūst pakalpojuma saņēmējs, jo būvnieks ir nodrošinājis kvalitatīvu pakalpojumu, lai nebūtu sūdzību un nepieciešamības pēc remontdarbiem:

„Un es esmu pilnīgi pārliecināts, ka mums tās garantijas laikā, ko mēs dodam apsaimniekotājam, nebūs ko darīt [kā būvniekiem].” (privātais partneris)

Taču arī privātajam partnerim, kas plāno savu biznesu ilgtermiņā, šāda pieeja ir izdevīga, jo ar kvalitatīvi uzbūvētām ēkām un labu sadarbības pieredzi ar publiskajiem partneriem, ir iespēja iegūt labu reputāciju:

„Kas man pašam patīk ar tiem PPP projektiem (..) ir tas, ka tomēr jābūvē kvalitatīvs objekts tāpēc, ka 20 gadus tu viņu apsaimniekosi, atbildēsi par visām iespējamām avārijām un līdzīgām lietām, un līdz ar to tu iegūsti labu reputāciju.” (privātais partneris)

Projektēšanas cieša sasaiste ar būvniecību ir pozitīvi vērtējama arī tajā ziņā, ka šad un tad gadās arī kādi īpaši apstākļi, kas nav tikuši paredzēti iepirkuma dokumentācijā, vai, piemēram, atklājas kaut kādas nianse attiecībā uz projekta apsaimniekošanu, un tad ir iespēja novērst kļūdas. Taču tas bieži vien var radīt papildus izmaksas projekta realizācijā, un tad ir īpaši svarīgi, ka privātajam partnerim ir iespēja sabalansēt izdevumus, kā arī ir savstarpēji pretimnākoša attieksme starp partneriem:

„Problēma radās, pirmkārt, tajā apstākļi, ka, (..) tajā vietā, kur bija paredzēti servitūti ceļa izbūvei, servitūti nebija pareizi uzmērīti vai novietoti. (..) Mums nācās nopirkt kādus divus zemes gabalus no privātajiem. Un pavisam realizēt to projektu savādāk. Tās bija tās izmaksas, ko mēs nebijām plānojuši. Bet nu beigu beigās, ņemot vērā to, ka mūsu rokās bija gan projektēšana, gan būvniecība, tad mēs centāmies to pasākumu tā salīdzsvarot.” (privātais partneris)

Kopumā šāda pieredze, kad būvnieks ir atbildīgs gan par projektēšanu, gan būvniecību, gan apsaimniekošanu veicina arī sociālā atbildīguma celšanos, jo pozitīvas pieredzes gadījumā, būvnieks patiešām šo objektu un tā apsaimniekošanu uztver kā savu privātu lietu un privātu atbildību, lai gan apsaimniekojamā objektā tiek nodrošināts publiskais pakalpojums:

„Ja mēs būtu vienkārši būvnieki, mēs pateiktu, ka mēs esam izbūvējuši saskaņā ar projektu un viss. Arī pasūtītājs nevarētu pieprasīt no mums un pateikt, ka mēs esam nekorekti, nelabojot to. Tagad mēs tomēr jūtam to atbildību par bērniem un apsoliņām, ka tur viss būs kārtībā, liekam kaut kādus slēdžus, liekam papildus atsperes, liekam durvīm bloķētājus.” (privātais partneris)

No otras puses, būvniecībā un uzturēšanā iestrādātās stingrās prasības nodrošina, ka tās patiešām tiks pildītas, un publiskajam partnerim arī nav iespēju tā vienkārši samazināt savu maksājumu, ar pamatojumu, ka kaut ko var darīt mazāk kvalitatīvi vai nedarīt. Līdz ar to sava veida kvalitātes nodrošinājuma kontrole darbojas arī attiecībā uz publisko partneri:

„Tāds ekonomēšanas risks sarūk līdz ar to. Nebūs tā, ka vienā dienā pateiks – samaziniet izdevumus. Šeit viņš tā nevarēs tik viegli samazināt, tas man liekas tā pozitīvi. Tas pakalpojums ir tāds izdomāts, kādam viņam jābūt, un viņš tāds būs. (..) Šeit ir konkrēti, kas mums jādara, nevar tur papildus izdomāt kaut ko, ka šogad nekrāšosim šito verandiņu tāpēc, ka naudiņas nav. Mums ir tas jādara, un mēs to darīsim.” (privātais partneris)

Kritiskas notis gan izskan attiecībā uz Latvijas iespējām nodrošināt kvalitatīvu projektēšanas darbu, jo viena no problēmām ir tā, ka projektētājiem un būvniekiem nav specifisku būvju projektēšanas un būvēšanas pieredzes, un katrs īpašais objekts ir patiešām īpašs un trūkst pieredzes:

„Pieredzes, jā, bet saprotiet to apjomu, tagad mēs būvēsim cietumu, tur būs viena pieredze, tad es būvēšu bērnu dārzu, tad es būvēšu baseinu un visur uzņemšos to risku par to; ne-

gribas viņu saukt par nekvalitatīvu projektu, bet patiešām nevar gribēt no projektētājiem, ka viņi uzprojektēs super puper baseinu, kas patiešām strādās, ka nāks uz turieni cilvēki, ka viņš nebruks, netecēs, no projektētājiem, kas ir mācījušies tikai teoriju. Ja viņi būtu saprojektējuši tāds 50 baseinus, tad, protams, būtu vieglāk. Tas pats, kas ar bērnodārziem, ja tas projektētājs būs iepriekš saprojektējis 50 bērnodārzus, tad, protams, tā būtu būtu ideāla, ne par kādiem riskiem tur nevar runāt. (..) Par trūkumu es uzskatu to, ka mums tās pieredzes nav.” (privātais partneris)

3.4.3. Pakalpojuma nodrošināšanas ilgtermiņā risks

Ilgtermiņa PPP projektiem viens no galvenajiem pieejamības riskiem pakalpojumu nodrošināšanā ir saistīts ar grūtībām prognozēt ekonomisko procesu attīstību Latvijā pēc 10–20 gadiem. Plānojot pakalpojumu nodrošināšanu nākotnē, ir jāreķinās ar tādiem faktoriem kā inflācija, vidējās darba algas svārstības, komunālo maksājumu tarifu svārstības, kuras ir ļoti grūti prognozēt, taču noslēgtie līgumi paredz pakalpojuma nodrošināšanu jebkurā gadījumā:

„Ekonomika ir Latvijā nestabila. Tas kaut kādā veidā varētu griezties pret mums vai pret klientu. Bet mums vienai jā nodrošina darbs ar jebkādiem spēkiem.” (privātais partneris)

Inflācija

Projekta īstenotājiem zināmas bažas ilgtermiņa projektos rada inflācijas draudi jeb situācija, kad visi materiāli, izejvielas un preces būtiski padārdzinās, kas ilgākā perspektīvā bieži vien rada arī darbaspēka izmaksu sadārdzināšanos. Ilgtermiņa līgumos gan kaut kādas inflācijas svārstības tiek paredzētas, un tiek paredzēti noteikti atskaites punkti, kad tiek veikta izmaksu indeksācija vai pārskatīšana atbilstoši inflācijai, tomēr zināmi riski un bažas projektu īstenotājiem tomēr saglabājas:

„Tā lielākā atšķirība (no citiem projektiem) ir šīs gadu skaits. Tur [līgumā] tā atkāpe no inflācijām-deflācijām ir tik maza paredzēta, ka tas ir risks.” (privātais partneris)

Vidējās darba algas svārstības

Attiecībā uz ekonomiskajiem procesiem valstī, projektu īstenotāju vidū izskan viedoklis, ka lielos vilcienos reāli prognozējami ir varbūt tikai tuvākie pieci gadi. Izmaiņas, kas varētu notikt pēc 10 gadiem, ir neprognozējamas, piemēram, var būtiski celties vidējā darba alga valstī, kas radīs problēmas nodrošināt kvalitatīvu darbaspēku, bet tik pat labi var arī mainīties imigrācijas politika un, Latvijā iebraucot lielam skaitam imigrantu, darba tirgus situācija atkal būs savādāka:

„Varbūt kaut kas mainīsies cilvēkos. (..) Domāšana, uztvere, prasības pret dzīvi. Šobrīd, teiksim, cilvēki ir gatavi strādāt par vieniem latiem, pēc pieciem gadiem varbūt tā summa dubultosies. Vai tieši otrādi – būs iespējams personāls no ārzemēm.” (privātais partneris)

Komunālo maksājumu tarifu svārstības

Grūti ir paredzēt arī dažādu noteikto – gāzes, elektrības, ūdens – tarifu svārstības un to ietekmi uz izdevumiem, piemēram, komunālajiem maksājumiem. Viena PPP objekta apsaimniekotāji jau tagad norāda, ka tik strauju gāzes cenu kāpumu, kāds bija pēdējā gada laikā, viņi nebija paredzējuši, un tas viņiem kā apsaimniekotājiem kādā brīdī var radīt zaudējumus, jo līgums paredz, ka publiskā puse maksā konstantu summu mēnesī, kurai ir jāsedz visi radušies izdevumi.

„Protams, pagājušo gadu šādas sarunas par to, ka gāze varētu pieaugt par 40% plus vēl akcīze veidoties un PVN celties un tamlīdzīgi negāja ne runas, nebija ne nojausmas. Labi, mēs pieņemām vecās cenas svārstību plus minus 10% robežās, bet ka tik būtiski – to mēs nebijām plānojuši. Jebkurā gadījumā arī ja cena celsies, indeksācija [šogad] nav paredzēta, jo indeksēt varēs, sākot ar nākamo gadu. Bet ja gāzes cena tiks pacelta jau šogad par tiem 60–70 procentiem, tad tas ir viens liels nezināmais, kas mūs varētu paraut zem ūdens. Mēs nezinām, ar kādām izmaksām mums būs jārēķinās par siltumu rudenī.” (privātais partneris)

„Tā kā šis projekts paredz pilnīgu izmaksu segšanu, sākot jau no komunālajiem maksājumiem – bija jāparedz visi: ūdens, gāzes, elektrības tarifi, kas varētu mainīties.” (privātais partneris)

3.4.4. Pakalpojumu pieejamība dažādām grupām

Pakalpojuma pieejamības ierobežojumi dažādām grupām gadījumu izpētē parādās saistībā ar iedzīvotāju dzīves vietu un maksātpēju.

Iedzīvotāju dzīvesvieta kā ierobežojums pakalpojumu saņemšanai visbiežāk ir aktuāls aspekts lauku teritoriju iedzīvotājiem, jo tieši lauku teritorijās dzīvojošajiem bieži vien ir ierobežotas iespējas saņemt gan dažādus komunālos pakalpojumus (piemēram, siltumapgāde, atkritumu izvešana), gan interneta nodrošinājumu, gan sabiedriskā transporta pakalpojumus. Dažos gadījumos pašvaldības ir centušās rast risinājumus, lai tomēr pakalpojums būtu pieejams. Tādi piemēri ir attiecībā gan uz interneta, gan atkritumu izvešanas, gan sabiedriskā transporta koncesijām, saskaņā ar kurām publiskā puse, visbiežāk tā ir pašvaldība, PPP projekta īstenošanas nosacījumos paredz to, ka pakalpojums par vienu un to pašu cenu tiek piedāvāts gan pilsētas, gan lauku pagastu iedzīvotājiem, un privātajam partnerim ir jāabalansē izdevumi tā, lai tas būtu iespējams.

„Tas visu laiku ir bijis mums jūtīgs jautājums, jo tiem, kas atrodas attīstītājās vietās, tas tikls nav tas labākais piedāvājums, bet funkcionāli viņš ir pietiekams pašvaldībai. Savukārt, tas, ka viņš ir šai tīklā, tas dod iespēju tiem, kas ir perifērijā, saņemt šo pakalpojumu par vienu cenu. Tā bija mūsu sākotnējā ideja.” (publiskais partneris)

Tomēr daudzos gadījumos lauku teritoriju iedzīvotāji tiek izslēgti no pakalpojuma saņēmēju loka, jo pakalpojuma nodrošināšana ir nesamērīgi dārga. Viens no šādiem ļoti būtiskiem pakalpojumiem ir arī sabiedriskais transports, kura nodrošinājums nerentablos maršrutos tiek samazināts:

„Visi jau uz mazināšanu iet, protams. Naudas ir maz, zaudējumus vairs nevaram nosegt.”
(publiskais partneris)

„Notiek maršrutu tikla optimizācija, un daži maršruti tiek slēgti.” (privātais partneris)

„Pasažieru skaits ir samazinājies pret iepriekšējo gadu apmēram par 30%, jo ekonomiskā krīze arī atsaucas uz pasažieru skaitu. Tas dabīgi palielina zaudējumus, un finansiāli pasūtītājam vajag vairāk naudas, vai arī jāsamazina darba apjoms. Līgums nosaka, ka samazināt darba apjomu vienpusējā kārtā pasūtītājs var ne vairāk kā 50%, jāsaka, ka vienai rindai pārvadātāju, šis apjoms jau tuvojas 50%.” (privātais partneris)

Maksātnespēja kā ierobežojums pakalpojumu saņemšanai dažkārt arī ir saistīts ar dzīvesvietu, jo tieši atrašanās tālu no blīvi apdzīvotām vietām būtiski sadārdzina pakalpojuma sniegšanas izmaksas, tomēr tā var būt arī nesaistīta ar apdzīvotās vietas tipu. Piemēram, tie, kas nespēj samaksāt, atbilstoši neizvēlas interneta pakalpojumus, neslēdz līgumu ar atkritumu apsaimniekotājiem utt. Atsevišķos jautājumos pašvaldības sadarbojas ar privātajiem partneriem un cenšas atbalstīt maznodrošinātos, tomēr tad tas ir ierobežots klāsts pakalpojumu, jo pašvaldībām pieejamais finansējums ir ļoti ierobežots:

„Arī ar pašvaldību bija runāts, ka varbūt var īpaši tiem iedzīvotājiem, kuri nevar samaksāt, piemēram, maznodrošinātajiem, kaut kā kompensēt to no pašvaldības sociālā budžeta, bet arī viņiem ir grūti.” (privātais partneris)

Dažos gadījumos PPP projektu ietvaros sniegtie pakalpojumi pilnīgi pamatoti ir dārgāki, jo ir kvalitatīvāki, un kvalitātes standartu ievērošana rada lielākas izmaksas. Tas šad tad rada iedzīvotāju vidū neapmierinātību, jo ne visi saprot, ka par kvalitatīvākiem pakalpojumiem ir jāmaksā dārgāk. Risinājums šādos gadījumos ir pakalpojumu sniedzēju daudzveidības nodrošināšana un monopolsituācijas izslēgšana: ja ir pieejami gan dārgāki un kvalitatīvāki, gan arī lētāki un mazāk kvalitatīvi pakalpojumi, iedzīvotājiem ir iespēja izvēlēties sev piemērotāko pakalpojumu veidu.

„Ir cilvēki, kuriem ir pārmetumi, bet tie pārmetumi ir nepamatoti. Ir kvalitatīvi pakalpojumi, bet ir dārgi. Ir dārgi.” (publiskais partneris)

Arī tas, ka samazinās pakalpojumu pieprasījums, var atstāt iespaidu uz pakalpojuma pieejamības nodrošinājumu noteiktās grupās, īpaši, lauku rajonos dzīvojošo vidū, kā arī pakalpojumu kvalitāti. Šobrīd, no aktīvi īstenotajiem PPP projektiem, visaktuālākā pieprasījuma, pieejamības un kvalitātes sabalansēšana ir sabiedriskā transporta pakalpojumu nodrošināšanā. No vienas puses, ekonomiskās krīzes ietekmē samazinās pieprasījums pēc sabiedriskā transporta pakalpojumiem (daudzos maršrutos samazinās pasažieru skaits), taču, ja tiek pieņemts lēmums kādu reisu slēgt, palielinās to cilvēku skaits, kam sabiedriskā transporta pakalpojumi vairs nav pieejami. Arī sabiedriskā transporta kvalitātes prasības valstī tika samazinātas, jo ekonomiskās krīzes dēļ pakalpojumu sniedzējiem ir grūtāk paņemt un atpelnīt kredītus vai līzingu jaunu autotransporta vienību iegādei, bet vienlaicīgi pieprasījuma samazinājuma dēļ samazinās uzņēmumu ieņēmumi no bijušiem un zūd nepieciešamība pēc lielajiem autobusiem:

„Sakarā ar krīzi tik radikāli strauji nomainīt autobusu parku nav vairs reāli, ekonomiskā situācija pasliktinājusies, tādēļ gan Ministru kabineta noteikumi, gan līgumi tā vienošanās pie līguma tika mainītas, un kvalitātes prasības tika pazeminātas. Bet tik un tā viņas ir daudz kvalitatīvākas nekā Lietuvā vai Polijā.” (privātais partneris)

Jāatzīmē, ka papildus riskus sabiedriskā transporta pakalpojumu nozarē rada arī nelegālie pārvadātāji, kas rada zaudējumus valstij, jo samazinās pasažieru skaits valsts dotētajos reisos, un rezultātā palielinās iespējamība, ka noteikti maršruti tiks arī slēgti:

„[Nelegālie pārvadātāji] – tā ir milzīga problēma. Un viņu neviens nerisina. Tas ir tas, kāpēc mēs uzskatām, ka valsts pati sevi apzog, nu ne apzog, teiksim, bet pieļauj krāpt. Jo mēs savu dotāciju, zaudējumu kompensāciju pieprasām vienmēr. Viņa varētu būt mazāka. Tie līdzekļi, ko maksā oficiālajam pārvadātājam, tie varbūt varēja būt krietni mazāki. Pēc mūsu aprēķiniem, nu, teiksim, 10%. Ļoti piesardzīgi. Citi pārvadātāji novērtē, ka pa viņu maršrutiem nelegālo pārvadātāju plūsma, tās apjoms var sasniegt kaut kur, teiksim, līdz 20%. Daudz.” (privātais partneris)

„... divi sprinteri izlec divas minūtes pirms mūsu autobusa un nosmeļ tos maksātspējīgos pasažierus, invalīdus un bērnus neņem (..) Visi piekrit, jā, ka tas nav labi, bet neviens neko izdarīt.. grūti pateikt – nevar vai negrib. Būtībā ierēdnis un jebkura institūcija, teiksim, kā Valsts autotransporta inspekcija, viņi sēž, viņiem priekšā ir priekšraksts, nolikums par viņu, šis, šis, šis, šis, un viņi rīkojas tikai pēc tā nolikuma.” (privātais partneris)

„Valstij nav ko piemaksāt, tas ir tas mūsu uzdevums nodrošināt pietiekamu pārvadājumu apjomu iedzīvotājiem un tajā pat laikā iekļauties šajā Valsts budžeta likumā atvēlētajā finansējumā, tas ir tas mūsu uzdevums. To jau es teicu, ja palielinās pārvadātāja zaudējumi, nauda mums pat tiek atņemta gada laikā vēl, visās nozarēs tiek samazināta nauda, tad attiecīgi cieš pasažieri, mēs samazinām pārvadājumu apjomu.” (publiskais partneris)

3.5. PAKALPOJUMA PIEPRASĪJUMA RISKS UN TO IETEKMĒJOŠIE FAKTORI

Vairāki Latvijā īstenotie PPP projekti ir saistīti ar pakalpojuma pieprasījuma reālu vai iespējamu samazinājumu. Tie ir visi tie projekti, kas saistīti ar pakalpojumu sniegšanu kādai demogrāfiskajai grupai, piemēram, bērnodārzu nodrošinājums – samazinoties dzimstībai un pieaugot emigrācijai, samazinās pieprasījums pēc vietām bērnodārzos.

Otrkārt, daudzos gadījumos pakalpojuma pieprasījumu samazina iedzīvotāju maksātspējas samazināšanās ekonomiskās krīzes apstākļos. No pētījumā apzinātajiem gadījumiem, ar šo risku ir saistīti PPP projekti, kas attiecas uz sabiedriskā transporta nodrošinājumu (bezdarba apstākļos samazinās iedzīvotāju pārvietošanās), pieprasījumu pēc bērnodārzos (bezdarba apstākļos vecāki paši pieskata savus mazuļus mājās), pieprasījumu pēc veco ļaužu pansionātiem (cilvēki paši aprūpē savus vecos un slimos tuviniekus):

„Šobrīd ir laiki mainījušies, šodien pansionāti vairāk nav vajadzīgi vai tik pat kā nav vajadzīgi, jo pensionārus neviens no mājām vairs nelaiž ārā, tas ir viens stabils ikmēneša ienākumu avots, tādu dot projām uz pansionātu... Tā kā rindas praktiski nav vairāk. (..) Tā situācija jau atkal aktualizēsies, protams, viņa atkal būs.” (privātais partneris)

„Pasažieru skaits samazinās, it īpaši lauku rajonos. Pierīgā, kam ir tas darbs, tie regulāri brauc. Bet tie, kas brauca laukos trīs reizes nedēļā, tagad aizbrauc tikai vienu – uz tirgu vai uz veikalu.” (publiskais partneris)

„Pasažieru skaits samazinājās objektīvu iemeslu dēļ. Vispār, es domāju, ka ar pasažieriem tagad būs vēl grūtāk, jo ir tomēr tā tendence braukt no valsts prom, un brauc pamatā tās personas un tie cilvēki, kuri prot un var strādāt.” (privātais partneris)

„Tāpat kā jebkurā nozarē arī mums ir samazinājies pieprasījums pēc pakalpojumiem, tās vietas, kur nepieciešami pārvadājumi, nav mainījušās, bet ir samazinājies pasažieru skaits, jo bezdarbs ir palielinājies, vairs nebrauc uz darbu cilvēki tik daudz, līdz ar to arī tas apjoms tiek mazināts.” (publiskais partneris)

Ar pieprasījuma samazināšanos saskaras arī daudzi citi uzņēmumi, kas saistīti ar uzņēmumu un iedzīvotāju apkalpošanu, piemēram, atkritumu apsaimniekošanas uzņēmumi. Ekonomiskās lejupslīdes situācijā uzņēmumi bankrotē un vairs nepērk atkritumu apsaimniekošanas pakalpojumus:

„Vienīgā un galvenā problēma ir tā, ka iedzīvotājiem un firmām sarūk ienākumi, un ir grūti apmaksāt atkritumu apsaimniekošanu.” (privātais partneris)

Riskus, kas saistīti ar pieprasījuma samazināšanos, dažos gadījumos uzņemas publiskais partneris, bet dažos – privātais partneris, un kopumā risku sadale ir ļoti atkarīga gan no PPP projekta nozares, gan arī konkrēti izveidotā PPP projekta darbības modeļa un līgumiskajām saistībām. Noteiktos gadījumos publiskā puse, piemēram, pašvaldība apņemas apmaksāt pakalpojumus noteiktam skaitam klientu, pieņemot, ka konkrētajā pašvaldībā ir pietiekams pieprasījums pēc noteiktā pakalpojuma (vietām bērnudārzā, veco ļaužu pansionātā un tml.). Gadījumos, ja klientu skaits ir mazāks, zaudējumus privātajam partnerim sedz pašvaldība, jo tā ir uzņēmusies šīs saistības.

Vēl citos gadījumos, piemēram, sabiedriskā transporta nodrošināšanā, lai gan zaudējumus saskaņā ar līgumu un vispārējo uzstādījumu (Eiropas Savienības regula) uzņemas publiskā puse, taču tā kā ekonomiskās krīzes apstākļos valstij nav iespējas zaudējumus pilnībā kompensēt, risinājums tiek meklēts, samazinot pakalpojuma klāstu, proti, slēdzot mazāk pieprasītos maršrutus. Šis ir tas gadījums, kad pieprasījuma risks ir cieši saistīts ar piedāvājuma riskiem, jo rezultātā iedzīvotājiem attālākos lauku apvidos, samazinās iespēja izmantot valsts dotētos sabiedriskā transporta pakalpojumus.

„Jo mazāk pasažieru, jo pārvadātājiem lielāki zaudējumi, jo valstij ir nepieciešami vairāk līdzekļi, lai kompensētu pārvadātājiem zaudējumus. Nauda mums valsts budžetā tiek samazināta, nevis palielināta, zaudējumi palielinās, un nauda tiek samazināta, līdz ar to loģisks ir rezultāts, ka tiek samazināts ar līgumu piešķirto tiesību apjoms, proti, pārvadājumu apjoms, tiek slēgti reisi.” (publiskais partneris)

„Teiksim, tie maršruti jau nebūtu slēdzami, bet samazināts pasažieru skaits, līdz ar to brauc tukšāki autobusi. Tas rada lielākus zaudējumus, tas ir tas pamats, kura dēļ atkal ir jāslēdz. Tā jau nevajadzētu tiklu samazināt, cilvēki ir jau kāds, bet – ja brauca pieci, tagad brauc divi tajā vietā, no tām mājām. Bet tik un tā arī tiem diviem cilvēkiem vajag. Tāpēc jau ir grūti. Mēs arī kaut ko mainījām, slēdzām, arī tagad pārvadātāji izskata, slēgsim reisu, jo savādāk nevar, tādi ir uzstādījumi.” (publiskais partneris)

Citā PPP modelī, savukārt, publiskā puse, piemēram, pašvaldība garantē tikai noteiktu daļu klientu, bet pārējos klientus piesaista privātais partneris, un tas, kā viņam veicas piesaistīt vai

noturēt klientus, arī veido viņa peļņas daļu. Lielākā daļa privāto partneru šādu modeli vērtē pozitīvi, jo viņiem tad ir vismaz kaut kāda garantētā ienākumu daļa, bet par biznesa veiksmēm vai neveiksmēm, pašiem piesaistot klientus, tad arī paši uzņemas atbildību:

„Ja gadījumā pēkšņi pašvaldību patēriņš nebūtu, (..) projekts noteikti nebūtu tik ekonomiski izdevīgs. (..) Ja būtu tikai pašvaldības klienti un nebūtu neviena ārējā klienta, arī tad projekts nebūtu ekonomiski izdevīgs. Ekonomisko izdevīgumu patreizējā brīdī nodrošina tas, ka ir viss šis pakalpojumu patērētāju loks.” (privātais partneris)

Vēl trešajā PPP modelī privātā puse pilnībā pati strādā ar to, lai pārdotu savus pakalpojumus, un to parasti cenšas darīt, mainot un papildinot pakalpojuma klāstu, kā arī piedāvājot kvalitatīvākus, klientiem piemērotākus vai interesantākus pakalpojumus:

„Mēs iesākumā jau esam mēģinājuši pozicionēt šo uzņēmumu, arī veicot investīcijas, kā pietiekoši augstas kvalitātes pakalpojumu sniedzēju. (..) Ir jau atsevišķi pakalpojumi, kur mēs pārklājamies, bet mēs esam mēģinājuši ieviest to jēdzienu, kas ir – ātra un kvalitatīva apkalpošana, kā centrs. (..) Mēs jau arī analizējam to situāciju. Cik mums ir unikālo klientu, cik pēc tam šie unikālie klienti paliek par pastāvīgiem klientiem.” (privātais partneris)

Izejot no tā, kurš finansiāli uzņemas galveno atbildību attiecībā uz pieprasījuma risku, tiek arī sadalīta atbildība par pieprasījuma izvērtēšanu. Ja galveno atbildību uzņemas publiskais partneris, tad, gatavojot PPP projekta dokumentāciju, balstoties uz pieejamo statistiku un veicot nepieciešamos finansiāli ekonomiskos aprēķinus, tiek veikta arī pieprasījuma prognozēšana.

„Visos finanšu ekonomiskajos aprēķinos tika analizēta šī prognoze. Tika analizēta gan iedzīvotāju ienākumu samazināšanās, kā tas varētu atspoguļoties, gan demogrāfiskā situācija, gan migrācijas situācija. Viss šajos projektos tika izanalizēts.” (publiskais partneris)

Savukārt, ja galveno atbildību par pieprasījuma risku uzņemas privātais partneris, tā tad ir viņa kompetence izvērtēt sava biznesa riskus un spējas konkurēt ar citiem pakalpojuma piedāvātājiem.

„Mums bija jāiesniedz arī biznesa plāns, tas, kā mēs attīstīsim pakalpojumus, kādi būs finanšu rādītāji, kādi būs pakalpojumi, ko sniegs. Šajos sešos gados šis sākotnējais piedāvātais biznesa plāns ir mainīts vairākkārt. Dzīve ienes savas korekcijas. Mainās iedzīvotāju pirktspēja, mainās arī tas, kādi pakalpojumi tiek piedāvāti no konkurentu vidus.” (privātais partneris)

Attiecībā uz iedzīvotāju iesaistīšanu pakalpojumu pieprasījumu izvērtēšanā, jāatzīmē, ka līdzšinējā prakse PPP projektu īstenošanā nav iekļāvusi plašas diskusijas ar iedzīvotājiem un iedzīvotāju sabiedrisko apspriešanu organizēšanu. Tam ir vairāki iespējamie iemesli. Pirmkārt, sabiedriskās apspriešanas organizēšana PPP projekta īstenošanai nav obligāta prasība (izņēmumi ir projekti, kuros to satura dēļ ir paredzēta publiskā apspriešana, piemēram, sabiedriska objekta būvniecības vietas izvēle). Otrkārt, iedzīvotājiem pārsvarā gadījumu nav pietiekamas kompetences un intereses izvērtēt projektus attiecībā uz to finansēšanas modeli, bet ir aizspriedumaina attieksme pret PPP projektiem vispār (plašāk par iedzīvotāju attieksmi pret PPP projektiem un ar to saistītajiem riskiem skatīt 2. nodaļā: „2.3.4. Izpratne par PPP projektiem iedzīvotāju vidū”).

3.6. PPP PROJEKTU FINANSĒŠANAS MODEĻI, TO IZDEVĪGUMS UN RISKI PARTNERU SKATĪJUMĀ

PPP metodiskā literatūra parasti ietver plašus paskaidrojumus par to, kā veidot viena vai otra veida projekta finansēšanas modeli. Kaut arī Latvijā īstenoto PPP gadījumu skaits nav liels, Latvijas situācijas izpētē ir noskaidrota un šajā apakšnodaļā apkopota publiskā un privātā partnera pieredze un viedoklis, kādas priekšrocības un kādi riski rodas, piemērojot atšķirīgu nekā tradicionālajā iepirkumā finansēšanas kārtību.

3.6.1. PPP projektu finansēšanas kārtība iesaistīto pušu skatījumā

Kā jau norādīts nodaļā par lēmuma pieņemšanas procesu, īstenojot PPP projektu, PPP projekti valsts iestādēm un pašvaldībām šķiet izdevīgi, jo savu vajadzību risināšanai ļauj piesaistīt privātā partnera finansējumu. Daļā Latvijas gadījumu šiem projektiem bija izstrādāti finanšu ekonomiskie aprēķini, kuru rezultātā ir secināts, ka PPP projekts ir arī ekonomiski izdevīgāks.

Viena no jomām, kas prasa lielus ilgtermiņa ieguldījumus un kur plaši tiek izmantoti PPP projekti (līgumiskā partnerība), ir **būvniecība un apsaimniekošana**. Šie projekti paredz publiskajam partnerim nepieciešamo ēku vai citu infrastruktūras objektu projektēšanu, celtniecību vai renovāciju un apsaimniekošanu uz noteiktu laika periodu, kas ir 20 vai vairāk gadu. Šo gadu laikā publiskais partneris uzcelto objektu izpērk un iegūst savā īpašumā.

Būvniecības projektu finansēšana paredz sākotnējos privātā partnera ieguldījumus, kurus tas var sākt saņemt atpakaļ pēc tam, kad objekts ir nodots ekspluatācijā. Privātais partneris samaksu saņem tiešā veidā no publiskā partnera. Tā kā pabeigtu objektu, kas tapuši PPP projekta ietvaros, Latvijā ir tikai daži, tad spriest par kopīgām tendencēm šobrīd nav iespējams, taču ir iespējams raksturot līdz šim izmantotos risinājumus un abu pušu apmierinātību ar tiem.

Piemēram, četru bērnodārzu būvniecības un apsaimniekošanas projekta finansēšanas modeli tika ietverts „atliktā maksājuma princips”, proti, privātais partneris ne tikai objektu uzbūvē par saviem finanšu līdzekļiem, bet publiskais partneris būvniecībā ieguldīto summu sāk atmaksāt tikai pēc noteikta laika, piemēram, gadu pēc objekta nodošanas ekspluatācijā.

„Nolikumā bija tāda prasība – tas, kurš piedāvā lielāko atlikto maksājumu, tas iegūst vairāk punktus, salīdzinoši ar konkurentiem. Mēs bijām tik drosmīgi, ka nolēmām uzbūvēt par savu naudu un vēl gadu neprasīt naudu.” (privātais partneris)

Atbilstoši noslēgtajam līgumam publiskais partneris katru mēnesi maksā konstantu maksājumu par būvniecības un apsaimniekošanas izdevumiem. Ja būvniecības izdevumiem tiek piemērots atliktā maksājuma princips, tad apsaimniekošanas izdevumus publiskais partneris sāk maksāt uzreiz pēc objekta nodošanas ekspluatācijā, savukārt būvniecības izdevumus – tikai pēc kāda laika. Izmantojot šo pieeju, publiskais partneris ir ieguvējs tad, kad ir zināms, ka tuvākajos gados pašvaldības budžetam maksājumi radīs lielāku slogu, nekā dažus gadus vēlāk.

Apsaimniekošanas maksājumu veido mainīgā un nemainīgā daļa. Mainīgā daļa attiecas uz komunālo pakalpojumu izmaksām, kas regulāri tiek pārskatītas, lai tās atbilstu patērētajam

apjomam. Savukārt, nemainīgā daļa aptver izdevumus par telpu uzkopšanu, teritorijas labiekārtošanu, apsardzi u. tml. pakalpojumiem. Papildus apsaimniekošanas izdevumiem, ikmēneša maksājumā ietilpst arī summa, kas veido uzkrājumu remontdarbiem. Uzkrātos līdzekļus privātais partneris var izmantot tikai ar publiskā partnera atļauju. Tie galvenokārt paredzēti objekta kapitālajam remontam pirms tā nodošanas publiskajam partnerim, līgumam beidzoties, taču ar publiskā partnera atļauju tos var izmantot arī citu neparedzētu remontdarbu veikšanai līguma darbības laikā.

„Tātad šī gada laikā mēs jau savācam – cik rāda elektrības skaitītājs, cik ūdens rāda, cik aizies pa ziemu apkure, kā projektā ir bijis plānots uz tiem kvadrātmetriem, kāda ir faktiskā dzīve un tad jau mēs ar šo privāto partneri runāsim par to, cik būs pakalpojuma maksa nākošā gadā, kā mēs dalām šīs mainīgās izmaksas. Pirmais gads ir pārbaudes gads. Nevieni jau nezināja, cik īsti maksās.” (publiskais partneris)

„Un plus vēl ir konstants tā saucamais uzkrājums, kurš vispār iet atsevišķā kontā. Faktiski tā ir tāda drošības nauda priekš privātā. Ja piepeši kaut kas ir ārpus kārtas jāremontē, ar mūsu piekrišanu no šī konta var paņemt. Šis uzkrājums būs tikai remontiem ar domu, ka deviņpadsmitajā gadā varēs kapitāli visu atremontēt un mums atdot.” (publiskais partneris)

Daļā projektu privātajam partnerim ir atļauts vai tiek plānots atļaut izmantot viņam apsaimniekošanā nodotos resursus savai uzņēmējdarbībai papildus ienākumu gūšanai. Šāda pieeja nodrošina to, ka publiskais partneris (vai iedzīvotāji, kā gala patērētāji) par tiem pakalpojumiem, kuru pieprasījumu nodrošina paši, maksā mazāk, noteiktu summu, par kuru panākta vienošanās. Savukārt, privātajam partnerim ir iespēja gūt papildus ienākumus, kas atkarīgi no viņa kā uzņēmēja spējas piedāvāt klientiem interesantus pakalpojumus. Atsevišķos koncesiju gadījumos ir zināms, ka privātais partneris maksā kādu daļu no savas peļņas publiskajam partnerim, jo tās gūšanai ir izmantoti publiskā partnera resursi, taču citos gadījumos, it īpaši, ja projekts ir uzsākšanas stadijā, precīzi līguma nosacījumi nav zināmi vai netiek izpausti.

„Mēs būtu šeit kā pamatenkurs visam pasākumam. Privātajam būtu jādomā, kā no rīta 7:00–8:00 dabūt savus klientus un no 17:00 līdz tālāk, cik viņš grib strādāt, līdz 21:00 vai 22:00 vakarā. Tā ir viņa darīšana, kā piesaistīt, kā ar mārketingu strādāt. Šeit ir atkal tas pats. Pašvaldība grib nopirkt tikai un vienīgi šo pakalpojumu.” (publiskais partneris)

„Mēs paredzam šo pamatmāju un vēl paredzam papildus vienu ēku, tādu kā B ēku, tukšu ēku skicē, kur arī pie viena varianta, kur privātais varētu brīvi, gandrīz bez ierobežojumiem, protams, viņš nevar tur publisko namu vai spēļu zāli, ar kaut kādiem maziem ierobežojumiem, bet brīvi, papildus ienākumiem, kaut kādas komercdarbības veikt.” (publiskais partneris)

Vērtējot augstāk minēto būvniecības projektu finansēšanas priekšrocības un trūkumus, gan publiskie, gan privātie partneri galvenokārt stāsta par privātā partnera ieguldītajiem finanšu līdzekļiem projekta realizācijā. Lai gan būvniecības projekti parasti ir ļoti apjomīgi un tādēļ to īstenošanai privātie partneri piesaista banku vai citu investoru finansējumu, ekonomiskās situācijas dēļ, Latvijā dažu projektu realizācijā ieguldīti paša privātā partnera resursi (par finanšu piesaistes jautājumiem sk. sīkāk 3.6.2. „Finanšu piesaistīšana, banku prasības un nosacījumi”).

Publisko partneru skatījumā, uzņēmēju ieguldītais finansējums un maksājumu veikšanas kārtība sniedz vairākas priekšrocības. Pirmkārt, tas dod garantiju, ka privātais partneris izpildīs projekta nosacījumus saskaņā ar līgumu un noteiktajā termiņā. Otrkārt, salīdzinot ar bankā

ņemtu kredītu, publiskajam partnerim tiek piemēroti izdevīgāki nosacījumi, piemēram, nemainīga procentu likme uz visu līguma izpildes termiņu, tādējādi pastāv iespēja, ka projekts ar privātā partnera investīcijām, publiskajam partnerim izmaksā lētāk. Vienlaikus, ir skaidrs, ka vairumā gadījumu privātajam partnerim, PPP projekta īstenošanai, būs nepieciešams banku aizdevums.

„PPP gadījumā privātais partneris saņem naudu, sāk saņemt naudu tikai tad, kad iestājas pakalpojuma pieejamības diena, konkrēti tas ir pusotrs gads pēc līguma noslēgšanas. Tas nozīmē, ka šī pusotra gada laikā jebkura veida būvniecība un saimnieciskā darbība ir privātā partnera risks. Publiskais partneris par to nemaksā neko. Kamēr, piemēram, tradicionālā iepirkuma gadījumā publiskajam partnerim būtu jāmaksā katru mēnesi atbilstoši būvdarbu izpildes aktiem. Līdz ar to privātais partneris ir ieinteresēts maksimāli ātri, viņš ir ieinteresēts ievērot termiņus un nodot objektu ekspluatācijā paredzētajā laikā.” (privātais partneris)

„Ja mēs ņemam bankā, tas nozīmē, ka (..) kredītprocenti tāpat jāmaksā. (..) sanāk, ka mēs tos 7% tāpat kā bankā maksājam, bet viņi mums ir nemainīgi visus deviņpadsmit gadus, bankā viņi var mainīties, un mēs nezinām, kurā brīdī viņi mainīsies uz augšu vai uz leju. Tas ir ieguvums.” (publiskais partneris)

„Mūsu problēma ir dabūt šo pakalpojumu, protams, priekš mums pēc iespējas izdevīgāk, lētāk. Protams, to iedos privātais, kuram ir pēc iespējas vairāk savs kapitāls.” (publiskais partneris)

Papildus augstāk minētajām priekšrocībām, būvniecības projektos iesaistītie partneri vērs uzmanību uz vēl diviem aspektiem, kas PPP projektu privātajam partnerim padara finansiāli izdevīgāku, taču nav tieši saistīti ar projektā ieguldīto finanšu resursu avotu. Pirmkārt, kā norāda viens no privātajiem partneriem, nosacījums, ka privātais partneris gan būvē, gan apsaimnieko uzcelto ēku, „nozīmē, ka viņam ir ēku jābūvē tā, lai viņam būtu izdevīgi apsaimniekot šo ēku 20 gadu periodā. Tas nozīmē, ka viņš iegulda vairāk būvniecībā, bet (..) viņš ietaupa naudu pēc tam uz ēkas ekspluatācijas izmaksām.” Otrkārt, nosacījums, ka būvniekam pirms ēkas nodošanas publiskajam partnerim ir jāveic tās kapitālais remonts, nozīmē, ka „rēķinot 20 gadus, mums faktiski ir jārēķina, ka ieguldījumi ir darīti vismaz 30, vēl 10 gadi tiek sakārtoti, ka tur nav būtiski jāiegulda.” (publiskais partneris)

Ņemot vērā, ka būvniecības riska uzņemšanās Latvijā ir samērā jauna parādība, uzņēmēji, runājot par būvniecības un apsaimniekošanas PPP projektu ekonomisko un finanšu izdevīgumu, pauž divējādas nostājas. No vienas puses, pēc būvniecības objekta nodošanas ekspluatācijā, privātais partneris sāk saņemt maksājumus, tas nodrošina stabilu naudas plūsmu un garantē darbu uz noteiktu laika posmu, kas uzņēmumam ir izdevīgi. Taču ir svarīgi, lai uzņēmēja aplēses par apsaimniekošanas izmaksām, uz kuru pamata tika iesniegts piedāvājums PPP iepirkumā, atbilstu reālajai situācijai. No otras puses, uzņēmēji pauž bažas saistībā ar to, kā ieguldījumi vienā projektā samazinās viņu iespējas piedalīties citos projektos. Šajā gadījumā bankā ņemts kredīts zināmā mērā samazina uzņēmēja riskus.

„Slikti ir tas, ka būvnieks savus apgrozāmos līdzekļus ir ieguldījis iekšā pasākumā. Šādā pasākumā līdzekļi ir jāiegulda bankai, nevis būvniekam. Jo mūsu bizness ir būvēt un bankas bizness ir pelnīt naudu ar naudu. (..) Tas apgrūtina. Tas uzliek lieku finansiālu slogu.” (privātais partneris)

„... aizņemoties bankā naudu, tu izpildi darbu, saņem par darbiem, pašvaldība 20 gadu laikā bankai samaksā. Kāds man risks? Man ir izredzes tikt pie ievērojama apjoma būvdarbiem, savukārt banka no valsts, no pašvaldības saņem par to naudu, ko [būvniecībā] ir ieguldījuši celtnieki, viņi saņem 10 vai 20 gadu laikā. Līdz ar to sākotnēji tas uzstādījums likās pilnīgi normāls.” (privātais partneris)

Tomēr par spīti bažām par iesaldētiem līdzekļiem, privātie partneri atzīst, ka šādi projekti ir drošs ieguldījums un tiek meklētas iespējas, kā samazināt sākotnējo finanšu slogu un nodrošinātu uzņēmumam iespēju piedalīties arī citos projektos. Piemēram, privātie partneri izskata iespēju refinansēt šos projektus, piesaistot banku kapitālu. Turklāt privātie partneri apsver, ka banku finansējumu ir izdevīgāk piesaistīt brīdī, kad projekts jau veiksmīgi darbojas, kas varētu palīdzēt vienoties par labvēlīgākiem banku aizdevuma nosacījumiem.

„... mēs tomēr esam būvnieki, mēs neesam investori, protams, tagad ir daudz piedāvājumu, kur ieguldīt naudu, (...) un šinī brīdī, kad viss tāds nedrošs, es uzskatu, ka tāds normāls variants, kur to naudiņu pagaidām ielikt drošā vietā. Pēc tam, protams, mēs esam gatavi arī izskatīt kādas iespējas, ja būs piedāvājumi refinansēties.” (privātais partneris)

Citās nozarēs Latvijā, kur ir izmantoti PPP projekti, raksturīgs ir cits līgumiskās partnerības veids – koncesijas – vai arī atsevišķos gadījumos – institucionālā partnerība. Viena no nozarēm, kurā ir noslēgti vairāki koncesiju līgumi, ir komunālie pakalpojumi, kas ļauj spriest par pielietoto vadības nodošanas un finansēšanas modeļu dažādību. Šeit ir iespējams izdalīt trīs variantus. Vienkāršākais no tiem ir pakalpojuma nodrošināšanas nodošana privātam uzņēmumam, kurš tajā izmanto savus resursus (piemēram, atkritumu apsaimniekošanā). Citos koncesiju gadījumos pašvaldība nodod arī resursus pakalpojuma nodrošināšanai (uzņēmumu ar resursiem vai uzņēmuma kapitāldaļas, t. sk., veidojot kopuzņēmumu), taču pakalpojuma sniedzējs, kā rāda prakse, var būt ne tikai privāts uzņēmējs, bet arī pašvaldības kapitālsabiedrība.

Pirmajā minētajā gadījumā, kā norāda iesaistītās puses, viņi nesaskata praktisku atšķirību no tā veida, kādā šāds pakalpojums tiek sniegts, ja būtu noticis tradicionālais iepirkums.

„Viņi izmanto savu transportu. Atved savus konteinerus. Mēs ar viņiem noslēdzām līgumus. Viss ir viņu. Viņi visu sagādā, ko mums vajag. Mēs tikai maksājam par pakalpojumu. Viņi visu dara paši. Tas ir ļoti labi. Iedzīvotāji ar pagastu slēdz līgumus un mēs vācam visiem novada iedzīvotājiem.” (publiskais partneris)

Šo koncesijas līguma darbības laikā privātais partneris slēdz līgumus ar iedzīvotājiem un saņem no viņiem maksājumus par sniegtajiem pakalpojumiem. Pašvaldība attiecīgi norēķinās par savu iestāžu izmantotajiem pakalpojumiem. Ja attiecīgo pakalpojumu pašvaldības teritorijā nodrošina vairāki uzņēmumi, tad pašvaldība garantē, ka tās iestādes izmantos tā uzņēmuma pakalpojumus, ar kuru noslēgts koncesijas līgums. Pakalpojuma tarīfus privātais partneris saskaņo ar pašvaldību, ierēķinot tajos arī savu peļņu. Ja normatīvie akti to paredz, tad tarifi ir jāsaskaņo ar Sabiedrisko pakalpojumu regulatoru, lai gan privātie partneri vērs uzmanību, ka pēc spēkā esošajiem normatīvajiem aktiem, koncesiju līgumi neietilpst Sabiedrisko pakalpojumu regulatora kompetencē.

Šī finansēšanas principa galvenais trūkums privāto partneru vērtējumā ir saistīts ar komunālo pakalpojumu specifiku, jo, kā norāda viens no privātajiem partneriem, „pirmkārt, šajā biznesā īsti nav iespējas reāli paplašināties un arī cena, tas nav brīvais tirgus, es paskatos, gribu un nosaku tādu, regulators nosaka, patīk, nepatīk, strādā, 7% peļņa, vairāk nedabūsi.”

Ja pašvaldība privātajam partnerim uz līgumā noteikto laiku nodod savus resursus, kas nepieciešami pakalpojuma nodrošināšanai, tā paredz noteiktu koncesijas maksu par šo resursu izmantošanu un tiesībām sniegt pakalpojumu. Daļā gadījumu privātajam partnerim līguma darbības laikā jāveic arī obligātas investīcijas pakalpojuma attīstībā. Pēc līguma beigām ieguldītās investīcijas paliek publiskajam partnerim un papildus tām privātajam partnerim pašvaldībai jākompensē vai jānodod atpakaļ sākotnēji saņemtie resursi vērtībā, kas ir atrunāta koncesijas līgumā.

„Koncesijas līgums paredz, ka koncesijas resursu vērtība ir tāda un tāda, un šādu pašu koncesijas resursu vērtību ir jāatgriež pēc 30 gadiem. Vērtība ir jāatgriež. Nav jāatgriež veca lāpsta, bet ir jāatgriež vērtība lāpstai, kas bija jauna nodošanas brīdī.” (publiskais partneris)

Citā gadījumā publiskais partneris privātajam partnerim nodod koncesijā savas kapitālsabiedrības kapitāldaļu pārvaldīšanu, par to paredzot regulāru samaksu un stingri atrunājot koncesionāra tiesības un pienākumus.

„Viņi pārvalda mūsu kapitāldaļas, un mēs par to viņiem maksājam 2% no apgrozījuma gadā, viņi ir tiesīgi saņemt. Tas ir tas pašvaldības ieguldījums un plus vēl pašvaldība atsakas no peļņas šajā kapitālsabiedrībā. Tas ir tas pašvaldības devums.” (publiskais partneris)

„Tur bija noteiktas stingras darbības, ko koncesionārs drīkst un nedrīkst darīt gan ar mantu, gan ar ieguldījumiem, gan ar finanšu plūsmām, gan ar (...) īpašumu, pats savu īpašumu. Koncesionāram ir uzlikts, kādus līgumus drīkst slēgt, kādus darījumus drīkst slēgt, līdz kādām summām utt.” (privātais partneris)

Saskaņā ar privātā partnera stāstīto, kapitālsabiedrības „galvenais finansēšanas avots ir tas, ko nopelna pati sabiedrība”, taču pakalpojuma modernizēšanai privātais partneris var ņemt arī kredītu un piesaistīt privāto investoru līdzekļus. Papildus tam koncesionāram katru gadu kapitālsabiedrības attīstībā jāiegulda noteikta summa, taču, kā atzina privātais partneris, „koncesionāru izdarītās investīcijas tehnoloģijās, pamatlīdzekļos utt., var tikt kapitalizētas jeb mēs varam iegūt kapitāldaļas atbilstoši ieguldītajiem līdzekļiem vai iegādātajai aparatūrai utt.”

Ja kapitāldaļu nodošana pārvaldīšanā ietver arī kopuzņēmuma veidošanu ar privāto partneri, tad tiek nodibināta institucionālā partnerība. Latvijas gadījumā par mēģinājumu veidot institucionālo partnerību var runāt divos gadījumos – vienā gadījumā tā ir izveidojusies no iepriekš noslēgtā koncesijas līguma, savukārt, otrajā gadījumā PPP projekts, kura dēļ tika nodibināts kopuzņēmums, netiks īstenots sakarā ar privātā partnera grūtībām piesaistīt nepieciešamo papildu finansējumu.

Kritiskāk ir vērtētš tāds komunālo pakalpojumu koncesijas modelis, kad publiskais partneris pakalpojuma sniegšanu nodod savai kapitālsabiedrībai, kas nav privāts uzņēmums un kuras kapitāldaļu turētāju pārstāvis ir vietējās pašvaldības pārvaldes vadītājs. Tas attiecīgi rada interešu konfliktu un pēc būtības neatbilst PPP idejai.

„No vienas puses, viņam arī ir dilemma – no vienas puses viņam ir jārūpējas par pašvaldību, lai iedzīvotājiem ir lētāk, no otras puses, viņam ir jāuztraucas par pašvaldības kapitālsabiedrību, kā kapitāldaļu pārstāvim, lai kapitālsabiedrība nenogrimst, lai būtu peļņa un tur tā visu laiku tā dilemma ir, tieši tāpēc ar pašvaldības kapitālsabiedrību šāds murgs ir diezgan neperspektīvs.” (privātais partneris)

„Man nekad nav šis modelis diži patīcis, jo viņš ir vairāk samocīts, nevis pēc savas būtības privātā publiskā partnerība, kad nāk privātais ar savu kapitālu, nāk publiskais ar savu, un tad tas tiek veidots kā modelis.” (privātais partneris)

Papildus augstāk minētajām problēmām pētījumā apskatītais gadījums, kad komunālo pakalpojumu sniegšanu pašvaldība nodod savai kapitālsabiedrībai, atklāj vēl divus aspektus, ko publiskajiem partneriem svarīgi ņemt vērā, sastādot koncesiju līgumus. Pirmkārt, tie ir nosacījumi par nosacīti privātā un publiskā partnera ieguldījumiem pakalpojuma attīstībā.

„Tajā līguma nav precīzi atrunāta tāda lieta, kā milzīgi kapitālieguldījumi, kas pārsniedz [līgumā paredzēto ieguldījumu summu]. Nav noslēpums, ka trases plīst, ir nepieciešami kapitālie remontu. Mēs esam ieguldījuši, ko tālāk. Mums tas nepieder, mēs tikai apsaimniekojam, gūstam labumu ar kārtējo uzturēšanu. Kuram ir tālāk jāiegulda līdzekļi – pašvaldībai, kam teorētiski pieder, vai mums? (...) tad diezgan precīzi jāatrunā šādos līgumos pašvaldības, ja tie ir ieguldījumi, tad kur un kāpēc, ja tie ir privātā uzņēmuma ieguldījumi, tad cik lielā apmērā un tieši kur (...), tas nav tā kā vienkārši iegulda un viss, šādās nozarēs strādājot, ieguldījumi ir reizēm neprognozējami un nepārtraukti.” (privātais partneris)

Otrkārt, ja publiskais partneris pakalpojuma attīstībai vēlas piesaistīt arī Eiropas Savienības struktūrfondu finansējumu, tad viņam jāņem vērā nosacījums, ka „*pamatlīdzekļiem, ar kuriem tiek sniegti šie komunālie pakalpojumi – ūdens apgāde un kanalizācija – ir jābūt īpašumā. Gan Vides ministrija, gan Centrālā finanšu un līguma aģentūra nepiekrīt versijai par kaut kādiem koncesijas līgumiem, viņiem tādi nepatīk, viņiem ir nepieciešams konkrēts dokuments, ka šie ir pamatlīdzekļi – trases, sistēmas, attīrīšanas iekārtas, torņi utt., ka viņi atrodas īpašumā pakalpojuma sniedzējam.*” (privātais partneris)

Vēl viena nozare, kurā tiek slēgti koncesiju līgumi, taču tiek piemērots atšķirīgs finansēšanas modelis, ir sabiedriskā transporta pakalpojumi. Šeit sabiedriskā transporta pārvadātāji daļu samaksas par pakalpojumiem iekasē no gala patērētājiem (iedzīvotājiem), taču pārējos izdevumus valdība mērķtiecīgi dotē, lai nodrošinātu pakalpojuma cenu atbilstoši iedzīvotāju maksātspējai. Līdz ar to šajā jomā ar privātajiem partneriem tiek noslēgti koncesiju līgumi, kas paredz zaudējumu kompensāciju par sabiedriskā transporta pārvadājumiem tālsatiksmes un reģionālajos vietējas nozīmes maršrutos. Saskaņā ar koncesiju līgumiem, sabiedriskā transporta pārvadātāji publiskajam partnerim regulāri iesniedz peļņas un zaudējumu aprēķinu, ko veido ieņēmumi no pārdotajām biļetēm un izdevumi (transporta, administrācijas uzturēšana, amortizācija, degviela, remonts u. c.). Attiecīgi, to izdevumu daļu, ko nenosedz ieņēmumi no sniegtajiem pakalpojumiem, publiskais partneris kompensē no valsts budžeta. Kompensējot zaudējumus, publiskais partneris apmaksā arī uzņēmuma peļņas daļu, ko aprēķina saskaņā ar normatīvajiem aktiem. Līgumos ir atrunāti arī pakalpojuma tarifi, taču, saskaņojot ar publisko partneri, pārvadātājs tos var paaugstināt.

„Mēs pārdodam biļetes, pie tam pārdodam (...) valsts nosaka, Autotransporta direkcija nosaka tarifu. Mēs esam tikai pārvadātāji, mēs iekasējam maksu par pārdotām biļetēm autobusos, autoostas iekasē naudu par biļetēm, kas ir pārdotas autoostās, tie kopējie ieņēmumi veido, kā saka, kopējo ieņēmumu masu, mēs pēc Autotransporta direkcijas metodikas, kura ir Ministru kabineta noteikumos atrunāta un definēta precīzi, skaitām savus izdevumus, attiecībā par pakalpojuma pašizmaksu, to starpību starp mūsu pašizmaksu un mūsu pašu ienākumiem kompensē Satiksmes ministrija, valsts. Faktiski kompensē visus zaudējumus.” (privātais partneris)

Ja privātie partneri nodrošina pārvadājumus gan tālsatiksmes, gan vietējās nozīmes maršrutos, tad ieņēmumi un izdevumi ir jāuzskaita atsevišķi. Lai gan abos gadījumos zaudējumus kompensē no valsts budžeta, tarifu aprēķins ir atšķirīgs un par tālsatiksmes maršrutiem pārvadātāji līgumu slēdz ar Autotransporta direkciju, bet par vietējās nozīmes maršrutiem – ar attiecīgo plānošanas reģionu. Tāpat pārvadātājiem atsevišķi jāuzskaita dažādi blakus ieņēmumi, piemēram, ekskursiju braucieni. Ņemot vērā ekonomisko situāciju, daudzi pārvadātāji sūdzas, ka valsts dotācijas apjoms ir samazināts. Līdz ar to dažādi pasūtījumu braucieni ir viens no veidiem, kā uzņēmumi cenšas kompensēt samazināto dotāciju un nosegt izdevumus. Tāpat, privāto partneru skatījumā, izdevīgākā situācijā ir lielāki uzņēmumi un pārvadātāji, kuriem noslēgts līgums gan par tālsatiksmes, gan reģiona vietējās nozīmes maršrutiem.

„Ja ir šie pasūtījuma braucieni, tad tā ir viena nozare, tālsatiksmē ir otra nozare un rajona satiksme ir trešā nozare. Atkarībā no ieņēmumiem, administrācija daļa to priekšnieka algu proporcionāli uz šiem trim, bet, ja man nav uz ko dalīt, tad viss aiziet uz rajona satiksmi. Tā tie zaudējumi palielinās.” (publiskais partneris)

Pārvadātāju izmaksu jautājumā saduras publiskā un privātā sektora intereses. No publiskā partnera viedokļa raugoties, ir izdevīgi, ja visu pārvadātāju izdevumi būtu samērā līdzīgi. Taču praksē atklājas, ka pat viena plānošanas reģiona ietvaros dažādu pārvadātāju darba izmaksas atšķiras. Publiskie partneri stāsta, ka iespējamie iemesli ir pārvadātāja rīcībā esošā autobusu parka lielums, autobusu tehniskie parametri, konkurējošā sabiedriskā transporta (vilcienu nelegālo pārvadātāju) pieejamība maršrutā, taču ne vienmēr šie iemesli palīdz izskaidrot izmaksu atšķirības. Publiskais partneris tad būtu ieinteresēts atteikties no tāda pārvadātāja, taču līgumi ir noslēgti vēl pirms administratīvās reformas, un tas nav izdarāms.

„Ja ir pārāk liela tā pašizmaksa, tad nav tā kā godīgi. Ar [pārvadātāju] mēs te cīnāmies šos mēnešus, jābrauc, jāizskata, kas tur par lietu, kāpēc tā pašizmaksa par lielu. Tas jāizpēta, tas viss ir darbs. Un līgumu viņi ir noslēguši uz šo pašizmaksu, un padome ir piekritusi, un mums ir grūti tagad.” (publiskais partneris)

Savukārt, no privāto partneru puses, veikt uzņēmējdarbību ir ieinteresēti gan lielie, gan mazie pārvadātāji, un ir zināms, ka mazo pārvadātāju izmaksas var objektīvi būt lielākas administratīvo izmaksu dēļ.

„Mazam uzņēmumam, piemēram, tāpat jābūt apsardzei, tāpat jābūt kaut kādai apkalpošanai, bet lielais uzņēmums, viņam, piemēram, 100 autobusu un viņam tie paši četri sargi vai uz 10 autobusiem četri sargi. Tie izdevumi maziem lielāki sanāk, ja parēķina uz to kilometru, bet mums pieeja pie visa ir vienāda apmēram, tur tā problēma.” (privātais partneris)

Lūgti novērtēt finansēšanas modeļa ieguvumus un riskus, pārvadātāji galvenokārt uzsver, ka svarīgi, lai publiskais partneris izpilda līguma nosacījumus. Lai gan līgumā paredzēts, ka pilnībā tiks kompensēti visi uzņēmuma zaudējumi, kā jau iepriekš minēts, vairāki pārvadātāji stāsta, ka tas šobrīd netiek pildīts. Līdz ar to, pēc pārvadātāju domām, galvenā problēma saistībā ar koncesiju līgumiem ir samazinātais valsts budžets, kura dēļ publiskais partneris nevar izpildīt līguma nosacījumus. Tomēr aptaujāto pārvadātāju pieredze atšķiras. Neskatoties uz sūdzībām par samazināto valsts budžetu un dotāciju, daži privātie partneri atzīst, ka viņiem publiskais partneris kompensē visus zaudējumus un uzņēmums var veiksmīgi darboties.

3.6.2. Finanšu piesaistīšana, banku prasības un nosacījumi

Ņemot vērā PPP projektu apjomu un ilgtermiņa raksturu, privātie partneri to realizācijai parasti piesaista banku vai citu investoru finanšu līdzekļus. Daudzos gadījumos prasību par banku aizdevumu izvirza arī publiskie partneri, kas tādējādi iegūst lielāku drošību par privātā partnera finanšu stabilitāti.

„... tas nozīmē, ka lielākos riskus tajā projektā uzņemas tieši bankas, jo bankas sniedz lielāko daļu naudas. Līdz ar to bankām ir vislielākā motivācija, interese uzraudzīt to projektu un pastāvīgi sekot līdzi, lai viņš notiek tā kā nākas, un, līdz ko ir vismazākās pazīmes par saistību neizpildi vai par grūtībām, ielekt iekšā tajā procesā un to izlabot, kamēr projekts nav apstājies un publiskais partneris nav sācis domāt par izbeigšanu. Vai arī tad, ja publiskais partneris jau plāno izbeigt, tad tomēr viņš dod tai bankai iespēju atrast jaunu privāto partneri, kas to projektu turpinās.” (privātais partneris)

Tā kā Latvijas gadījumā vairāku PPP projektu īstenošana sakrita ar ekonomiskās recesijas laiku, vairāku infrastruktūras projektu būvniecības projektiem īpaši aktuāls kļuva finansējuma piesaistīšanas jautājums. Kā tika minēts iepriekš, vienā no gadījumiem privātais partneris izlēma ieguldīt projektā savus resursus, taču citu projektu īstenošana ir aizkavējusies vai pat pārtraukta tāpēc, ka privātajam partnerim radās grūtības saņemt projekta īstenošanai nepieciešamo bankas aizdevumu.

Lai gan vairākos gadījumos, gatavojoties PPP iepirkumam, publiskais partneris konsultējās ar bankām par aizdevuma projekta īstenošanai saņemšanas iespējām, uzņēmēju pieredze rāda, ka vienošanās par visām pusēm pieņemamiem nosacījumiem var netikt panākta. Stāstot par savu pieredzi finanšu līdzekļu piesaistīšanā, aptaujātie partneri norāda, ka vēl dažus gadus atpakaļ bankām PPP iepirkums likās nesaprotams, tās iebilda pret daudziem punktiem projekta līguma nosacījumos un rezultātā vairījās projektu finansiāli atbalstīt.

„Bankām šis iepirkums likās nesaprotams, jo viņš bija diezgan sarežģīts no finansiālā piedāvājuma sagatavošanas. Es sapratu, ka bankām it kā interese ir, bet tajā pašā laikā viņas izturējās diezgan distancēti no tā visa. Faktiski nekas cits neatlika, kā domāt pašiem, kādā veidā to naudu sarūpēt, lai tajā pasākumā piedalītos.” (privātais partneris)

„Bet nonāca pie situācijas, kad bankas turēja to naudu un pētīja, vai mēs esam gatavi vispār atdot. Bankas sāka diktēt tos nosacījumus. Kādreiz mums meta to naudu pakaļ – kam vajag dzīvokli, ņemiet. Tagad mums ir pašiem jāiet un jālūdz, un bankas saka, kādi būs tie nosacījumi, uz kuriem mēs aizdosim.” (publiskais partneris)

Vērtējot banku atteikumus, aptaujāto PPP projektu dalībnieku viedokļi atšķiras. Viena daļa partneru uzskata, ka ekonomiskās recesijas dēļ bankas neuzticas publiskajam sektoram, it īpaši pašvaldībām, tādēļ rūpīgi vērtē aizdevuma mērķi un iesaistītos partnerus. Savukārt citi uzskata, ka bankām ir lielāks risks izsniegt kredītu tīri privātā, nevis publiskā sektora investīcijām. Šādā gadījumā partneri uzskata, ka bankas rūpīgi izvērtē galvenokārt nosacījumus, kas notiks gadījumā, ja privātais partneris bankrotēs.

„Jā, jo bija paredzēts viens līgums starp būvnieku, pašvaldībām un banku, un praktiski šis līgums tika pilnībā viss pārstrādāts, jo bija arī šī krīze un viņām bija bažas, ja būvniekam

viņi uzticējās, tad valsts sektoram, pašvaldību sektoram viņi neuzticējās vairāk.” (publiskais partneris)

„Bet šajā gadījumā [finansētāji] skatās uz .. [publiskā partnera] personā kā uz potenciālo maksātāju, iespējamās konfliktsituācijas, kas nākotnē varētu potenciāli izveidoties projekta realizācijas gaitā, kas varētu draudēt ar finanšu plūsmas kavējumiem, ar domstarpībām attiecībā uz ieņēmumiem.” (privātais partneris)

„Nevienai bankai, man liekas, nav drošāka kredīta, kā dot pašvaldībai, jo parēķiniet paši, pašvaldība kredītu garantē ar savu budžetu, tātad, kas ir budžets, tā ir pastāvīgi ienākoša nauda, nodokļi un pašvaldības kredīts tiek garantēts ar valsts galvojumu, kur vēl drošāks kredīts var būt. Tur acis nemidžinot, var dot.” (publiskais partneris)

Neskatoties uz to, ka vairumā gadījumu galvenie iemesli banku atteikumiem izsniegt kredītus ir saistīti ar ekonomiskās recesijas radītajām sekām, viens no apskatītajiem gadījumiem rāda, ka arī tā sauktajos „treknajos gados” bankas nebija ieinteresētas atbalstīt stabilus ilgtermiņa projektus.

„Jā, lai dabūtu finansējumu, vajadzēja pasūtījumu un lai gan tajā laikā ar bankām bija ļoti grūti runāt, viņām interesēja spekulatīvi darījumi, viņām šitādi ilgtermiņa darījumi nebija. Es biju vairākās bankās, un faktiski tas bija laiks, kad visi spekulēja ar nekustamiem īpašumiem, dzīvokļiem utt. un līdz ar to šādi ilgtermiņa ieguldījumi bankas tā, tur jauni cilvēki, viņiem maz interesē.” (privātais partneris)

No vienas puses, stingrās banku prasības un atteikumi izsniegt kredītus var kavēt PPP projektu attīstību Latvijā. Lai gan ir pozitīvi piemēri, kad projektus izdevies realizēt, privātajam partnerim ieguldot tajā savus līdzekļus, kā apgalvo viens no privātajiem partneriem, „reti kuram uzņēmumam Latvijā ir tādi līdzekļi, lai šādus projektus realizētu par saviem līdzekļiem, kuri ir brīvi pie tam, jo izraut no kopējās aprītes to nav iespējams”. Taču, no otras puses, vairākos gadījumos banku atteikums zināmā mērā ir bijis izdevīgs, jo ir „izglābis” gan privātos, gan publiskos partnerus no ekonomiskās recesijas apstākļos nesamērīgi dārga ieguldījuma.

„Neskatoties uz visu mūsu, tā teikt, labo kredītu vēsturi, banka mums atteic. Bet ne galīgi atteica, teica: „Ziniet, zēni, tas viss ir pietiekoši svārstīgi ar to valsts atbalstu un tā tālāk. Pagaidīsim pusgadu, paskatīsimies, kā attīstīsies notikumi.” Un jāsaka, ka banka mūs izglāba. Ja mēs būtu nopirkuši .. [pamatlīdzekļus pakalpojuma nodrošināšanai augstākā kvalitātē], mēs būtu ļoti lielu finanšu summu parādā bankai, un diez vai mēs varētu viņu atdot tagad.” (privātais partneris)

Viens no risinājumiem vietējo banku atteikumam izsniegt aizdevumu ir starptautisku investo-ru un banku piesaiste. Vairāki publiskie un privātie partneri, kas iesaistīti PPP projektos, kuru realizācijai nepieciešamas lielas investīcijas, atzīst, ka vietējās bankas nespēj finansēt tik lielus projektus, tādēļ līdzekļi tiek meklēti ārvalstīs. Tāpat vairākiem projektiem plānots piesaistīt Eiropas attīstības banku finansējumu, kuras piedāvā zemākas kredītprocentu likmes, taču vienlaikus arī izvirza nopietnākas prasības PPP iepirkuma konkursam.

„Bet tā vispārējā pozīcija bija tāda, ka nav jēga muļļāties ar kaut kāda vietējā līdzfinansējuma atrašanu. Tas kopējais projekta lielums ir bišķiņ par lielu pēc vietējo banku kapacitātes un pilnā apjomā tā nodrošināšana varētu tikt kavēta projekta norise.” (privātais partneris)

„Tas nozīmē, ka tas aizdevums, kas būs mums, kas caur cenu aizies pie valsts, viņš būs par to nenormāli lēto cenu, ko neviens tirgū nevar dabūt, par tiem četriem vai cik tur procentiem. (..) ja tas projekts iziet cauri Eiropas Rekonstrukcijas, Ziemeļu investīciju un vēl kādu banku.” (privātais partneris)

„Viņi nekad neatbalstīs vienkāršus monumentālus projektus tikai tāpēc, ka tā ir skaisti, tā mēs būsīm vislabākie, visvarenākie. Tam ir jābūt racionālam argumentam. (..) Divas galvenās prasības, ko es esmu no viņiem sapratis – ievērot visas vides regulas un izmaksu ieguvumu analīzes pozitīvie rādītāji.” (publiskais partneris)

3.6.3. Finanšu riski Latvijas PPP projektos: apkopojums

Lai gan kopumā publiskie un privātie partneri ilgtermiņa līgumus vērtē pozitīvi, galvenie PPP projektu finanšu riski izriet tieši no šo līgumu ilgtermiņa aspekta, jo, noslēdzot līgumu, neviena no pusēm nevar paredzēt, kā mainīsies valsts politiskā un ekonomiskā situācija, kas var būtiski ietekmēt projekta izmaksas un norisi. Lai gan atsevišķi finanšu risku aspekti jau ir pieminēti iepriekšējās nodaļās (sk., piemēram, 3.4.3. „Pakalpojuma nodrošināšanas ilgtermiņa risks”), visi gadījumu izpētē atklātie riski ir apkopoti šajā nodaļā.

Par ekonomiskās situācijas un politisko lēmumu ietekmi uz projekta izmaksām visvairāk runā būvniecības un apsaimniekošanas projektos iesaistītie partneri, norādot, ka būvniecības materiālu un darbaspēka izmaksas lielā mērā ir atkarīgas no tā, vai līgums par projektu noslēgts ekonomiskās augšupejas vai recesijas laikā. Tāpat aktuālas ir izmaiņas komunālo un jebkuru citu pakalpojumu (piemēram, degvielas) tarīfos, kas var būtiski ietekmēt iepriekš plānotos izdevumus.

„Tad jāņem vērā inflācija, ekonomiskās izaugsmes, kas varētu būt. (..) Tīri apsaimniekošanas process – tas dzīvais pieaugums, kas mainās līdz ar ekonomiskajiem apstākļiem. Tas ir vairāk vai mazāk par pieciem gadiem prognozējams. Trakākais ir komunālie aprēķini.” (privātais partneris)

Lai šo risku mazinātu, gan privātā, gan publiskā partnera interesēs ir līgumā ietilpinot regulāru izmaksu indeksāciju, kas ļauj abiem partneriem vienoties par labojumiem iepriekš aprēķinātajās izmaksās atbilstoši ekonomiskās vides izmaiņām. Tomēr, neskatoties uz šo indeksācijas iespēju, privātie partneri vairākos gadījumos ar bažām raugās uz nākotni. Uzņēmēju skatījumā viens no iemesliem tam ir pieredzes trūkums šādu projektu īstenošanā, kas, iespējams, nav ļāvis līgumā ietvert nosacījumus, kas privāto partneri pasargātu no zaudējumiem sakarā ar neprognozējamām izmaksām.

„Te jau ir jāsaka, ka te nevienam īsti nav realizācijas pieredzes. Svarīgi ir zināt, cik tā ēka tai laikā izmaksās, cik bieži spuldzes jāmaina un tādas lietas. Tas viss ir tādā pieredzes līmenī, kas balstīts uz līdzvērtīgiem projektiem, jo tomēr drusku ir atšķirība.” (privātais partneris)

Papildus iepriekš apskatītajiem riskiem, projekta izmaksas var būtiski ietekmēt arī negaidītas situācijas, kas attiecas uz būvniecības un pieejamības risku, ko tradicionāli uzņemas privātais partneris. Tādā gadījumā privātais partneris garantē, ka neparedzēti apstākļi neietekmēs pakalpojuma nodrošināšanu. Līdz ar to uzņēmējam par saviem līdzekļiem ir jānovērš, piemēram,

laika apstākļu radīti bojājumi vai citi neparedzēti šķēršļi. Latvijas piemēros uzņēmēji ir sastapušies ar šādām situācijām, kuras viņi iepriekš nebija plānojuši un kuru novēršanai bija jāiegulda ievērojami finanšu resursi.

„Tas, ka mēs uzņemamies to pieejamības risku, tas nozīmē, ka mēs uzņemamies arī visu risku par ārējo tīklu izbūvi utt., tur sanāca tāds gadījums, ka nemaz nevar tos ārējos tīklus izbūvēt tā, kā bija paredzēts, tas prasa ļoti lielu naudu un nemaz nav iespējams, jo nereālas skaņošanas ar visiem kaimiņiem utt. Un nācās pat pirkt divus zemes gabalus, caur kuriem mēs paši, tie kā neparedzētie tēriņi.” (privātais partneris)

Līdzīgi kā jebkura cita iepirkuma gadījumā arī PPP projektiem ir risks, ka publiskais partneris izvērza nesamērīgi augstus kvalitātes standartus, kas attiecīgi palielina projekta izmaksas. Arī šis risks ir lielā mērā saistīts ar ekonomiskās situācijas izmaiņām, jo ekonomiskās augšupejas laikā izvērīto kvalitātes prasību izmaksas, kritoties ekonomiskajai izaugsmei, rada pārlietu lielu finansiālo slogu privātajam partnerim.

„Pasūtītājs ir pasūtījis ļoti dārgu produktu un mūsu mājiņi, ka krīze un varbūt vairs nekad nebūs tā kā tajā burbuļa laikā, tas nav devis rezultātus.” (privātais partneris)

„Bet pašlaik valsts tikai tērē naudu par to, ka viņa pati divus gadus atpakaļ izvērīja ļoti nopietnas kvalitātes prasības. Un tad konkursa uzvarētājs izpildīja šīs kvalitātes prasības, vairs īsti nav pamata šīm kvalitātes prasībām.” (privātais partneris)

Vēl viens būtisks nezināms faktors, kas satrauc visas PPP projektos iesaistītās puses un kas visbūtiskāk atsauksies uz lielu infrastruktūras projektu īstenošanu Latvijā, ir gaidāmā pievienošanās eirozonai. Viens no risinājumiem, ko, ņemot vērā gaidāmo pievienošanos, ir izmantojuši publiskie partneri ir PPP projekta izmaksu noteikšana eiro, kas ietekmē izdevumus īstermiņā, taču varētu nodrošināt lielāku projekta stabilitāti ilgtermiņā. Līdztekus ekonomiskajai recesijai šo iemeslu partneri min kā vēl vienu, kuru dēļ vietējās bankas ir piesardzīgas aizdevuma piešķiršanai PPP projekta vajadzībām.

„... jo ilgtermiņā, 20 gadus gan celtniekam, gan arī mums skatīties šo naudas plūsmu, kaut vai dzīvs piemērs – pārejām uz eiro šajā posmā, teorētiski, kā mainīsies, pie kāda kursa pāriesim, kā būs, tāpēc arī cenas ir līdzvērtīgi eiro rēķinātas, jo šeit ir pašvaldības risks, kā tur notiks ar latu, jo ieņēmumi mums ir latos, tas ir neskaidrs dotajā momentā.” (publiskais partneris)

„Jo banku biedē tas mehānisms, ka mainās eiro kurss. Latvijā tiek ieviests eiro, kas notiks ar eiro, kā mainīsies šīs maksas, kas notiks ar cenām, indeksācijas, tas viss ir ļoti sarežģīts mehānisms – tas ir ietvers mūsu piedāvājumā un atrunāts mūsu līgumā, bet, protams, ka atrunāt visu līdz absolūtajām niansēm dzīvē nav iespējams.” (privātais partneris)

Ekonomiskā situācija valstī būtiski ietekmē arī pakalpojumu pieprasījumu. Lai gan pieprasījuma risku PPP projektos tradicionāli uzņemas publiskais partneris, no izmaksu viedokļa tas skar arī privāto partneri. Atkarībā no PPP projekta, privāto partneri tas var skart mazliet atšķirīgi.

Piemēram, samazinoties pieprasījumam pēc infrastruktūras objektiem, publiskais partneris vēlas samazināt veicamā darba apjomu, salīdzinot ar to, par ko tika slēgts līgums, neparedzot uzņēmējiem par to kompensāciju. Savukārt uzņēmēji norāda, ka, iesniedzot piedāvājumu par iepirkumā minēto apjomu, viņi ir samazinājuši cenu, ņemot vērā pozitīvo „apjoma” efektu,

proti, veicot lielāka apjoma darbus, izejmateriāli var tikt iegūti par izdevīgāku cenu, nekā tos iegādājoties mazākā apjomā, tādējādi finansiālais ieguvējs ir ne tikai darbu izpildītājs, bet arī gala pasūtītājs. Papildus zaudējumi šādā situācijā uzņēmējiem rodas arī tāpēc, ka, rēķinoties ar iepriekš plānoto pakalpojuma apjomu, viņi ir rezervējuši tā izpildei nepieciešamos līdzekļus, kuri tādējādi nav tikuši novirzīti citiem iespējamajiem darbiem.

„Šobrīd jau izskatās, ka [apjoms] ir samazināts uz vienu. Es neteiktu, ka mēs nesīsim zaudējumus. Mēs pamainīsim organizāciju vai ko, samazināsim darbiniekiem vēl algas, vai kā tamlīdzīgi. Zaudējumus nenesīsim. Bet katrā ziņā tā ir negūtā peļņa, negūtais apgrozījums, negūtais apjoms. Un skaidrs, ka, ja mēs sākumā būtu zinājuši, (..) tas cipars [pakalpojuma izmaksas] būtu augstāks.” (privātais partneris)

Sabiedrisko pārvaldājumu nozarē publiskais un privātais partneris vienojas par pakalpojuma apmēra samazināšanu – atsevišķu maršrutu slēgšanu vai reisu skaita izmaiņām tā, lai valsts spētu norēķināties par to izmaksu daļu, kuru pārvaldītāji nav guvuši no ieņēmumiem par pārdotajām biļetēm. Arī šajā gadījumā pārvaldītājiem par to kompensācijas netiek paredzētas, neskatoties uz to, ka tiek mainīts līgumā paredzētais pakalpojuma apjoms. Otrs, taču mazāk populārs risinājums, kas tiek apsvērts, ir tarifu paaugstināšana, taču tā kā tas ietver risku, ka pasažieri meklēs citas alternatīvas, tas netiek plaši izmantots. Trešais izmantotais risinājums ir pārvaldājumi ar mazākas ietilpības autobusiem.

„Protams, ne arī pārvaldītāji ne visai vēlas, jo viņiem ir transports iegādāts, viņi uz to apjomu ir gatavi, viņi ir vinnējuši. Kāpēc viņiem jāsamazina? Bet viņi pēc dotācijām nevar strādāt, valstī šīs dotācijas šajā gadā ir par 28% samazinātas. Līdz ar to mēs varam slēgt vienošanās par apjoma samazināšanu. Neslēdzam, grozām, slēdzam reisu.” (publiskais partneris)

„Visu laiku uzskatīja, ka, ja būs augstākas cenas, tad būs lielāki ieņēmumi, bet ir jau arī pretējs efekts. Kad cenas paceļ, ieņēmumi jau proporcionāli tām neaug, jo katrs jau meklē iespēju, kā atbraukt uz to pilsētu lētāk. Varbūt viņam jau kļūst izdevīgāk ar savu transportu braukt.” (publiskais partneris)

Savukārt, komunālo pakalpojumu jomā, kur pašvaldība privātajam partnerim ir nodevusi pakalpojuma sniegšanu un uzņēmējs pats slēdz līgumus ar klientiem, privātie partneri gadījumos, kad krities pieprasījums pēc pakalpojuma, paši samazina sniegto pakalpojumu apjomu vai maina pakalpojuma cenu.

Ņemot vērā dažādos riskus, ar ko saskaras publiskie un privātie partneri, mainoties ekonomiskajai videi, var rasties situācija, kad viena vai otra puse vēlas lauzt noslēgto līgumu. Šādi gadījumi parasti jau ir atrunāti līgumos, paredzot kompensācijas mehānismu. Pētījumā tika aplūkoti arī daži PPP projekti, kur publiskais partneris jau ir lauzis noslēgto līgumu ar privāto partneri sakarā ar privātā partnera maksātnespēju. Abos gadījumos maksātnespējas procedūra vēl nav beigusies, tādēļ konkrēts lietas iznākums nav zināms.

„Nu šī brīža situācija ir tāda, ka mēs šo līgumu gribam pārtraukt (..) jo tas koncesijas līgums bija tapis tad, kad praktiski nebija cita apsaimniekotāja, kad bija vienīgais apsaimniekotājs (..) Bet tagad jau mums ir tāda situācija, ka parādījušies ir konkurenti (..) mēs jau esam izrunājušies, kas tas būs savstarpēja vienošanās, kad puses vienosies, un tur nebūs nekas.” (publiskais partneris)

„Es domāju, ja nebūtu šī krīze, ja tā celtniecība ritētu ar tādiem pašiem apgrīezieniem, kā ritēja tajos treknajos gados, tad [uzņēmums] vēl joprojām būtu apsaimniekotājs un nebūtu nekādu problēmu.” (publiskais partneris)

Taču šī pieredze rāda, ka šādas situācijas Latvijā ir iespējamās pat sākotnēji pozitīvi vērtētiem PPP projektiem. Būtiskākais, uz ko norāda šī pieredze, ir tas, ka maksātnespējas gadījumā privātais partneris nav pasargāts, kad viņš PPP projekta īstenošanā ir ieguldījis savus līdzekļus.

3.7. PUBLISKĀ UN PRIVĀTĀ PARTNERA SADARBĪBAS MODEĻI, TO VEIKSMES UN RISKA FAKTORI

Kā minēts ziņojuma ievadā, pētījuma būtiska sastāvdaļa ir publiskā un privātā partnera sadarbības izvērtējums, atklājot sadarbības modeļus, kas novērojami dažādos projekta sagatavošanas un īstenošanas posmos. Jau esošā pieredze ļauj izdalīt virkni faktoru, kas sekmē PPP projektu sekmīgu īstenošanu un citus faktorus kas savukārt uzskatāmi par riskiem.

3.7.1. Sadarbības sniegtās priekšrocības un perspektīvas

Svarīgs PPP perspektīvas un attīstības aspekts ir abu pušu (publiskās un privātās) ieguvumu izpratne un pozitīvs novērtējums. No publiskās puses partneriem, piemēram, izskan gandarījums par to, ka privātais partneris iegulda savu naudu pašvaldībai svarīgā objektā.

„... bet atnāca mums firmas (..) ieguldīja savu privāto kapitālu, un tas priekš pašvaldības, godīgi teikšu, ir tāds veiksmes stāsts, jo, ja firma uzdāvina faktiski 11 miljonus, neteiksim uzdāvina, bet iegulda uz 20 gadiem 11 miljonus ar domu, ka viņš šo gadu laikā atgūs šo naudu, tas tiešām ir veiksmes stāsts.” (publiskais partneris)

Ja partnerība norit veiksmīgi, publiskie partneri ir apmierināti, ka pakalpojumu deleģēšana privātajam izpildītājam ļauj optimizēt publiskā partnera darbību, atbrīvoties no sīku saimniecisku pienākumu veikšanas.

„Mums jau ir septiņas izglītības iestādes un katra ir uz pašvaldības pleciem – elektrība, apsardze, ūdens, kanalizācija, gāze, apkure. Šajā gadījumā mums mēnesī ir viens rēķins par pakalpojumu. Kas tur ir uz vietas – vai tās puķes ir jāravē, vai smilšukaste ir salīeta vai nav un vai nav salīeta tāpēc, ka ūdens nav, vai tāpēc, ka Latvenergo gatavojās atslēgt elektrību – tā nav mūsu daļa. No tāda viedokļa mums ir daudz vieglāk. Tieši no iestādes organizēšanas viedokļa. Ir šis privātais par tām sīkajām niansītēm atbildīgs.” (publiskais partneris)

„Es tikai pozitīvi vērtēju, pašvaldība jau pati to [apsaimniekošanas uzdevumus] nevēlas uzņemt.” (publiskais partneris)

Interesanti, kā veidojas abu pušu (publiskās un privātās pušu) sapratne par sabiedrisko pakalpojumu divējādo dabu PPP projektu gadījumos, norādot, ka tā vienlaicīgi ir gan uzņēmējdarbība un peļņas gūšanas avots, gan arī sava veida labdarības akcija sabiedrībai, kas var izpausties dažādā veidā, piemēram, savas peļņas normas samazināšana, dalīšanās ar publisko partneri. Savukārt, privātā partnera ieguvums ir ilglaicīga sadarbība.

„... abas puses bija ieinteresētas. Pie šīs privātās publiskās partnerības nav tā, ka vienai vai otrai pusei tikai. Tas ir savstarpēji izdevīgi. Mēs atteicāmies, savukārt, no peļņas. Uzskatījām, ka tas ir jāiegulda sabiedrības attīstībā. Noteicām maksājumus, ko koncesionāri saņem par šo darbu, ko viņi veic mūsu vietā – kapitāldaļu pārvaldīšanu. Arī līguma izpildes laikā, mūsu savstarpējā sadarbība, piemēram, mums ir paredzēts noteikts procentu apmērs, ko mēs maksājam koncesionāram par šo viņu darbu, kas katru gadu pieaug. Viņi šogad, piemēram, attiecās no 0.5% par labu pašvaldībai, zinot to, kāda vispār ir ekonomiskā attīstība, ka apgrozījums mazāks un peļņa.” (publiskais partneris)

„Protams, ka tā koncesija no valsts vai pašvaldību viedokļa ir diezgan labs veids, kā sadarboties ar privātajiem, jo būtībā tā nav privatizācija. Tā ir resursu nodošana uz kaut kādu noteiktu laiku, ne vairāk kā 25 gadi. Viss saglabājas pašvaldības īpašumā. Nu, tā nav privatizācija, bet menedžments tiek atdots privātajiem. No kā arī, protams, ka privātais investējot pēc tam arī gūst labumu, bet tas primārais labums jau ir tai pašvaldībai, ka viņa spēj nodrošināt to pakalpojumu.” (privātais partneris)

Kā tika pieminēts iepriekš, privāto partneru skatījumā PPP sniegtās ilgtermiņa sadarbības iespējas dod drošības sajūtu un vēlmi ieguldīt uzņēmējdarbības attīstībā. Privātie partneri uzsver koncesijas priekšrocības, salīdzinot ar tradicionālā iepirkuma pakalpojumu līgumu.

„Kriēzes situācijā ir ļoti grūti noturēt šā [koncesijas] modeļa darbību, bet jebkurā gadījumā modelis (..) ir labāks nekā publiskais iepirkums. (..) Uz pieciem gadiem neviens pārvadātājs neinvestēs naudu jaunas tehnikas iegādei, jo pēc pieciem gadiem viņš nezina, vai paliks tirgū.” (privātais partneris)

„Koncesija bija ar to labāka, ka mēs zinājām, uz kādiem noteikumiem mēs strādājam, kādas mums attiecības ar pasūtītāju. Ja to pildīs, tad mēs būsim apmierināti.” (privātais partneris)

Labas sadarbības nosacījumi: publiskās puses argumenti

Visos projektu īstenošanas posmos var rasties jaunas, neparedzētas situācijas, kuru risināšanai nepieciešamas jaunas zināšanas un pieredze. Parasti kā publiskā, tā privātā puse ar sadarbību ir apmierinātas, ja tām izdodas sekmīgi atrisināt negaidītu apstākļu radītas problēmas.

Sadarbības norisē svarīga ir informācijas apmaiņa starp pasūtītāju (publiskā puse) un izpildītāju (privāto partneri). Kā redzams viena sekmīgi īstenota PPP gadījumā, no vienas puses, pasūtītājs detalizēti iepazīstina izpildītāju ar objekta īpatnībām, bet no otras, privātās puses, projekta veicējs informē par tehniskajiem variantiem un iespējām. Abas puses apmainās ar savām zināšanām un pieredzi objekta apsaimniekošanā, tādējādi uzkrājot kompetenci un kopīgi panākot augstāku pakalpojuma kvalitāti. Citos gadījumos ir nepieciešams panākt kādu kompromisa risinājumu starp pusēm.

„Jā, mēs līgumā esam ierakstījuši – tas dara to, tas to. Tās ir lielās lietas – pakalpojumi. Kā tad tas īsti izpaužies, tā ir tikai šī savstarpējā sadarbība. Ko mēs gribam redzēt? (..) Visu laiku roku rokā, jo tās ir lietas, kas viņiem ir jāapgūst. (..) Gads vismaz mums būs [nepieciešams], lai sīkumiņos ieietu iekšā. Un tā ir vislielākā problēma, kā savstarpēji saprasties. Jo pretējā gadījumā tas projekts nekad neaizies. Tā ir visā Eiropā ar šo publisko privāto partnerību – šis tiešais kontakts – sadarbība.” (publiskais partneris)

„Privātais iknedējas sanāksmēs mūs visu laiku aicināja klāt, lai arī mēs faktiski neesam nekās. Mēs pēc 20 gadiem tur būsim. Bet visās sanāksmēs bijām klāt – būvvaldes vadītāja, es pati personīgi, pēc tam nāca jau vadītāja, ko mēs pieņemām, un viņi bija gatavi mūs visu laiku uz klausīt. Faktiski mēs viņus mācījām. Nu, protams, iespēju robežās, ko nauda atļauj, bet vajadzētu to un to. Naudās iekšā jau mēs neskatāmies – tā ir viņu darīšana. Viņi uzbūvēja to māju. Bet viņi ir pateikuši šo summu un mums bija doma, ko mēs tur gribam redzēt. Bet atkal ir nianse. Kas ir mācību līdzekļi, kas ir nodrošināt apkuri, vai grīdas apkuri, vai labāk ar radiatoru; kādas durvis slēgt, kā nodrošināt drošību – viņi visu laiku mācījās. Faktiski mēs sniedzām viņiem šīs konsultācijas.” (publiskais partneris)

„... sadarbībai ir jābūt uz pozitīvu gala rezultātu vērstai, vienlaicīgi saglabājot katram savas intereses, tāpēc ļoti laba lieta ir māka panākt kompromisu. Es domāju, ka pastāv ļoti daudz veiksmīgu projektu piemēri, tajā pašā laikā ir arī piemēri, kur abas puses jeb pretējās puses nav mācējušas sastrādāties un ir konflikti, un tiesas procesi. Tas mums jāpatur prātā, mēs nevaram dzīvot eiforijā, ka tā nebūs, tā noteikti var būt, bet noteikti tas ir pats pēdējais, jo vienmēr ir iespējas vienoties, izrunāt.” (publiskais partneris)

Īpaši svarīga informācijas apmaiņa ir gadījumos, kad administratīvās reformas rezultātā par PPP projektu atbildīgā pašvaldība ir mainījusies.

„Ar (..) novada domi mums ir ļoti normāla sadarbība. Mums ir noslēgts līgums par sadarbību dažādās jomās, kur mēs bijuši rajona ietvaros sadarbojamies. Kas attiecas tieši ar to firmu, tad mums šobrīd bija tikai viena tikšanās reize (..). Fakts tāds, ka viņš labprāt atnāca, pastāstīja visu, lai būtu skaidrība deputātiem, jo bija ļoti daudz neskaidru jautājumu. Kāpēc vispār tika noslēgts koncesijas līgums? Cik ilgi viņš darbosies? utt. Viņš ir noslēgts uz 20 gadiem, diezgan ilgi. Bet šobrīd mums nav nekāda iemesla neuzticēties tai firmai vai kaut ko pārņemt kādam. Vienkārši mēs gribējām tikt skaidrībā, kas tas ir par zvēru, ko mēs dabūjam.” (publiskais partneris)

Gadījumos, kad partneri ir sastapušies ar dokumentācijas sagatavošanas problēmām, veiksmīgu rezultātu veicinājusi sadarbība ar citām pašvaldībām, resursu savstarpēja papildināšana. Saprotot, cik nozīmīga ir dokumentu sagatavošana PPP projektā, publiskie partneri, kuru projekti ir īstenoti, ir gatavi dalīties savā pieredzē ar citām publiskās pārvaldes institūcijām, ja vien viņiem palīdzība tiktu lūgta.

„... cik es zinu, ka tur tā kapacitāte šobrīd vēl nav, tur tikai speciālisti vēl mācās, tāpat kā mēs mācījāmies varbūt, ka mums šobrīd ir lielāka pieredze. (..) Mums ir tā pieredze un tas ļoti labi, ka mums turpinās šī sadarbība ar šo speciālistu, tad citām pašvaldībām, kurām tādu izdevību nebūs, viņas var es domāju, ka daudzos gadījumos arī iekrist, sagatavot varbūt sev neizdevīgus līgumus un nokļūst. Tā ir kļūda, kas varbūt ir pieļauta vadības līmenī.” (publiskais partneris)

Kā minēts iepriekš, iepriekšējās sadarbības pieredze starp publisko un privāto partneri līdz šim ir bijis pamudinošs faktors uzsākt ilgstošāku sadarbību. Savukārt, nepietiekama informācija par iespējamo partneri rada bažas attiecībā par sadarbību ar to. Tajā pašā laikā, atvēlot pārāk lielu lomu iepriekšējās sadarbības pieredzei, var tikt ierobežota konkurence un rasties korupcijas draudi. Tāpēc, pēc publiskā partnera uzskatiem, PPP iepirkuma konkursu varētu rīkot vairākās kārtās, kur pirmajā kārtā tiktu kvalificēta dalībnieka atbilstība konkursa prasībām.

„Jā, tas PPP bija pietiekami sarežģīts. Mani personīgi mulšināja tas diezgan neskaidrais partneris. Ja ar banku vēl varēja vienoties, ņemot vērā, ka tās ļoti labi sadarbojas ar mums, tad tā trešā puse – būvnieku un apsaimniekotāju puse – bija pilnīgi neskaidra. Man personīgi bija bail, kas no tāda publiskā konkursa sanāks! Tur vajadzētu tomēr ierobežotu atlasi un vairāk pakāpju.” (publiskais partneris)

Sekmīgas sadarbības nosacījums PPP projektos ir sociāli atbildīga darbība no privātā partnera puses.

„Mums ir paveicies ar to, ka tur [privāto izpildītāju pusē] ir tādi cilvēki, kuru business nav tāds, kā tikai nopelnīt un pēc tam kaut ūdens plūdi, bet kuri rūpējas gan par savu, gan firmas vārdu. Uzņēmēji vārda visistākajā nozīmē. Tas arī ir par pamatu šādai labai sadarbībai. Ja tā būtu vienas dienas firma, tad droši vien tas tā nevarētu būt un mēs nebūtu uzdrīkstējušies šādu te ilgtermiņa līgumu slēgt. Mēs jau pirms tam tomēr bijām piecus gadus kopā strādājuši.” (publiskais partneris)

Labas sadarbības nosacījumi: privātās puses prasības publiskajam sektoram

Dažādos PPP projektu virzības posmos privātajai pusei ir noteiktas prasības publiskajam partnerim. Attiecībā par dokumentācijas sagatavošanu, kas ir publiskās puses uzdevums, privātie partneri ir visai strikti. Pēc viņu uzskatiem, svarīgi, lai publiskā puse skaidri apzinātu savas vēlmes un skaidri formulētu projekta uzdevumus. Viņi iesaka izvēlēties augsti profesionālus konsultantus, kas spēj prognozēt un noformulēt visas projekta izpildes prasības. Tas nodrošinātu skaidrību privātajai pusei, kas arī no viņiem tiek sagaidīts un ļautu tiem sagatavot adekvātu piedāvājumu. Privātie partneri uzsver, ka nepilnīga savu vajadzību izpratne no publiskās puses, rada gan laika, gan morālus zaudējumus. No privātā partnera izskanējušie komentāri par gadījumiem, kad no publiskās puses nav sagaidīta pietiekoši profesionāla rīcība, redzams, ka šāda prakse var mazināt privātās puses vēlmi iesaistīties.

„Pasūtītājam konkrēti jāzina, kādu gala rezultātu viņš īsti grib, pēc kādiem kritērijiem viņš to taisās vērtēt. Savukārt, paša procesa organizēšanā būtu saprātīgi sabalansēt visus termiņus, iesniedzamos dokumentus utt. Nevajag skopoties, jāpaņem normāls konsultants, kas ir pieredzējis tieši šādu projektu realizēšanā, kas ir taisījis piecus, desmit vai 20 projektus. Un tad uz to pamata spēj objektīvi un no investora viedokļa arī saprātīgi to visu paņemt un sakrāmēt. Jebkurš termiņa samazinājums rada papildus stresu un sava veida nedrošību, kas kārtējo reizi rezultējas kaut kāda riska pieešanā kvalitatīvā ziņā. Jebkurš risks nozīmē sadārdzinājumu projektam.” (privātais partneris)

PPP projektu virzību jau dokumentācijas sagatavošanas procesā sekmē sadarbība starp privāto un publisko partneri, efektīvi izmantojot privātās puses kompetenci.

„Vēl viens moments, kas arī ir pozitīvs šajā projektā ir tas, ka pašvaldībai bija iespējas dot uzdevumu, kā ekonomiski pārvaldīt šo [iestādi]. Bija noteikti uzdevumi, kas ir jāasniedz, ko nekad nevarētu pie cita privātās publiskās partnerības modeļa, kas varbūt nebūtu iespējams, tāpēc, ka, piemēram, stingri ir noteikts un reglamentēts par kādām summām katru gadu ir jāpieaug pamatkapitālam, kādi līdzekļi ir jāatvēr katru gadu investīcijām. Mums bija jāiesniedz investīciju programma. Tika konkrēti pateikti uzdevumi koncesionāram, kas viņam ir jāasniedz, ko varbūt pašvaldībai pašai nodarbojoties ar šādu nespēcisku funkciju, viņi to nekad nebūtu noteikuši un vadība arī to nevarētu realizēt. Šādā līgumiskā

veidā, sakārtojot attiecības, pašvaldībai izdevās panākt to, ka viņa stingri noteica: līdz tam un tam gadam jāsasniedz tāds līmenis. Jāiegulda tik un tik līdzekļi.” (privātais partneris)

Līdzīgi kā iepriekš minēts, personības faktors tiek minēts kā svarīgs sadarbības veiksmei.

„Teorētiski veidojās, īstenībā pašvaldībās ir raksturīgi tas, it īpaši mazās pašvaldībās, ka šī sadarbība ir ļoti atkarīga no personālijām, ļoti.” (privātais partneris)

„Personībai, protams, ka ir, bet pa lielam tāpat visi skatās līgumu, kas ir rakstīts koncesijas līgumā. Personīgi, jā, tev vieglāk aiziet aprunāties, ātrāk jūs varat satikties.” (privātais partneris)

Veiksmīgas sadarbības garantī, no privātā partnera skatījuma, ir izpildītāja darba monitorings vai rezultātu kontrole, kas sniedz izpildītājam pastāvīgu atgriezenisko saiti par savu produktu/pakalpojumu kvalitāti.

„Jebkurā gadījumā pašreizējā brīdī tā ir praktiski nepārtraukta mijiedarbība no viņu puses. Attiecīgi, cik viņi bieži un kādā veidā monitorē. Mēs esam tie, kurus monitorē, tad, ja nav kādas lietas apmierinātas, tad viņi uzreiz ir ar sūdzību palīdzības dienesta ietvaros, kur loģiski, ka viņi labi saprot, kādā veidā šī sūdzība tiks attiecīgi eskalēta. No tāda redzes viedokļa pašreizējā brīdī papildus tieši no pašvaldības ir vismaz attiecīgi pretējā puse.” (privātais partneris)

„Reizi kvartālā mēs dodam bilanci un pašvaldības vai šo daļu koncedenta pārstāvji analizē situāciju. Tas ir reizi kvartālā, nevis tā kā valsts vai pašvaldību uzņēmumos, ka varbūt reizi gadā paskatās bilanci. Ir nepārtraukta kontrole no koncedenta puses.” (privātais partneris)

Sadarbības veiksmi stiprina savstarpēja uzticēšanās, iespēja patstāvīgi pārvaldīt koncesijā nodoto objektu, drošība par savu neatkarību no izmaiņām politiskajā varā.

„Mēs katrā ziņā esam laimīgi ar to, ka mums netraucē neviens strādāt, ka mēs varam mēdžēt šīs lietas tā, kā mēs uzskatām viņas par vajadzīgām. Mums nav jāseko līdzi politikajām vēsmām nepārtraukti. Kura partija vinnēs un kurā brīdī tevi noņemīs un ieliks citu valdi? No tā mēs gan esam pasargāti šīn koncesijas variantā, kas ir ļoti pozitīvi.” (privātais partneris)

Labas sadarbības nosacījums no privātā partnera puses ir cerība, ka publiskā puse turēsies pie noslēgtā koncesijas līguma nosacījumiem.

„Es ceru, ka valdība turēsies pie tā līguma noteikumiem, tikai tā cerība mūs, tā teikt, vēl turā, jo finansējums ir samazinājies, līdz ar to mums tās aldziņas nokritās, jo tie izdevumi, viņi palika (...) degvielas cenas paaugstinājās.” (privātais partneris)

3.7.2. Sadarbības riski

Pārmaiņas makroekonomikas līmenī, tai skaitā ekonomiskas recesija, politiskās varas maiņas, konflikti un nesaskaņas politisko spēku vidū, izmaiņas likumos, reformas, jo īpaši administratīvi teritoriālā reforma, un citi apstākļi pēc privāto partneru domām uzskatāmi par riska faktoriem, kas nereti apdraud esošo un plānoto PPP virzību.

Kā minēts iepriekš, privātie partneri atzīst, ka ekonomiskā recesija, Starptautiskā Valūtas fonda iespējamā ietekme var ietekmēt PPP politiku Latvijā un tas rada neuzticēšanos un nedrošību.

„... šis piedāvājums ir arī tehniski jāizstrādā, pēc būtības ir jāveic priekšprojektēšana, mēs parēķinājām, ka tās izmaksas ir tuvu pusmiljonu un miljonu eiro, lai to visu sagatavotu. Zinot, kāda ir Valūtas fonda pozīcija, viss tas PPP pasākums šobrīd ir gaisā pakārts (..) Vienkārsi izmest ārā vienu miljonu un sagatavot dokumentu paketi, kura nevienam nebūs vajadzīga, kaut kādas motivācijas mums īsti nav.” (privātais partneris)

Privātā partnera atteikšanos no sadarbības ar publisko partneri rada ekonomiskā nestabilitāte, kas liedz valstij uzņemties ilgtermiņa finansiālās saistības.

„Viens no argumentiem, lai nepiedalītos (..) konkursā, bija tas, ka varētu būt diezgan lielas grūtības ar objektu finansējumu, jo valsts atteicās no ilgtermiņa saistību uzņemšanās. Varbūt arī bija kādi citi apstākļi, bet šis varētu būt viens no galvenajiem.” (privātais partneris)

Pakalpojuma sadārdzinājums, piemēram, nodokļu likmju izmaiņas, apdraud veiksmīgu sadarbības nosacījumu izpildi.

„... apdraudējums ir tas (..) droši vien, kad samazināto PVN likmi 10% likvidēs uz pasažieru pārvadājumiem, un būs 21%. Otrs, nevar jau zināt arī, cik budžetā iedalīs naudiņas pasažieru pārvadājumiem.” (privātais partneris)

Privātais partneris, pakalpojumu sniedzējs, kā riska faktoru min negaidītu apstākļu maiņu, piemēram, pakalpojumu saņēmēju/klientu maksātspējas ierobežotība.

„Vienīgā un galvenā problēma ir tā, ka iedzīvotājiem un firmām sarūk ienākumi un ir grūti apmaksāt [pakalpojumu].” (privātais partneris)

Kā viens no lielākajiem riskiem tiek minētas neparedzētas likumu izmaiņas. Likumu maiņu kā riska faktoru partneri skaidro gan attiecībā uz pašu iepirkumu, t. sk. PPP, likumu normu izmaiņām, gan arī uz attiecīgo sfēru normatīvo regulējumu izmaiņām, piemēram, jau iepriekšējās nodaļās pieminētie gadījumi par to, ka PPP iepirkuma laikā vairākas reizes ir mainīts Publisko iepirkumu likums un pieņemts jaunais PPP likums vai ka atsevišķās nozarēs mainās kārtība, kā tiek slēgti līgumi par komunālajiem pakalpojumiem. Pēdējā gadījumā, piemēram, privātajam partnerim var rasties neplānoti zaudējumi, ja koncesijas līguma darbības sākumā viņš ir būtiski investējis pakalpojuma attīstībā, peļņu cerot gūt vēlāk, taču likuma izmaiņu dēļ līguma darbība tiek pārtraukta. Tāpēc abu pušu partneri uzskata, ka pat tad, ja nozari regulējošie normatīvie akti tiek grozīti, izmaiņas nedrīkstētu skart jau noslēgtos ilgtermiņa koncesijas līgumus.

„Koncesijas līgumu nevar neviens likt pārslēgt. Koncesijas līgums ir noslēgts pirms kādiem 5–6 gadiem un viņš ir noslēgts uz 30 gadiem. Neviens nevar likt mums pārslēgt koncesijas līgumu. Tāds precedentus es nezinu, ka tā būtu iespējams. Protams, ļoti būtiski mainoties valstī likumdošanai, kas kaut kādā veidā pasaka, ka tagad visiem jābeidz koncesijā darboties.” (publiskais partneris)

„... un mēs aizliedzam to ar likumu un visiem jālauž līgumi, tad, protams, ka tas tā notiks. Visādi citādi, atkritumu apsaimniekošanas likums, protams, kaut kādā veidā ietekmē šo jomu un viņš var ietekmēt atkritumu apsaimniekošanu un partneru izvēlēšanu. Iepirkumu

procedūrā tas jau šinī brīdī ir spēkā. Bet tas neattiecas uz koncesijas līgumu. Mēs nevarējām galvot 30 gadus no savas puses to, ka mēs kā pašvaldība neiejauksimies tajā darbībā, tik tālu, cik valsts nemainīs normatīvos aktus. Līdz ar to nevar būt tāda likuma, ka .. [nozari regulējošs] likums ietekmē koncesijas līgumu.” (publiskais partneris)

Kā riska faktors uzskatāma arī administratīvā reforma, kuras rezultātā ir mainījies publiskās puses sastāvs jau iepriekš noslēgtajos koncesiju līgumos. No vienas puses, tas rada nepieciešamību pārreģistrēt līgumu, un publiskās puses pārstāvji ir minējuši gadījumus, kad viņiem ir bijis jāskaidrojas ar Uzņēmumu reģistru par notikušajām izmaiņām. No otras puses, publiskā partnera sastāva maiņa (samazināšanās vai otrādi – palielināšanās) rada nepieciešamību pielāgoties jaunajiem sadarbības apstākļiem – publiskā partnera biedriem ir jānoslēdz savstarpējās sadarbības līgumi, jaunie dalībnieki ir jāiepazīstina ar līguma nosacījumiem un darbību, ir jāpārdaļa atbildības publiskā partnera dalībnieku starpā u. tml. Tai pašā laikā vērojami gadījumi, kad privātais partneris pauž visai iecietīgu un uz pozitīvu sadarbību vērstu viedokli attiecībā par administratīvās reformas radītajām pārmaiņām.

„Šobrīd ir mazliet tāds sajukums, jo mums visu laiku bija viens koncedents (...). Šobrīd ar to novadu reformu ir izveidojies, ka mums ir divi koncedenti (...). Gan jau viņi pieņems normālus lēmumus un sadalīs tās atbildības, vienosies savā starpā, kurā mirklī ir nepieciešama viena vai otra koncedenta piekrišana. Tās ir pārejošas problēmas.” (privātais partneris)

Privātie partneri atzīst, ka PPP projektu virzību apgrūtina politiskās varas maiņas, ko rada kā Saeimas tā pašvaldību vēlēšanas. Sevišķi spilgti tas redzams Rīgā, jo varas koalīcijas Saeimā un Rīgas domē veido savstarpēji opozīcijā esošas partijas.

„Realitātē tas nozīmē, ka ir divu gadu cikls, jo šīs vēlēšanas ir pamišus. Lēmums oficiāli pieņem nevis ierēdņi, bet politiķi, kuri ir tā kā tautas pārstāvji, reizē mainās šie uzstādījumi. Mūsu uzdevums ir veidot šo projektu, lai tas būtu maksimāli atrauts no politikas, bet tajā pašā laikā saprotams visiem šiem oficiālajiem tautas pārstāvjiem. Tas to procesu padara lielā mērā lēnāku. Ja būtu nemainīga šī pārstāvniecība, būtu ļoti jauki. Un kaut kā sanāk, ka Rīgas pašvaldības un parlamenta koalīcijas ir pretējas. Tas arī sarežģī šī projekta virzību.” (privātais partneris)

Kā riska faktoru privātie partneri min arī publiskā partnera politisko ietekmējamību, kas var novest arī pie likumu izmaiņām.

„Pastāv riski, jo abos gadījumos publiskais partneris (...) ir politiski dažādi iespaidojams, var veidoties situācija, kad publiskais partneris izmanto Force Majore, kas ir ielikti līgumos. Un līgums paredz, ka Force Majore situācija arī ir likuma grozījumi. Un tas ir risks, kas nenolie dzami pastāv šajā krīzes situācijā it sevišķi, jo valsts pašlaik pēc Pasaules Bankas un SVF priekšlikumiem mēģina iziet no situācijas, mainot likumu, un tādējādi atsakoties no tām saistībām, kuras tika uzņemtas konkursa rezultātā, lai mazinātu budžeta deficītu.” (privātais partneris)

Privātie partneri uzsver, ka uzraudzības padomes ir svarīgs faktors, kas mazina risku, ko varētu radīt varas maiņa pašvaldībās un ar to saistīto personāliju maiņu. Tai pašā laikā privātais partneris pauž bažas, ka uzraudzības padomes ir pārāk formāli uzraugi, bet ar pašvaldībām var vest sarunas par labākiem risinājumiem.

„Ja pirms tam mēs strādājām ar vienu cilvēku, notiek vēlēšanas, vai kas tur Domē, bams, ir citi cilvēki. Nu mēs strādājam, mēs stāstām viņiem. Labi, ir šitā te uzraudzības padome. Tas tad.. šie cilvēki, viņi daudzmaz zina, viņi tieši ar to nodarbojas. Bet tāda tiešā saikne, nu tad – cilvēki ir dažādi.” (privātais partneris)

„Jā, bet nu šeit atkal ir jāskatās. Jo viņi skatās vairāk.. burta kalpi viņi ir. Ja ar pašvaldību tur var runāt, piemēram, saimnieciski izdevīgāko variantu, tad padome, viņa skatās, nu, burta kalpi... Kā jūs pildāt likumu (..) ligumu, viņa nosacījumus.” (privātais partneris)

Privāto partneri uztrauc arī tas, ka koncesijas komisijas sastāvs mainās un viņš nav drošs par to, ka tiks saglabāta nosacījumu kontinuitāte.

„Nu, teiksim, pašvaldībai koncesiju komisijai (..) tur visu laiku mainās sastāvs, no Ekonomikas ministrijas, vēl no kurienes, tikai jurists visu laiku pagaidām sēž. Bet nu jurists arī nebūs mūžīgi. Kā atnāks nākošais, traktēs.” (privātais partneris)

Pēc privāto partneru domām PPP projektu virzību un īstenošanu var apdraudēt publiskā partnera pārāk plaši un izšķērdīgi plāni, kas var izrādīties nepamatoti, mainoties ekonomiskajai situācijai. Tas padara nedrošāku pretendentu konkurenci, jo projektu var iegūt konkurents, kurš izrādīsies tālredzīgāks un ignorējot publiskā partnera plānoto projekta vērienu piedāvās īstenot vienkāršāku un lētāku projektu.

„Grūtības, protams, sagādā tie dokumenti, kas ir, jo mēs jau ar tiem jautājumiem uzvedinot šajiem tur konkursa gaitā vedinājām pasūtītāju domāt tā prātīgāk. Pasūtītājs ir pasūtītājs ļoti dārgu produktu un mūsu mājiēni, ka krīze un varbūt vairs nekad nebūs tā kā tajā burbuļa laikā, tas nav devis rezultātus. Kā vienmēr šādos konkursos, mēs šaubāmies, (..) ka pēc tam tomēr būs jātaisa tas.. [produkts] tāds vienkāršāks, lai tautu lieki nekaitinātu, un to jau varētu ielikt cenā. Mēs baidāmies, vai būs vienlīdzība piedāvājumā šajā ziņā, vai nav tā, ka kāds ar labākām pareģošanās spējām ieliek to lētāko projektu, kas pēc tam izrādās tas īstais un derīgais, tas nekas, ka neatbilst pašreiz šiem noteikumiem. Tie noteikumi nav tik precīzi daudzās vietās.” (privātais partneris)

Atsevišķi PPP projekti atklāj tādas sadarbības riskus, kas rodas, kad sadarbība ir šķietami nostabilizējusies, iesākumā likusies apmierinoša, tomēr vairāku iesaistīto publiskā partnera pārstāvju dēļ informācijas aprīte ir izrādījusies nepietiekama. Tā rezultātā viens publiskā partnera pārstāvis nav uzzinājis būtisku informāciju, kuras dēļ PPP projekta tālāka virzība ir neskaidra.

Viena piemēra gadījumā divas sadarbības puses (publisko un privāto) papildināja trešā puse, kas ir projekta ietvaros radītā jaunā objekta pārvaldītāji. Līdz ar to, sākoties jaunam projekta posmam – ekspluatācijai, sadarbība jāīsteno triju partneru vidū, kas prasa jaunus komunikācijas modeļus. Pašvaldības pārstāvja sniegtie komentāri projekta gadījumā, kurš pārtraukts privātā partnera maksātspējas dēļ projekta apsaimniekošanas stadijā, liecina, ka saziņa starp projektā iesaistītajām pusēm šajā projekta stadijā ir bijusi nepietiekama.

„Ja tā godīgi, pašvaldībai ar šo privāto nav sadarbības vispār. Ir kaut kādas vēstules. Būtibā, sadarbība, varētu pat teikt, ka ir slikta. Jo vajadzēja šo problēmu ar maksātspēju, viņiem uzreiz, kad bija kaut kas vajadzēja nākt un runāt, un stāstīt un sūtīt vēstules, risināt šo jautājumu. Tas ir diezgan būtisks jautājums. Manuprāt, kaut kā ne īpaši laba sadarbība šobrīd ir.” (publiskais partneris)

Gadījuma izpēte atklāj, ka nepietiekama izpratne no jaunā objekta pārvaldītāju puses, meklējama informācijas apmaiņas trūkumā starp pašvaldību, jauno objektu un privāto partneri. Rezultātā jaunā objekta vadībai nav skaidrs, kāpēc tika slēgts apsaimniekošanas līgums un turpināta sadarbība ar privāto partneri pēc objekta renovācijas.

„To varēja domei uzdot. Es uz to nevaru atbildēt. Man liekas, ka šai firmai, vismaz tajā brīdī, likās izdevīgi, ka viņa apsaimniekos. Varbūt pat otrādi, ka priekšlikums no domes. Varbūt, lai būtu celtniecības kvalitāte pietiekami augstā līmenī. Cilvēks, kas pēc tam 15 gadus viņu uzturēs, centīsies taisīt tādā kvalitātē, lai nebūtu milzīgu izdevumu apsaimniekošanā, kosmētiskos remontos, varbūt jāmaina kaut kādas konstrukcijas, starpsienas vai, ja tur ir nohāltūrēts vai nav pareizi izdarīts. Bet to es tiešām nezinu, no kuras vietas ir radusies. Iespējams, ka Eiropā, citās valstīs tāda ir pieņemta prakse, ka tas, kas būvē, tas arī atbild un zināmu laiku arī apsaimnieko. Tas pasūtītājs attiecīgi par to maksā. Varbūt arī, lai būtu kaut kāda stabilitāte.” (publiskais partneris, jaunais objekts)

Balstoties uz šo pieredzi, publiskais partneris izdara secinājumus, kas būtu darāms nākotnē. Kā būtiskākie apstākļi tiek minēti sadarbības profesionalizācija un kontroles pastiprināšana starp projektā iesaistītajām pusēm. Vērtējot pausto viedokli, redzams, ka šī prakse jau ir iedibināta citos, vēlāk uzsāktos PPP projektos, taču publiskā partnera pārdomas rāda, cik svarīga nozīme ir regulārai informācijas apmaiņai un kvalitātes kontrolei.

„Pirmā lieta, kas jāizdara noteikti, jāizveido publiskās un privātās partnerības projekta komanda, kur ir visi atbildīgie speciālisti, kas ir vajadzīgi noteikti šajā nozarē. Noteikti jābūt projektu vadītājam un finanšu vadītājam. (...) Otrā lieta, jābūt tehniskajam speciālistam, jo vairāk vai mazāk tas ir saistīts ar būvdarbiem, būvinženierim vai ceļu inženierim. (...) Jābūt arī ikmēneša sanāksmēm par šo projektu. Kad notiek aktīvā būvniecība, tad var būt biežāk, kad ir jau apsaimniekošana, tad reizi pusgadā, vismaz. Tas ir pats minimālākais. Jo jābūt komunikācijai, lai pašvaldība saprastu, kas tur notiek. Pašvaldībai drusciņ lielākai kontrolei, svirām jābūt, ar ko to privāto vairāk kontrolēt. (...) Jābūt diezgan stipram līgumam, lai varētu drusciņ kontrolēt vairāk to privāto partneri.” (publiskais partneris)

Privātie partneri gūst jaunu pieredzi konkrētos sadarbības projektos, kas dažādu iemeslu dēļ kādā no projekta virzības posmiem cietuši neveiksmi. Tas dod atziņas par to, kādi nosacījumi jāieslēdz no jauna slēgtajos līgumos.

„Es noteikti sāktu ar to, ka tam projektam, kas man tiek iedots un kas tiek rēķināts, jebkurā gadījumā, vai tas ir pasūtītājs, vai partneris, viņam ir jāatbild par to, ko viņš man nodod. Šeit ir robežšķirtne. Es nevaru uzņemties atbildību par to, ko ir izstrādājis kāds cits projektā un pēc tam zināmā mērā skatīties, kā es varu savilkt finansējumu kopā, ja tur atklājās kaut kādi defekti, vai arī to būvi ir jāļauj mums vai kādiem ekspertiem apsekot un tad par eksportu slēdzienu jāvienojas, ka tas viss ir ietverts projektā, lai mēs saprastu, ka mēs runājam par vienu un to pašu.” (privātais partneris)

3.7.3. Publiskās un privātās puses sadarbības modeļi

Kā liecina dažādo gadījumu izpēte, PPP projekti var īstenoties daudzveidīgos sadarbības modeļos. Kā veiksmīgs sadarbības pieredzes piemērs minams gadījums, kurā publisko pusi pār-

stāv vairākas pašvaldības. No vienas puses, veiksmi nosaka pašvaldību līdzīgais līmenis, to institucionālā kapacitāte, orientācija uz sadarbību un kopēju interešu apzināšanās, kas ļauj sekmīgi sagatavot un īstenot projektu. Projekta sagatavošanas posmā svarīgs ir valsts institūciju informatīvs atbalsts, piemēram, Hipotēku un zemes bankas speciālistu, kā arī Reģionālā un pašvaldību lietu ministrijas darbinieku konsultācijas. No otras puses, palielinoties veicamajam apjomam, privātajam izpildītājam iespējams pazemināt pasūtījuma cenu, tai skaitā iespējams organizēt iepirkumus lielākos apjomos un par mazāku cenu.

„... tas ieguvums mums ir, kad sanāk četras pašvaldības kopā, uz to apjomu mēs ļoti ieguvām, mums cenas ļoti gāja uz leju. ...man liekas kādus 3 miljonus dabūjām zemāku cenu nekā mēs bijām paredzējuši sākumā. Protams, tas ir atkarīgs no tiem partneriem, kas saiet šajā līgumā kopā, un ja tur no sākta gala viņiem nav kādu kopīgu interešu un tā kontakta, tad varbūt labāk nesākt, bet mums viņš tiešām bija veiksmīgs un turpinās vēl.” (publiskais partneris)

„Tieši tā. Tur jau ir tā lieta. Un arī tas, ka šie bērnudārzi savā starpā vienojās. Līdz ar to neskrien tur viens (...) pirk, otrs kaut kādā namiņā un trešais vēl kaut kur. Privātajam jau arī ir vieglāk. (...) Tagad arī privātais partneris zina, kur tās mantas var nopirkt. Tā jau viņš teica, ka pirmsskolas pedagoģija viņam ir pilnīgi tagad skaidra (...). Tad jau ir nākošais, ja viņš ies vēlreiz uz turieni, tad uzreiz dabūs atlaides. Visiem labi.” (publiskais partneris)

Privātais partneris, kam ir ārvalstu sadarbības pieredze, norāda uz sadarbības atšķirībām starp publisko un privāto partneri Latvijā un Vācijā. Atšķirības atklājas vairākās jomās – gan attiecībā uz konkursa procedūras norisi, gan attiecībā uz darījuma sarunu norisi, gan attiecībā uz konkrētu projekta ieviešanas grūtību novēršanu. Piemēram, runājot par darījuma sarunu norisi, var pastāvēt atšķirīgi viedokļi, kāda līmeņa personām ir jāpārstāv katra no iesaistītajām pusēm. Ja no Vācijas puses, svarīgākais ir personas kompetence, tad no Latvijas puses – ieņemamais amats. Arī dažādu tautu biznesa un komunikācijas kultūras zināšanas var mazināt sekmīgas sadarbības riskus.

„Viena lieta par komunikāciju šajā projektā – ir grūti, jo Vācijā nav tik svarīgi, lai pie galda sēdētu šī viena konkrētā persona, pietiek, ja ir viena kompetentā persona no komandas un tas varbūt mums jāpatur prātā, ka tas ir mūsu vāciešu viedoklis, ka pietiek ar vienu kompetentu personu no komandas, jo visu var izdarīt un visu var apspriest, bet otrai pusei ir svarīgi, lai šī konkrētā persona sēdētu pie galda un šai personai jābūt rīkotājdirektoram, nevis kādam no viņa komandas.” (privātais partneris)

No vācu privāto partneru puses izskan viedoklis, ka latviešu publiskās puses nostāja raksturojas ar problēmu, trūkumu meklēšanu un ka tā nespēj raudzīties uz jautājumu no risinājuma meklēšanas perspektīvas. Šeit redzams, ka Latvijas pusei svarīga ir normatīva pieeja projekta ieviešanai, kas neparedz būtiskas atkāpes no projekta, savukārt vācu puse vairāk paļaujas uz to, ka tad, ja reiz privātais partneris ir pasludināts par uzvarējušu konkursā, viņš var elastīgi piedāvāt vairākus problēmas risinājumus, cenšoties saglabāt projektu, nevis lauzt līgumu.

„[No publiskā partnera vēlams] lielāka elastība un nevis problēmu meklēšana, bet risinājumu meklēšana. Manuprāt, pirmā reakcija [no publiskā partnera], ja tu [privātais] nāc ar jaunu ideju, ir – tas nestrādās, jo tas radīs problēmas ar tādiem un tādiem noteikumiem, nevis – OK, tā ir ideja, es nezinu, vai tā darbosies, bet izmēģināsim.” (privātais partneris)

PPP gadījumu izpēte arī atklāj, ka noteiktas nozares raksturojas ar saviem sadarbības modeļiem, piemēram, pēc privātās puses raksturojuma abu pušu sadarbība sabiedriskā transporta nozarē raksturojas ar „*priekšnieka un padotā sadarbības*” attiecībām. Privātās puses pārstāvis to skaidro ar nozares specifiku, valsts dotāciju ievērojamo ietekmi uz šo partnerību. Vēlēšanās ienest līdzīga rakstura attiecības bija novērotas arī dažos citu nozaru PPP projektos, tomēr tur līdzīgas attiecības neiedibinājās, jo projektu īstenošana apstājās līgumu slēgšanas stadijā.

„Tā (..) ir priekšnieka un padotā sadarbība. Kāda tā var būt sadarbība?” (privātais partneris)

„Koncesijas līgums paredzēja mūsu tiesības.. samazināt šo reisu skaitu drīkstēja tikai ar mūsu piekrišanu, bet nu jūs saprotat, ka visi gali te ir viņu rokās. Un metodes, kā tikt ar mums galā.. es vismaz tiktu galā, ja būtu tā nepieciešamība. Atnāktu un izklapētu te katru pozīciju, jo mums jau jāatskaitās praktiski par to, ko mēs veicam, mums jāved atsevišķa grāmatvedība kā atsevišķam uzņēmumam.” (privātais partneris)

„Ir jāsaprot, ka īstenībā tas [publiskais partneris] ir mūsu darba devējs. Varam panākt kādus labvēlīgākus nosacījumus vai labāku izpratni par kādām lietām, jo mēs esam tuvāk realitātei un pasažieriem, bet lēmumus pieņem viņi. Mēs ierosinām, jā.” (privātais partneris)

Šādās attiecībās ir vairāk raksturīgs tas, ka publiskā puse pieņem lēmumus vai iniciatīvas, ar kurām nav apmierināti privātie partneri. Piemēram, tāds tehnoloģisks jauninājums kā vienotā biļešu tirdzniecības sistēma, norādot, ka pasažieru pārvadātāji labāk pārzina reālo situāciju un nozares ienākumi ir pārāk mazi tādiem soļiem.

„Ir viens jautājums, kurš īstenībā ir stipri dārgs un maz atbilstošs realitātei. Tā ir vienotā biļešu tirdzniecības sistēma, kuras ieviešana iet ļoti grūti un smagi. Drīzāk pārvadātāji neredz to ekonomisko atdevi, bet [publiskais partneris] visu laiku ir paudusi pozīciju, ka tā ir jārealizē, neskatoties uz tām izmaksām.” (privātais partneris)

„Mēs saredzam to, ka šie te finansiālie ieguldījumi nesedz to labumu, kas praktiski ir tikai viens – pasūtītājs 'online' režīmā redz jebkurā brīdī pasažieru skaitu jeb pārdotās biļetes, bet tas prasa lielus sakaru jeb tehnoloģiskos izdevumus, (..) kurus šajā gadījumā pie ierobežotā finansējuma būtu lietderīgāk neizmantojot, lai nesamazinātu transporta pieejamību nevis nodrošinātu tādu tīri tehnoloģisko pieeju.” (privātais partneris)

Privātais partneris arī norāda uz nepamatoti augstām servisa kvalitātes prasībām, kas rada papildu izdevumus gan valstij, kas daļēji dotē sabiedrisko transportu, gan arī bremzē pasažieru pārvadātāju uzņēmējdarbību.

„Bet pašlaik valsts tikai tērē naudu par to, ka viņa pati divus gadus atpakaļ izvirzīja ļoti nopietnas kvalitātes prasības. Un tad konkursa uzvarētājs izpildīja šīs kvalitātes prasības, vairs īsti nav pamata šīm kvalitātes prasībām, vajadzīgi cita veida autobusi ar mazāku ietilpību, ar mazāku degvielas patēriņu, ar mazākiem tēriņiem, lai vajadzētu tērēt mazāk naudu zaudējumu segšanai. Tā nauda visa faktiski aiziet par procentiem un pamatsummas atdošanu uz autobusa iegādi. Un kamēr tā nauda ir, tikmēr ir labi, jo būtība ir tāda, ka to autobusu tā pārdot arī tā īsti uz sitiena nevar, tā nav vieglā mašīna, nopērc taksim, pabrauc divi gadi un pārdod, kas tad..” (privātais partneris)

Privātie partneri norāda arī uz publiskā partnera nespēju aizstāvēt valsts intereses, jo praksē rodas tādas situācijas, kādas nav paredzētas likumos, un publiskā sektora pārstāvji attiecīgo jautājumu nerisina, piemēram, nelegālo pārvadātāju ielaušanos sabiedrisko pārvadājumu laukā. Taču šādi trūkumi sabiedriskā transporta pārvaldībā mazina privātā partnera darbības efektivitāti, kā rezultātā valsts dotāciju sabiedriskajiem pārvadājumiem nepieciešams palielināt (sk. sīkāk 3.4.4. nodaļā „Pakalpojumu pieejamība dažādām grupām”).

4. UZŅĒMĒJU PRIEKŠSTATI UN PIEREDZE PUBLISKAJĀ UN PRIVĀTAJĀ PARTNERĪBĀ: KVANTITATĪVAS APTAUJAS DATU ANALĪZE

Kā uzskatāmi raksturoja PPP gadījumu izpēte, partnerība prasa jaunu sadarbības formu veidošanu gan no publiskā, gan no privātā partnera puses. Ja publisko partneri pieņem lēmumu īstenot PPP projektu mudina politikas veidotāju un atsevišķu personību atbalsts, tad privātā partnera gatavība ir īpašas uzmanības vērts jautājums. Šim nolūkam, papildus PPP gadījumu izpētei un balstoties tās rezultātos, tika īstenota kvantitatīva uzņēmēju aptauja. Tās mērķis bija noskaidrot, kāda ir dažādu priekšstatu un rīcības stratēģiju izplatība uzņēmēju vidū; kuras no tām rada lielākos šķēršļus PPP izplatībai Latvijā. Aptauja raksturo gan uzņēmēju attieksmi pret PPP kopumā, gan atsevišķiem projekta iepirkuma procedūras, norises un sadarbības jautājumiem.

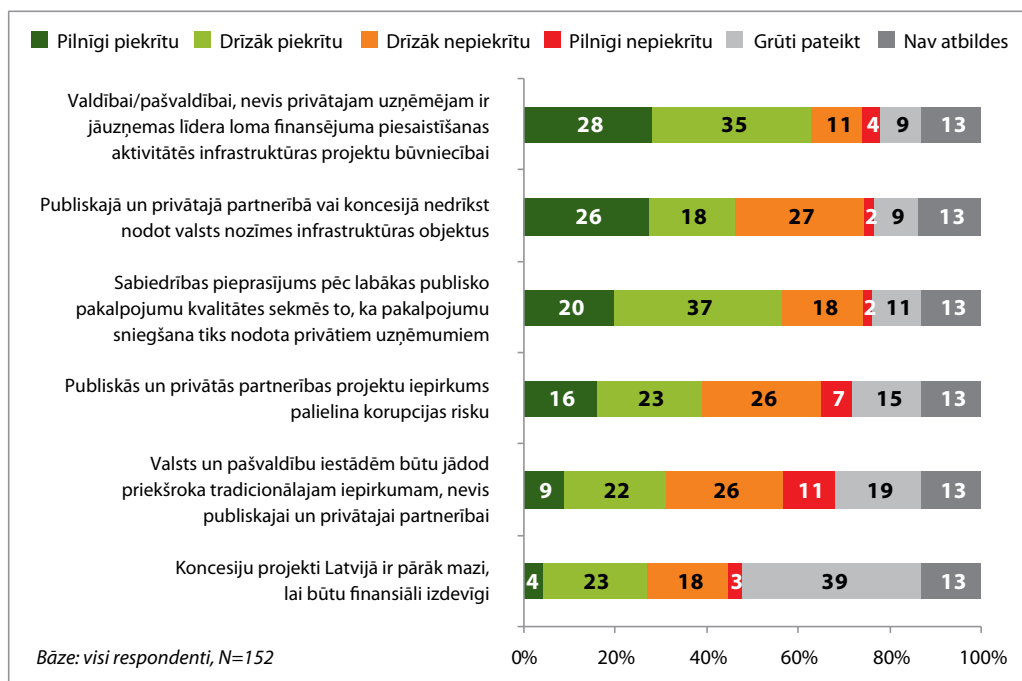
4.1. UZŅĒMĒJU PIEREDZE UN VISPĀRĒJĀ ATTIEKSME PRET PPP

Pētījuma mērķis paredz, ka uzņēmēju aptaujā ir aptverti tikai tādi komersanti, kuriem būtu jābūt pietiekamai kapacitātei, lai iesaistītos PPP projektā (sk. sīkāk aptaujas raksturojumu nodaļā „Pētījuma metožu apraksts”). Tādējādi aptaujāto uzņēmumu kopumu raksturo ievērojama pieredze publiskajos iepirkumos – 81% aptaujāto pēdējo piecu gadu laikā ir piedalījušies tradicionālā publiskajā iepirkumā, 7% atzīst, ka ir piedalījušies koncesiju līguma iepirkumā un 18% norādījuši, ka piedalījušies iepirkumā, kur pakalpojumu plānots īstenot caur valsts (publisko) un privāto partnerību. Vairums (84%) aptaujāto uzņēmumu bija dzirdējuši jēdzienu „publiskā (valsts) un privātā partnerība”, tomēr jautāti konkrēti, kas nāk prātā, dzirdot šo jēdzienu, 30% aptaujātie atbildi nesniedza. Visbiežāk nosauktā konkrētā atbilde bija tāda, ka PPP ir sadarbība starp valsti/ pašvaldību un privāto uzņēmēju (27%), otra biežākā atbilde – gan privātā, gan valsts/ pašvaldības kapitāla piesaiste projektam (11%). Tas, ka uzņēmējs bija piedalījies PPP (t. sk. koncesiju) iepirkumā, atspoguļojās viņa atbildēs, kad tika lūgts novērtēt dažādus izteikumus par PPP. Šiem uzņēmējiem bija caurmērā zemāks „grūti pateikt” atbilžu īpatsvars nekā tiem, kuri nebija piedalījušies PPP (t. sk. koncesiju) iepirkumā, tomēr citas būtiskas viedokļu atšķirības starp abām uzņēmēju grupām ir novērotas tikai atsevišķos gadījumos.

Lai noskaidrotu uzņēmēju vispārējo attieksmi pret PPP, tika lūgts novērtēt, cik lielā mērā viņi piekrīt vai nepiekrīt tiem vai citiem piedāvātiem apgalvojumiem. Tie tika noformulēti, apkopojot ekspertu intervijās un PPP gadījumu izpētē izskanējušos viedokļus. 1.1. un 1.2. attēlos atspoguļotie dati rāda uzņēmēju attieksmi pret dažādiem ar PPP politiku saistītiem jautājumiem. 1.1. attēlā redzams, ka vislielākā vienprātība uzņēmējiem ir par to, ka valdībai/ pašvaldībai (t.i., publiskajam partnerim), nevis privātajam uzņēmējam ir jāuzņemas līdera loma finansējuma piesaistīšanas aktivitātēs infrastruktūras projektu būvniecībai (63% pilnībā vai daļēji piekrīt šim apgalvojumam). Šādas atbildes liecina, ka vairums potenciālo privāto partneru nav gatavi uzņemties vienu no riskiem, ko viņiem prasa PPP būtība – privātā kapitāla piesaistīšanu infrastruktūras projektu attīstīšanai. No otras puses, uzņēmēji lielā mērā piekrīt arī viedoklim, ka sabiedrības pieprasījums pēc labākas publisko pakalpojumu kvalitātes sekmēs to, ka pakalpojumu sniegšana tiks nodota privātajiem uzņēmumiem (57% pilnībā vai daļēji piekrīt šim apgalvojumam).

Politikas veidotājiem svarīga informācija ir uzņēmēju attieksme pret tādu būtisku jautājumu kā valsts nozīmes infrastruktūras objektu (piemēram, dzelzceļu, ceļu u. tml.) nodošanu PPP (t. sk. koncesijā). Dati rāda (sk. 1.1. attēlu), ka lielākā uzņēmēju daļa piekrīt tam, ka šādus infrastruktūras objektus nedrīkst nodot PPP (44% pilnībā vai drīzāk atbalsta šādu nostāju, kamēr neatbalsta to 29%). Ļoti polarizēts vērtējums ir to uzņēmumu vidū, kuri darbojas ceļu būves nozarē vai kas ir piedalījušies PPP iepirkumā. Abās grupās ir aptuveni vienādi izvēlētas praktiski tikai divas atbildes – „pilnīgi piekrītu” un „drīzāk nepiekrītu”.

1.1. attēls. Uzņēmēju viedoklis par vispārīgiem ar PPP politiku saistītiem jautājumiem



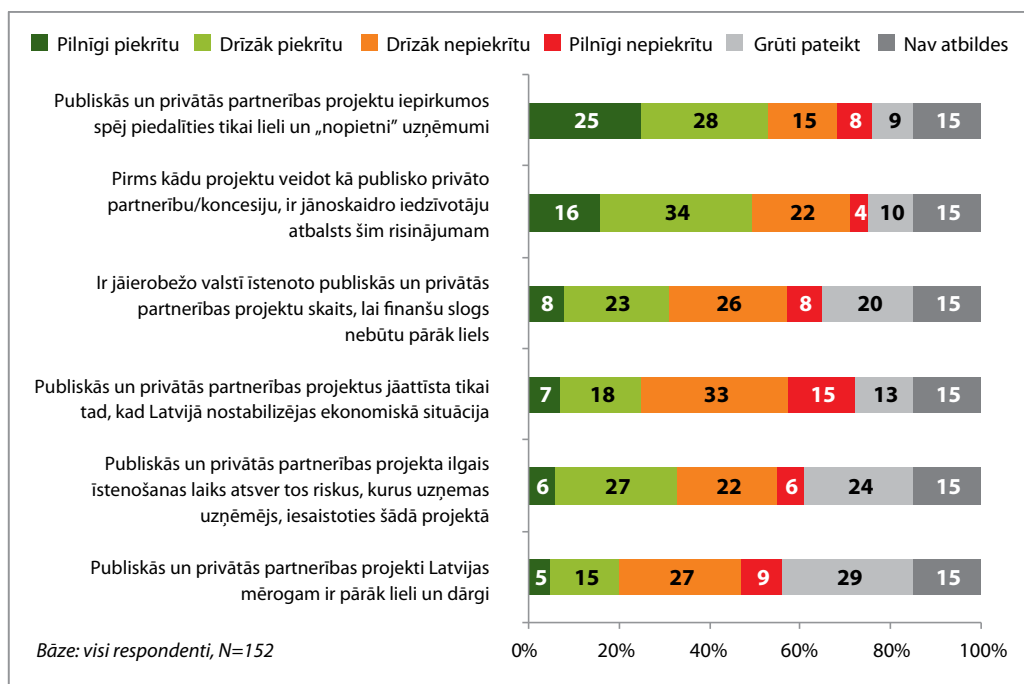
Uzņēmēju attieksme pret citiem PPP politikai būtiskiem jautājumiem nav viennozīmīga, un bieži vien to skaits, kuri piekrīt kādam no apgalvojumiem, ir līdzīgs pretējā viedokļa paudēju skaitam. Ir arī ievērojams daudzums uzņēmēju, kuri izvairījušies sniegt konkrētu atbildi. Strīdīgo jautājumu vidū ir gan tas, vai PPP projektu iepirkums palielina korupcijas risku, gan tas, kādam iepirkumu veidam publiskajai pārvaldei būtu jādod priekšroka – tradicionālajam publiskajam iepirkumam vai PPP (sk. 1.1. attēlu). Vienlaikus uzņēmēji ir samērā pārliecināti, ka PPP iepirkumos spēj piedalīties tikai lieli un „nopietni” uzņēmumi (sk. 1.2. attēlu).

Aptaujai tika noformulēti arī divi izteikumi, kas raksturo valsts šī brīža politiku PPP jautājumos. Viens no tiem ir apgalvojums, ka ir jāierobežo valstī īstenoto PPP projektu skaits, lai finanšu slogs nebūtu pārāk liels, kuram piekrīt aptuveni tikpat uzņēmēju, cik nepiekrīt vai atturas paust savu attieksmi (31% piekrīt un 34% nepiekrīt, 35% – nav atbildes). Otrs ir apgalvojums, ka PPP projektus ir jāattīsta tikai tad, kad Latvijā nostabilizējas ekonomiskā situācija, kuram uzņēmēji jūtami vairāk nepiekrīt (48% pilnīgi vai drīzāk nepiekrīt) (sk. 1.2. attēlu). Vienlaikus,

vairumam uzņēmēju nav noformulējies viedoklis, cik izdevīgi ir PPP projekti. Tā, piemēram, aptuveni puse uzņēmēju nav izteikuši savu attieksmi pret apgalvojumu, ka koncesiju projekti Latvijā ir pārāk mazi, lai būtu finansiāli izdevīgi (sk. pēdējo izteikumu 1.1. attēlā). Līdzīgi, nav vienprātības, vai PPP projekti Latvijas mērogam ir pārāk lieli un dārgi (sk. pēdējo izteikumu 1.2. attēlā). Šeit koncesijas tika atdalītas no citiem PPP projektiem, jo pirmās Latvijā ir pielietotas vairākās nozarēs, bieži vien nododot uzņēmējam apsaimniekošanā mazu objektu.

Tāpat, nav viennozīmīgas attieksmes pret PPP gadījumos diskutētajiem jautājumiem, vai PPP projekta ilgais īstenošanas laiks atsvēr tos riskus, kurus uzņemas uzņēmējs, iesaistoties šādā projektā (sk. 1.2. attēlu). Interesanti, ka šim apgalvojumam piekrietošo atbilžu īpatsvars ir vienāds gan tajā uzņēmēju grupā, kuri ir piedalījušies PPP iepirkumā, gan tajā, kuriem nav šādas pieredzes. Savukārt, noraidošo atbilžu īpatsvars būtiski atšķiras – ja aptuveni puse no tiem, kuri piedalījušies PPP iepirkumā drīzāk nepiekrīt tam, ka PPP projekta ilgais īstenošanas laiks atver riskus, tad to uzņēmēju grupā, kuriem pieredzes nav, ievērojami lielāks ir „grūti pateikt” atbilžu īpatsvars.

1.2. attēls. Uzņēmēju viedoklis par vispārīgiem ar PPP politiku saistītiem jautājumiem



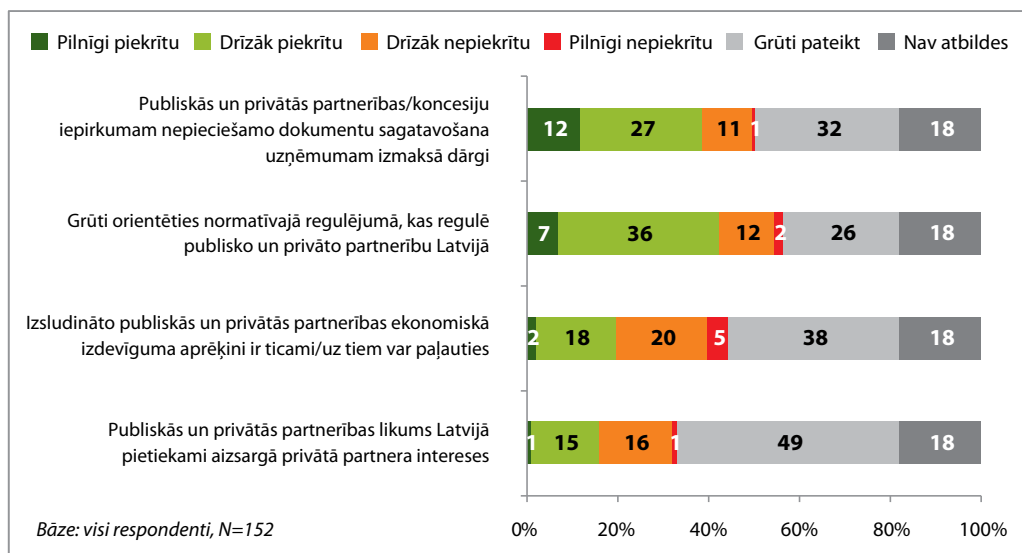
PPP gadījumu izpēti laikā atklājās, ka iedzīvotāji parasti tiek maz informēti par to, ka publiskais pakalpojums tiek nodrošināts caur PPP, un gadījumos, kad iedzīvotāji ir informēti, viņus interesē šaurš jautājumu loks, piemēram, pakalpojumu sniegšanas kārtība un cenas. Blakus tam gan publiskais, gan privātais partneris sabiedriskās apspriešanas bieži vien uzskata par risku kāda projekta īstenošanai. Tādējādi fakts, ka aptaujā uzņēmēji biežāk pauda atbalstu tam, ka pirms kādu projektu veidot kā PPP/ koncesiju, ir jānoskaidro iedzīvotāju atbalsts šim

risinājumam (sk. 1.2. attēlu), ir uzskatāms par negaidītu rezultātu. Iespējams, ka uzņēmēji tādējādi varētu gūt lielāku drošību, ka projekts tiks pieņemts un nav sagaidāmi vēlāki iedzīvotāju protesti, vai arī pastāv vēl kādi citi racionāli apsvērumi, kāpēc uzņēmēji atbalsta iedzīvotāju viedokļa izziņāšanu.

4.2. NORMATĪVĀ REGULĒJUMA UN PPP IEPIRKUMA PROCEDŪRAS VĒRTĒJUMS

PPP attīstībai Latvijā svarīgi ir arī noskaidrot uzņēmēju viedokli par to, cik sakārtots ir nozares normatīvais regulējums, un kā norit iepirkuma procedūra. 2.1. attēlā redzams, ka dažos svarīgos jautājumos, piemēram, cik labi PPP likums Latvijā aizsargā privātā partnera intereses, vairāk kā pusei uzņēmēju nav noteikta viedokļa. Papildus tam uzņēmēji sliecas piekrist tam, ka ir grūti orientēties normatīvajā regulējumā, kas regulē PPP Latvijā. Jāatzīmē, ka uzņēmēju viedokli ietekmē tas, ka PPP likums tika pieņemts tikai gadu atpakaļ un ka paralēli tam pēdējā laikā ir notikuši arī vairāki Publisko iepirkumu likuma grozījumi. Kopumā, neskaidrības saistībā ar PPP normatīvo bāzi ir būtisks kavējošs apstākļs jebkura veida partnerības projekta uzsākšanai. Te darbs būtu veicams ne tikai politikas veidotājiem, bet normatīvā regulējuma skaidrošanā būtu jāiesaistās arī sociālajiem partneriem, kuri piedalījās PPP likuma izstrādē. Tāpat, PPP politikas veidotājiem un atbalstītājiem būtu jāpievērš uzmanība PPP finanšu ekonomiskā pamatojuma skaidrojumam, jo arī šajā jautājumā uzņēmējiem trūkst informācijas un zināšanu, vai izsludināto PPP ekonomiskā izdevīguma aprēķini ir ticami un vai uz tiem var paļauties (sk. 2.1. attēlu).

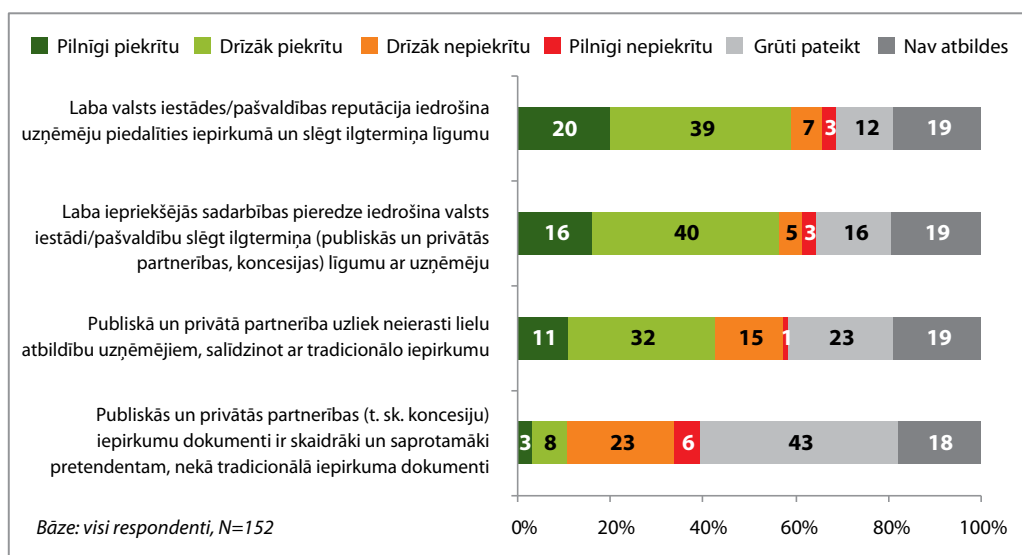
2.1. attēls. PPP normatīvā regulējuma un iepirkuma procedūru vērtējums



Lai gan kopumā uzņēmēji vairāk sliecas piekrist, ka PPP/ koncesiju iepirkumam nepieciešamo dokumentu sagatavošana uzņēmumam izmaksā dārgi (sk. 2.1. attēlu), šajā jautājumā uzņēmēju viedoklis atšķiras atkarībā no tā, vai viņi ir piedalījušies kādā PPP iepirkumā vai nav. Ievērojami lielākā skaitā pārliecināti, ka dokumentu sagatavošana uzņēmumam izmaksā dārgi, ir tie uzņēmēji, kuri nav piedalījušies PPP iepirkumā. Savukārt, to uzņēmēju starpā, kuriem ir pieredze PPP iepirkumos, viedoklis par uzņēmuma izmaksām dalās aptuveni līdzīgi – vienlīdz liela ir to uzņēmēju daļa, kas piekrist un kas nepiekrist tam, ka dokumentu sagatavošana izmaksā dārgi.

PPP (t. sk. koncesiju) iepirkuma dokumentus, salīdzinot ar tradicionālā publiskā iepirkuma dokumentiem, vairāk kā puse uzņēmēju nespēja novērtēt (sk. 2.2. attēlu). Likumsakarīgi, ka dokumentu novērtēšanas grūtības rodas lielākajai daļai to uzņēmēju, kuri nav piedalījušies šādos iepirkumos. Taču kopumā abu grupu uzņēmēji nepiekrist tam, ka PPP iepirkuma dokumenti ir skaidrāki un saprotamāki pretendētājam, salīdzinot ar tradicionālo iepirkumu. Kā rāda gadījumu izpēte, tad būtiska loma šeit ir paša projekta raksturam un līguma darbības ilgumam, kas prasa stingrākus nosacījumus un īpašus finanšu aprēķinus, lai noteiktu pakalpojuma cenu nākotnē.

2.2. attēls. PPP normatīvā regulējuma un iepirkuma procedūru vērtējums



Saistībā ar risku pārdali starp publisko un privāto partneri PPP projektos, uzņēmējiem tika lūgts novērtēt apgalvojumu, ka PPP uzliek neierasti lielu atbildību uzņēmējiem, salīdzinot ar tradicionālo iepirkumu (sk. 2.2. attēlu). Lielākā daļa viedokli izteikušo uzņēmēju piekrist šim izteikumam (43% pilnīgi vai drīzāk piekrist).

Saistībā ar 4.4. nodaļu „Latvijas publisko un privāto partneru sadarbība un tās riska faktori” ir vērtējamas atbildes uz diviem citiem apgalvojumiem, kuru nozīme tika atklāta PPP gadījumu izpētē (sk. 2.2. attēlu). Proti, uzņēmēji lielā mērā piekrist tam, ka laba valsts iestādes/pašvaldības reputācija iedrošina uzņēmēju piedalīties iepirkumā un slēgt ilgtermiņa līgumu

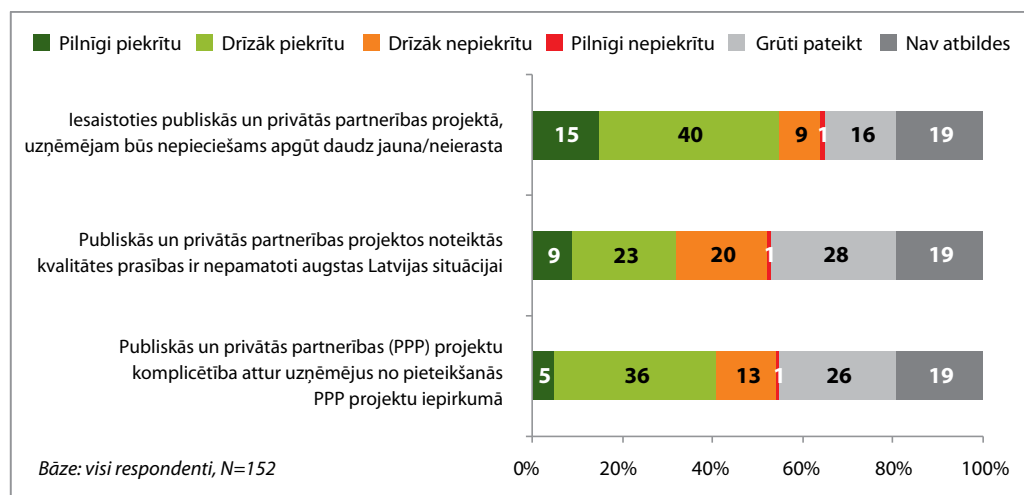
(59% pilnīgi vai drīzāk piekrist) un ka laba iepriekšējās sadarbības pieredze iedrošina valsts iestādi/ pašvaldību slēgt ilgtermiņa (PPP, koncesijas) līgumu ar uzņēmēju (56% pilnīgi vai drīzāk piekrist). Tādējādi, publiskā partnera tēlam, kurš izveidojies tradicionālajos publiskajos iepirkumos un citas iepriekšējās sadarbības laikā, ir būtiska ietekme arī uz PPP attīstību Latvijā.

4.3. DARBA SATURS UN PAKALPOJUMA KVALITĀTES PRASĪBAS

Balstoties PPP gadījumu izpētes rezultātos, tika noformulēti trīs apgalvojumi, kuri raksturo uzņēmēju pieredzi par darba satura un pakalpojumu kvalitātes prasībām Latvijas PPP projektos (sk. 3. attēlu). Redzams, ka vairums uzņēmēju, kuriem ir viedoklis, piekrist, ka, iesaistoties PPP projektā, uzņēmējam būs nepieciešams apgūt daudz jauna/ neierasta (55% pilnīgi vai drīzāk piekrist). Šim apgalvojumam vienlīdz piekrist gan tie uzņēmēji, kuri ir piedalījušies PPP iepirkumā, gan tie, kuriem šādas pieredzes nav.

Cits būtisks aspekts bija saistīts par pakalpojumu kvalitātes prasībām PPP projektos, jo vairāki sabiedriskā transporta koncesijās iesaistītie uzņēmumi, PPP gadījumu izpētes ietvaros, bija paiduši viedokli, ka vairākas prasības bija nepamatoti augstas Latvijas situācijai. Uzņēmēju viedoklis šajā jautājumā ir neviennozīmīgs – tam piekrist praktiski tikpat daudz uzņēmēju, cik nepiekrist, nelielais piekrietošo atbilžu īpatsvars pārsvars nav uzskatāms par būtisku atšķirību.

3. attēls. PPP projektu satura un kvalitātes prasību vērtējums

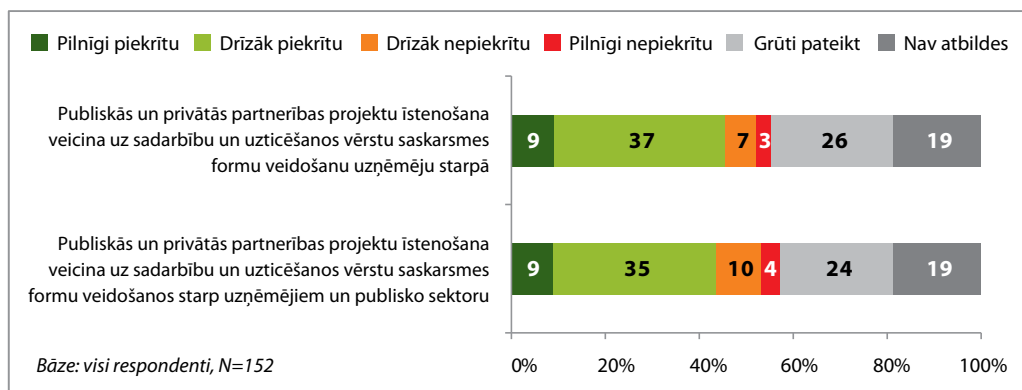


Kā rāda uzņēmēju aptaujas dati, arī PPP projektu saturs – to komplikētība – var atturēt uzņēmējus no pieteikšanās PPP projektu iepirkumā (3. attēls). Šis aspekts sasauca ar iepriekš uzņēmēju pausto piekrišanu tam, ka PPP iepirkumos spēj piedalīties tikai lieli un „nopietni” uzņēmumi (sk. 1.2. attēlu).

4.4. LATVIJAS PUBLISKO UN PRIVĀTO PARTNERU SADARBĪBA UN TĀS RISKĀ FAKTORI

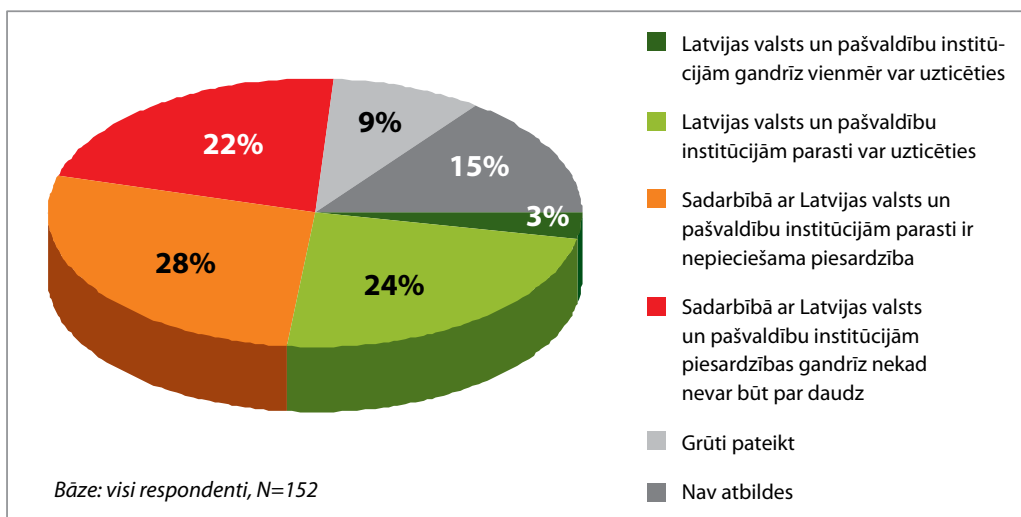
PPP gadījumu analīze atklāja, ka sekmīgai projekta īstenošanai būtiska ir abu pušu orientēšanās uz sadarbību. Tādējādi arī uzņēmējiem tika lūgts izteikt viedokli, vai, viņuprāt, PPP projektu īstenošana veicina sadarbību un uzticēšanos. Dati rāda, ka tie uzņēmēji, kuri ir izteikuši savu viedokli, lielā mērā piekrīt tam, ka PPP projektu īstenošana veicina uz sadarbību un uzticēšanos vērstu saskarsmes formu veidošanu gan uzņēmēju starpā, gan starp uzņēmējiem un privāto sektoru (sk. 4. attēlu). Vienlaikus, gandrīz puse uzņēmēju nav izteikuši savu viedokli, lielākā mērā tie, kuri nav piedalījušies PPP iepirkumā.

4. attēls. PPP ietekme uz sadarbības veidošanos partneru starpā

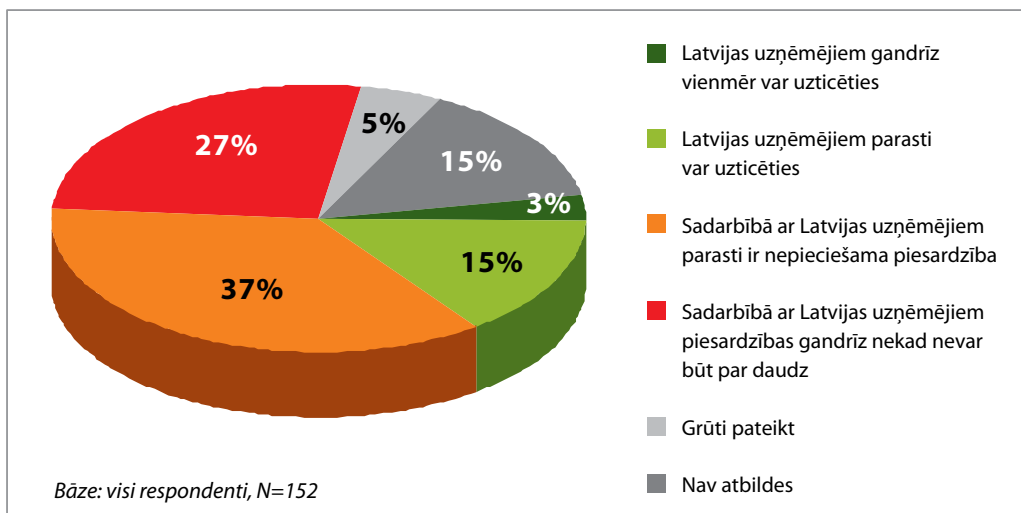


Kā rāda 2.2. un 4. attēls, ilgstošas sadarbības veidošanās starp publisko un privāto partneri, kas ir PPP pamatā, ir uzticēšanās, tāpēc uzņēmēju aptaujas iesākumā tika uzdoti divi vispārējie jautājumi, lai noskaidrotu, vai, aptaujātoprāt, var uzticēties Latvijas valsts un pašvaldību institūcijām un citiem uzņēmējiem. Iegūtie dati ir attēloti 5. un 6. attēlā.

5. attēls. Uzņēmēju uzticēšanās valsts un pašvaldību institūcijām



6. attēls. Uzņēmēju uzticēšanās citiem komersantiem



Uzņēmēju zemā uzticēšanās gan potenciālajiem publiskajiem, gan privātajiem sadarbības partneriem, kādu to atklāj aptaujas dati (sk. 5. un 6. attēlu), ir būtisks šķērslis uz sadarbību balstītai saskarsmei, kas, savukārt, ir nepieciešama PPP projekta partneru starpā. Salīdzinot 4., 5. un 6. attēlā atklātos uzņēmēju viedokļus, redzams, ka pastāv nozīmīga pretruna starp to, kā uzņēmēji redz potenciālo PPP (par šo „ideālu” var uzskatīt 4. attēlā redzamos uzskatus), un kāda ir Latvijas uzņēmēju un publiskā sektora līdzšinējā sadarbības prakse (attieciņi to rāda 5. un 6. attēls). Kā rāda ārvalstu pieredze, tad šāda šķēršļa mazināšanai būtiska loma ir PPP politikas veidotāju un sociālo partneru (uzņēmēju apvienību u. tml.) aktīvai līdzdalībai, iedrošinot potenciālos partnerus attīstīt jaunas sadarbības formas.

PĒTĪJUMA METOŽU APRAKSTS

Pētījums kopumā tiks veidots kā publiskās un privātās partnerības, kā valsts īstenotas politikas, analīzes projekts, balstoties uz diviem izpētes principiem – (1) interpretatīvās politikas analīzes pieeju un (2) kvantitatīvu pētāmo parādību izplatības novērtējumu.

Pirmais izpētes princips, – interpretatīvās politikas analīzes pieeja, sakņojas 20. gadsimta atklājumos par valodas nozīmi sociālās realitātes konstruēšanā. Sabiedriskajā politikā nozīmīgu dimensiju veido tas, ko tieši un netieši tajā iesaistītie domā, izsaka, kā, savuprāt, to visu interpretē. Šī informācija tiek izteikta ar valodas palīdzību un ir izzināma, izmantojot kvalitatīvās pieejas – diskusijas, intervijas un prezentācijas.

Attiecinot uz konkrēto pētāmo – publiskās un privātās partnerības – politiku, to varam raksturot šādi: (1) politikas veidošana un īstenošana ir atkarīga ne tikai no politikas plānošanas dokumentos un normatīvajos aktos noteiktā rīcības plāna un tā ieviešanas aktivitātēm, bet vislielākajā mērā – arī no tā, kā attiecīgajā politikā iesaistītās puses (valsts un pašvaldību pārvaldības institūciju darbinieki, mērķa grupas utt.) izprot, interpretē un iesaistās politikas īstenošanā; (2) attiecinot šo pieeju uz pētniecisko metodi, saprotams, ka īpaša uzmanība, jautājumā par publisko un privāto partnerību, ir politikā iesaistīto pušu valodai (argumentiem, situācijas, likumu, formālo un neformālo normu, uzdevumu, politikas mērķu interpretācijai, lietoto nozīmju un simbolu izpratnei). Politikas analīzē to sauc par praksē balstītiem apsvērumiem (*practical reasoning*). Teksti, kas tiek iegūti ar padziļināto interviju palīdzību, ietver sevī vispusīgu parādības izpratni, iekļaujot tajā gan mērķu un uzdevumu apjēgu, gan rīcības motivācijas, morāles, kultūras u. c. aspektus. Šādu tekstu analīze un konceptualizācija kalpo par pamatu attiecīgās politikas īstenošanas izvērtējumam un pilnveidošanai. Konkrētajā gadījumā tas nozīmē publiskās un privātās partnerības modeļu ieviešanas politikas un prakses Latvijā izpratni; iesaistīto un iespējami iesaistīto partneru zināšanu un viedokļu neatbilstības pretnostatījumu; kopīgi izprasto mērķu noteikšanu un izcelšanu un tālāk, – iegūtajā informācijā balstītu, praktisku ieteikumu izstrādi politikas turpmākajai īstenošanai.

Pielietojot šādu izpētes principu publiskās un privātās partnerības analīzē, ir jāņem vērā, ka, no vienas puses, PPP iesaistītie partneri jau šobrīd īsteno publiskās un privātās partnerības politiku (attiecīgi – arī interpretē to un aktīvi darbojas), taču, no otras puses, šo aktīvo darbību varētu kavēt sabiedrības nepietiekamā gatavība partnerības modeļu izmantošanai. Šie kavējošie faktori politikas mērķa grupu viedokļos atklājās netieši – caur attaisnojošiem argumentiem un rīcības skaidrojumiem. Tāpat, iesaistīto partneru aktīvo darbību sociāli nosaka līdzšinējā ekonomiskās darbības pieredze, tās veiksmes un neveiksmes, dažādas izpratnes un citi līdzīgi apstākļi.

Lai gūtu vispusīgu politikas analīzi un novērtējumu, tika pielietots otrais izpētes princips – kvantitatīvs pētāmās parādības novērtējums, izmantojot uzņēmēju aptaujas rezultātus un citu pieejamo un projekta izstrādes laikā notikušu pētījumu vai novērtējumu datus, kas ļauj gūt izpratni par fenomena izplatību un statistiski pārbaudīt izvirzītās hipotēzes par noteiktu faktoru ietekmi.

Tātad: pētījumā tika īstenotas četras aktivitātes – (1) ārvalstu pieredzes izpēte; (2) ekspertu intervijas ar valsts pārvaldes institūciju pārstāvjiem – publisko un privāto partnerību atbalstošās politikas veidotājiem; (3) veiksmīgi īstenoto un neīstenoto publiskās un privātās partnerības

gadījumu izpēte Latvijā, ar kvalitatīvo metožu palīdzību, dažādās tautsaimniecības nozarēs un (4) Latvijas uzņēmēju aptauja. Pētījuma īstenošanas laiks bija no 2010. gada 1. februāra līdz 30. novembrim; tā aktivitātes tika īstenotas nosauktajā secībā. Turpinājumā sīkāk raksturota katra no veiktajām pētnieciskajām aktivitātēm.

Ārvalstu pieredzes izpēte

Ārvalstu pieredzes izpētei bija divi uzdevumi: (1) noteikt, kādi sociāli un politiskie nosacījumi (piemēram, sabiedrības un uzņēmēju vērtības, iepriekšējās sadarbības pieredze, administratīvās barjeras u. c.) sekmē un bremsē publisko un privāto partnerību; (2) izstrādāt pētījuma nākamajos posmos mērāmos indikatorus.

Ārvalstu pieredzes izpēte ietvēra sistemātiskas literatūras studijas, izmantojot gan līdz šim pieejamo literatūru (publikācijas referentajos žurnālos, pārskatus, konferenču materiālus), pētījumus un to tekstos atrodamās atsauces; informācijas meklēšanu par Eiropas Savienības dalībvalstīm un citām pasaules valstīm. Ārvalstu pieredzes apkopojums sniegts ziņojuma 1. nodaļā.

Ekspertu intervijas ar PPP politikas veidotājiem Latvijā

Šīs aktivitātes uzdevums bija izpētīt, kāda ir PPP politikas veidotāju (1) pieredze PPP politikas īstenošanā; (2) izpratne par to, kāda ir sabiedrības un uzņēmēju gatavības pakāpe jaunām ekonomiskās uzvedības formām; (3) izpratne par instrumentiem, kas būtu piemēroti sabiedrības un uzņēmēju atbalsta PPP veicināšanai; (4) paralēli tika apkopota informācija un veidots pārskats par PPP projektiem Latvijā, to veicinošo un kavējošo apstākļu raksturojums. Ekspertu viedokļu apkopojums sniegts ziņojuma 2. nodaļā.

Ar PPP politikas veidotājiem Latvijā saprotam: (1) valsts institūciju pārstāvjus, kuru darba pienākumos ietilpst (vai pagātnē ietilpa) PPP politikas veidošana kopumā vai kādā nozarē; (2) sociālos partnerus un citas ieinteresētās puses. Kopumā pētījumā tika veiktas **22 ekspertu intervijas**. Intervijas notika ar zemāk uzskaitīto institūciju pārstāvjiem – gan esošajiem darbiniekiem, gan darbiniekiem, kas šobrīd strādā citās iestādēs, taču, kā minēto institūciju pārstāvji, piedalījušies PPP politikas izstrādē.

Politikas veidotāju grupā bija šādu institūciju pārstāvji: Ekonomikas ministrija, Finanšu ministrija, Iepirkumu uzraudzības birojs un PPP likuma izstrādes darba grupas pārstāvji (2 personas), Latvijas Investīciju un attīstības aģentūra, Reģionālās attīstības un pašvaldību lietu ministrija, Satiksmes ministrija (2 pārstāvji), Tieslietu ministrija un Vides ministrija (2 pārstāvji).

Sociālos partnerus un citas ieinteresētās puses pārstāvēja juridiskais birojs „Public and Private Law Consulting”, Latvijas ceļu būvētājs, Latvijas darba devēju konfederācija, Latvijas Hipotēku un zemes banka, Latvijas Komercbanku asociācija, Latvijas Pašvaldību savienība, Publiskās un privātās partnerības asociācija (2 pārstāvji), SIA „PricewaterhouseCoopers” un Tirdzniecības un rūpniecības kamera (2 pārstāvji).

Veiksmīgi īstenoto un neīstenoto PPP gadījumu izpēte

Aktivitātes uzdevums bija izpētīt PPP veicinošos un bremsējošos faktorus, aplūkojot līdz šim Latvijā īstenotos vai neīstenotos PPP projektus. Gadījumu izpēte notika ar kvalitatīvo metožu

palīdzību, tika aplūkoti piemēri no dažādām tautsaimniecības nozarēm, kas ļāva noskaidrot iesaistīto pušu iepriekšējo pieredzi, gaidas, savstarpējās attiecības un dažādu faktoru ietekmi uz rezultātu. Gadījumu izpētē apkopotā Latvijas pieredze ir aplūkota ziņojuma 3. nodaļā.

Pētījumā tika apskatīti **23 PPP gadījumi** – gan īstenoti vai uzsākti projekti, gan neīstenoti (ieplānoti un neīstenoti, apturēti, ar būtiskām grūtībām īstenoti) projekti. Lai izpētītu konkrētus gadījumus, pēc iespējas tika veiktas intervijas ar visiem projekta īstenošanā iesaistīto pušu (līgumslēdzēju pušu, partneru u. c.) vadošajiem pārstāvjiem. Gadījumos, kad projekts vēl nebija uzsākts, privātajam partnerim pasludināta maksātnespēja vai privātais partneris atteicās no sarunas, intervijas notika tikai ar publiskā partnera pārstāvjiem. Kopumā gadījuma izpētes laikā tika intervēti 65 PPP projektos iesaistīto pušu pārstāvji, no tiem 32 publiskie un 33 privātie partneri. Zemāk uzskaitīti apskatītie PPP projekti un iekavās norādīts intervēto personu skaits. Ja publiskais partneris īstenojis vai uzsācis vairākus projektus, tad vienas intervijas laikā tika pārrunāti vairāki gadījumi.

Izpētes ietvaros tika aplūkoti šādi PPP projekti:

- Atkritumu apsaimniekošana Siguldā (2),
- Atkritumu savākšana un apsaimniekošana Aglonā (3),
- Autoceļa E77/A2 posma Rīgas apvedceļš – Sēnīte izbūve un apsaimniekošana (4),
- Bauskas rajona vienotais informācijas tīkls (3),
- Dabas resursu tiesību nodošana koncesijā nekustamajā īpašumā „Kalna ķikuti” (2),
- Daudzfunkcionālā sporta un veselības kompleksa būvniecība un apsaimniekošana Limbažu pilsētā (1),
- Dzeramā ūdens apgāde un notekūdeņu apsaimniekošana Lielplatonē (2),
- Ēdināšanas pakalpojumu sniegšana Nacionālo bruņoto spēku personālam (4),
- Jēkabpils pilsētas siltumapgādes sistēmas rekonstrukcija un siltumapgādes pakalpojumu sniegšana (2),
- Limbažu galvenās bibliotēkas celtniecība (1),
- Ogres mākslas skolas renovācija un apsaimniekošana (3),
- Pirmsskolas izglītības iestāžu būvniecība un apsaimniekošana četrās pašvaldībās (9),
- Rīgas Ziemeļu transporta koridors (2),
- Sabiedriskā transporta pakalpojumu sniegšana ar autobusiem Aizkraukles rajona maršrutu tīkla reģionālajos vietējās nozīmes maršrutos (3),
- Sabiedriskā transporta pakalpojumu sniegšana ar autobusiem maršrutu tīkla reģionālajos starppilsētu nozīmes maršrutos (7),
- Sabiedriskā transporta pakalpojumu sniegšana ar autobusiem Rīgas rajona maršruta tīkla reģionālajos vietējās un pilsētas nozīmes maršrutos (3),
- SIA „Jelgavas rajona slimnīca” attīstīšana un veselības pakalpojumu sniegšana (5),

- Siltumapgāde Siguldā (2),
- Sociālās aprūpes centru „Stella Maris” un „Mežciems” rekonstrukcija un apsaimniekošana (3),
- Ūdensapgāde un kanalizācija Elejā (2),
- VAS „Latvijas Valsts meži” biroja ēkas būvniecība un apsaimniekošana (1),
- Valsts policijas Vidzemes reģiona pārvaldes administratīvās ēkas būve Valmierā (2),
- Ventspils siltumapgādes sistēmas attīstība (2).

Latvijas uzņēmēju aptauja

Aktivitātes mērķis bija noteikt, cik izplatīti mērķa grupā ir dažādi priekšstati par PPP Latvijā, sadarbības lēmumu pieņemšanas stratēģijām un principiem. Aptaujas dati ir atspoguļoti ziņojuma 4. nodaļā.

Uzņēmēju aptaujas anketa tika izstrādāta, balstoties iepriekšējo pētījuma posmu rezultātos. Aktivitātes ietvaros tika aptaujāti tādi Latvijas uzņēmumi, kuri potenciāli varētu iesaistīties PPP, ņemot vērā interesi iesaistīties ne tikai infrastruktūras būvniecībā, bet arī dažādu publisko pakalpojumu sniegšanā. Tika aptaujāti uzņēmumi, ņemot vērā PPP projektu īstenošanai nepieciešamo privātā partnera kapacitāti (pēc apgrozījuma) un nozares, kurās varētu tikt attīstīti PPP projekti (būvniecība, ceļu būve un remonts, namu apsaimniekošana un operācijas ar nekustamo īpašumu, sauszemes pasažieru pārvadājumi, atkritumu apsaimniekošana, siltuma un ūdens apgāde). Katru uzņēmumu pārstāvēja to augstākā līmeņa vadītāji, kuri pieņem lēmumus par dalību publiskajos iepirkumos.

Kā nosauktajiem atlasē kritērijiem sākotnēji atbilstošiem, kontakts aptaujas nolūkiem tika dibināts ar 1070 uzņēmumiem. Gala rezultātā tika aptaujāti **152 uzņēmumi**, 204 uzņēmumi atteicās piedalīties pētījumā, pārējie nepiedalījās aptaujā dažādu citu iemeslu dēļ – nebija iespējams sazināties ar uzņēmumu vai atbilstošo personu, uzņēmums tomēr neatbilst pēc darbības nozares u. tml. Tādējādi uzņēmēju aptaujā tika aptverta visa pieejamā izlase.

SUMMARY AND RECOMMENDATIONS

Extensive amount of information was summarized within the study. It covers issues beginning with sources of the development of public-private partnership policy in Latvia and concluding with the experience of the specific cases of PPP projects implemented fully or partly in Latvia and opinions of the entrepreneurs regarding cooperation with national and local level government institutions. For making the summary of the results more foreseeable, it is structured into small chapters according the issues covered there.

Development of the public-private partnership policy in Latvia

Latvia is among those countries in the European Union which have few public-private partnership (PPP) projects. There have been such projects only in a few sectors – concessions related to public transportation, concessions related to utility services, and the construction or renovation of various public buildings such as kindergartens or schools.

The slow development of PPP in Latvia has been dictated first and foremost by an absence of consistent state policies in this regard. Ideas that have been borrowed from foreign experience led individual politicians and entrepreneurs to start thinking about how PPP could be introduced in Latvia. These initial initiatives created a situation in which policies related to PPP were placed into the hands of individual government ministries. At first, responsibility for these policies was assigned to the Economics Ministry and the Latvian Investment Development Agency that operates under its aegis. In 2009, Parliament approved a new law on public-private partnership, assigning the responsibility to the Finance Ministry and its Central Agency on Finances and Agreements.

The fact that PPP-related policies were delegated to the Economics Ministry and the Latvian Investment Development Agency helped to ensure the practical development of such projects, but it did not promote a conceptually rooted approach to PPP at all levels of the political process (beginning with Parliament and the Cabinet of Ministers and ending with local government officials). The thing is that the policies in this area were divorced from any debate about how PPP could become a part of the desirable economic model in Latvia, how it might coincide with previous economic reforms, etc. The importance of such discussions in the implementation and facilitation of PPP-related policies emanates from the fact that among developed Western countries, PPP projects are far more common in those countries which pursue liberal approaches to economic policies. This is true, for instance, in Great Britain and the United States, both of which are countries to which experts and businesspeople in Latvia make reference. In countries with powerful social democratic approaches, PPP projects are less common. The need for a clearly defined economic model which leads to the consistent development and implementation of PPP policies has been stated by the experts and entrepreneurs who were interviewed for the purposes of this research.

One of the key conditions for successful PPP projects is that those who are involved in the projects, as well as the public at large, must have a complete understanding of projects of this type. Interviews with experts show that a lack of understanding about PPP projects is common in all groups of residents, including those people who are responsible for taking decisions. Survey of the entrepreneurs which has been conducted within the study shows

that contradictions exist in attitudes of businesspeople towards PPP – at the same time, they have expressed both positions which support partnerships and those which tend to keep current forms of co-operation between public and private partner. In general, more extensive knowledge is found only among those representatives of public and private partners who have themselves taken part in the implementation of PPP projects in Latvia.

From the public partner side, another problem which relates to attitudes toward PPP is a matter of faith: Those people who do not believe in the effectiveness of the free market in terms of private businesspeople and managers really choosing the economically most advantageous form of management in the long term do not accept PPP projects, and this is an area in which the work of public institutions is very much based on the beliefs of those who are involved. There are lots of people in Latvia, including people who work for state and local government institutions, who find it hard to accept the rules of a liberal economy and the fact that the aim of private businesses is to earn money.

Thus it is only logical that when talk turns to the way in which experience with PPP projects can be transferred from Britain and the United States, it becomes evident that among the different ideas as to why such partnerships are both desirable and of use, only one has really taken root in Latvia. That is the fact that experts and public partners in Latvia mostly talk about the opportunity to gain additional capital that is borrowed from private businesses in pursuit of major infrastructural projects. Other ideas which relate to economic models that are chosen by countries – more effective management of companies that are owned by private businesspeople, the handing over of all functions that do not apply to the work of the public partner to the private sector, etc. – are cited much less often when it comes to reasons why PPP projects should be implemented in Latvia.

Development of the legal basis of the PPPs

The first initiative related to PPP in Latvia was the first law on concessions that was approved in 2000. More active policies in the area of PPP began around 2003, when the Economics Ministry set up a Concessions Division. In subsequent years, the practical approach to PPP policies that was taken actively by the Latvian Investment Development Agency involved the following processes: Drafting policy documents and positions, establishing pilot PPP projects (studying needs, identifying economic and financial considerations, preparing draft procurement documents and agreements), ensuring a more thorough evaluation of PPP in different sectors of the Latvian economy, preparing documents and guidelines for the transfer of heat delivery companies to concession, preparing packets of documents related to the construction and management of preschool institutions, and organising informational seminars in the various regions of Latvia.

Work on the law on public-private partnership which sets out the legal framework for PPP and was approved by Parliament in June 2009 began back in 2004. Work on the draft law involved several phases and several versions of the text, and that meant that it took far longer to come up with a final version. At the same time, however, work on the draft law offered an example of positive co-operation between policy authors and representatives of public organisations. As a result, it is believed that the final version of the law strikes a balance between the interests of the public and the private partner, with improved normative regulations which have dealt with one of the primary obstacles against the development of PPP in Latvia.

However, the data of survey of the entrepreneurs conducted within the study show that more than half of businesspeople who, according to the operating results of their firms, might participate within PPP projects have not developed their opinion on what level law on public-private partnership protects interests of private partner. In addition, businesspeople tend to agree to the notion that it is difficult to be competent in regulations which adjust PPP in Latvia. Although the opinion of businesspeople is influenced by the fact that law of public-private partnership has been adopted recently and in line with amendments of the law on public tenders, lack of the knowledge regarding legal basis of PPP might be substantial obstacle for engaging into any new partnership project. Policy makers and social partners who have participated into elaboration of law on PPP should work on explaining nature and content of the law, special attention paying to protection of the interests of the both sides.

One of the things that the new law did was transfer responsibility for PPP projects from the Economics Ministry to the Finance Ministry. This emphasised a shift in accent in PPP-related policies. Under the leadership of the Economics Ministry, different kinds of practical support were identified so as to set up PPP projects in Latvia in the first place. Under the leadership of the Finance Ministry, in turn, the focus has been on financial and economic calculations, related assumptions, the separation of risks between the public and the private partner, and the way in which all of this will affect the national budget's long-term obligations and national debt. The transfer of responsibility from one institution to another also creates the impression that more attention will be focused on oversight, as opposed to support for PPP processes as such. The law states that the new supervisory institution – the Central Finance and Agreement Agency (CFLA) – must handle functions of consultation and competence, but the fact is that as of this writing, the agency has not done much in this regard at all. When asked about why the Finance Ministry and the CFLA have been so passive in popularising the idea of PPP projects, experts who were surveyed stated quite logically that if the government has decided that PPP projects will not be implemented in Latvia, and then there is no real reason to engage in ways of popularising them.

In 2010, the government of Latvia decided not to launch any new public-private partnership projects as a result of the economic recession that was continuing. The same promise has been made with respect to 2011. These are limitations which apply only on large infrastructure projects, it has to be said, but the limitations have had a negative effect on concession agreements, too, because local government representatives have applied the limitations to all forms of PPP. Experts are concerned that the development of PPP in Latvia, which could have begun after the approval of the new law, might grind to a halt altogether. Their suggestion is that the relevant institutions establish PPP support policies in line with the ongoing economic crisis. The first job would be to set out a schedule for major infrastructural projects once the economic situation in the country has improved again. Second, it would mean the identification of public partners and other parties of interest so that they can be given information and consultations on the subject of concession agreements.

First PPP projects in Latvia

No concession agreements were concluded at first after the law on concessions was adopted in 2000, but thanks to the activities of the Latvian Investment Development Agency and ministries such as the Transport Ministry and the Regional Development and Local Government

Ministries, lots of concession agreements were concluded in Latvia after 2003, and preparations began for many major infrastructure projects that would be based on PPP. Successful examples that have been discussed in this regard include the construction and management of four kindergartens in Ķekava, Mārupe, Tukums and Ogre, as well as the renovation and management of the Ogre School of Art. In such cases, PPP procurements were based on the law on procurement, and the Cabinet of Ministers had to give special permission for the kindergarten project. It is also true that several other concession agreements related to utility services and information technologies were among positive examples of PPP in Latvia. Based on experience with these and other, less successful projects, we have identified the most important factors to promote or hinder PPP in Latvia.

Considering uncertain disposition regarding further PPP policy in Latvia and the fact that no-one of tenders on large infrastructure PPP projects have not been passed by under the regulations of the law on public-private partnership, both public and private partners admit that it would be useful to implement a "good example project" of PPP. It would help to strengthen trust of both sides in PPP as a solution and will demonstrate achieved results such as arranged regulations, operation of controlling institutions and new co-operation forms between partners. Although few experts have pointed out that project of four kindergartens would be treated as a good example of the PPP, procurement of the project has still not been organized according to the law on public-private partnership. Wherewithal, the opponents of the view consider that it is important to demonstrate strength and empowerment of new law.

Decision-making process to implement PPP project

A study of PPP shows that each specific PPP project, whether it relate to a concession or to the construction and management of infrastructure, has usually not been among first options of the public partner. Instead, it has been selected as one of the last alternatives once other solutions have not been found. Stories about how public partners have decided to implement PPP projects show that public partners have had a long-lasting need to develop a certain service, but a local government or central government institution has not been able to address the issue for a longer period of time. Depending on the specific situation, the needs of public partners have differed. Representatives of these partners have talked about a lack of space in kindergartens, the ineffective work of local government companies, the need to develop infrastructure, etc. What is important here is that the needs of the public partners have existed over a long period of time. They have initially looked for alternatives such as traditional public procurement, government investments, and funds from the European Union, and so on. Once these options have been exhausted, they have been abandoned, and public partners have concluded that PPP is the last remaining hope. This means that the focus of the public partners is on the unsatisfied need for services, the attempt being to attract private capital to deal with the issues. Far less often have public partners tried to transfer services or activities that are not the direct competence of the state or local government to PPP processes. That is why this type of partnership is poorly developed in Latvia.

When we look at the thinking of private partners in regard to PPP projects, we see that the spectrum of arguments is broader, and the priorities are more difficult to define. What is of key importance here is that the meaning of the various considerations has changed over the last two years, i.e., since the beginning of the economic recession. If we look back at the origins of concession agreements, we see that the most important factors to encourage private part-

ners were positive examples of relations with public partners in the past, as well as long-term contracts which create the hope that the project will be profitable. Over the last few years, the amount of work that is to be done has also been of importance.

The bottom line here is that long-term contractual relations between public and private partners involve both benefits and risks. A long-term contract is seen as a security guarantee right now under conditions of economic recession, as well as in those instances in which major investments are needed in the provision of the relevant service. Private partners say that this creates a sense of security, helps companies to overcome the recession, and allow them to plan investments and develop their business. Despite the fact that long-term obligations were rated positively more often than negatively during the course of this study, the fact is that businesspeople are still likely to talk about concerns and risks related to PPP projects. One of the most important arguments against such projects is that the private partner cannot feel sure that the resources that are being invested in a project will be recouped. The basis for this concern is the fact that it is difficult to forecast the future situation. There remain doubts about Latvia's political and economic independence, as well as other concerns. Thus, asked whether long-term PPP contract counterbalances the risks which undertake entrepreneur when engaging into the project, businesspeople express contradictory attitude – there is the same proportion of businesspeople who agree and who disagree that long-term contract balances risks.

The issue of the work (and finances) which relate to a PPP project is the next important reason why businesspeople find the partnership to be attractive, but that has been true only in the last few years, since the economic decline has begun. It should be noted here that this circumstance could be put to good use to increase the number of PPP projects in Latvia, because that would ensure a higher quality of services.

In expert interviews and in case studies, the researchers found that individuals are of great importance in the initiation of PPP projects – experts, officials from the public partner who are familiar with PPP, as well as individual politicians. Communications among the interested parties and exchanges of experience about PPP projects have been important when decisions have been taken in favour of a PPP project. The importance of individuals in PPP projects is also seen in the fact that when an official or an employee of a local government who is knowledgeable about PPP projects but has left his or her job, the project has usually ground to a halt at the relevant local government level.

Procurement as a keystone of the successful PPP project

The case study of PPP projects showed that the procurement process is phase of great importance in PPP projects and their development. All involved parties and experts in the sector all said that the preparation of documents (including the draft agreement) and the way in which the procurement procedure is handled are of great importance when it comes to the success or failure of a project. The study shows that the implementation of several PPP projects was halted specifically because shortcomings were identified in the tender rules or the draft agreement. In other cases there have been violations in the selection of bidders.

In virtually all PPP projects, both the public and the private sectors say that the preparation of procurement documents is a time-consuming, complicated and expensive process. Docu-

ments must be drafted by each side. The volume of this documentation when it comes to procurement for a large PPP-based infrastructure project is a logical reason as to why representatives of public partners say that such procurements are time-consuming. The preparation and approval of all of the necessary documents requires careful work, because it is upon this that the success of the project is dependent. Similarly, the private partner must prepare an extensive offer which speaks to the draft plans for the infrastructure project, for instance. This means that the preparation of documents is time-consuming and expensive in terms of human resources.

Representatives of public and private partners are unanimous in saying that high-quality documentation is of great importance in PPP procurement. These documents give clear evidence on the expectations of the client in terms of the work that is to be done, the way in which quality is going to be controlled, etc. It is also true that the submitter of a tender has fewer questions about the understanding of various concepts in procurement documents. Practice shows that there have been questions about procurement documents, and it is important to make sure that when potential applicants submit questions about the process, the answers that are given are of an adequate level of quality.

Both public and private partners confirm that one reason why the preparation of documents for PPP procurements is complex is a lack of experience and understanding. Long-term planning is one of the most difficult tasks in preparing PPP projects specifically because of the lack of experience. Both private and public partners find it hard to forecast changes that might occur over the course of 10 or 20 years. Given rapid changes in development, economic development, levels of inflation, labour costs and different tariffs that have occurred over the past five years, PPP project authors often are concerned about long-term projects. In some cases, there are also questions about the transfer of the object to the public partner at the end of the project, because rapid changes in technologies make it difficult to know with precision which will be the object that has to be returned to the public partner.

Private partners believe that a greater lack of experience with risks is created for the public partner, because the quality of documents largely depends on it. Therefore, even though it is known that public partners use consultants for major PPP procurement, private partners insist that the presence of consultants is necessary. Businesspeople say that this is not a case in which anyone should try to save money – yes, the services of consultants may cost more at the relevant point in time, but those investments will certainly pay off during the procurement process and the implementation of the project.

A look at the time and work that are needed to draft tender documents and the understanding that some of the documents do not change in specific sectors means that representatives of both sides are calling for standardised documents for such procurement – the same forms, the same sample contracts, and so on. That would mean that competence in preparing high-quality tender documents and draft agreements would be accumulated from one instance to the next.

Because of limitations on PPP projects in Latvia at this time, private partners are calling on government institutions and local governments to refrain from announcing PPP procurement if it is not completely clear that the process will end with the selection of a bidder and the announcement that an agreement will be concluded. During the study, there were at least

two PPP procurement projects related to major infrastructural objects with respect to which there was no such clarity. Businesspeople say that in such cases there are financial losses in preparing for the relevant bid for tenders. Delayed procedures or the repeal of decisions taken related to procurement, the businesspeople add, do nothing but damage the country's reputation.

Quality of services in PPP projects

One reason why public partners are happy to organise PPP procurement despite all of these difficulties is the benefits that are accrued – a higher level of quality the services that are provided, as well as the fact that the private partner takes on a part of the burden in the process. Case studies show that the quality of services in many PPP projects is higher than in ordinary procurements, because when operating in the long term, the private partner is specifically interested in providing a better quality of services. The ability to ensure this, however, exists only if the public partner monitors the implementation of quality standards very carefully and if the logic of the PPP project promotes the private partner's interest in providing a higher level of quality in the services that are rendered. One example of this is a PPP project which involves construction and management of a building if the construction company is also the manager of the structure. In that case, of course, the builder is interested in ensuring the quality of the building so that less money has to be spent in future on its maintenance and repair. The quality of services, however, will decline if the public partner does not monitor the project or if the process in which documents and contracts are prepared does not involve strictly detailed quality standards for the relevant project.

Access and demand of services

Even though Latvia's situation is one in which some PPP projects have not been ones in which the availability of services has diminished, the fact is that the two main factors that reduce that availability is that there is low purchasing power among certain groups of local residents, as well as the fact that many people live in rural territories. People in poorly populated rural territories have limited opportunities to receive a series of services from PPP projects, because the provision of such services is far too expensive in such areas. These are services such as heat delivery, Internet services, public transportation, etc. In order to ensure the universal availability of the services, however, the public partner in some PPP projects has insisted that the relevant service must be rendered at the same price for people in cities and in more peripheral areas of the countryside. During this study, identified examples of this included waste management, Internet coverage and public transportation.

People with lower income levels also have limited opportunities to receive the services which relate to specific PPP projects, because in some cases the services have been developed at a maximum level of quality, and so they are also more expensive. In such cases, the main duty for the public partner is to ensure that local residents can choose the most appropriate type of service for themselves – one that is at a higher level of quality and, thus, more expensive, or one that is at a lower level of quality and, therefore, less expensive.

The risk related to the level of demand for a service has proven to be of key importance in several of the PPP projects which researchers reviewed, particularly in terms of long-term

prospects for them. That is because of purchasing power and depopulation. In those PPP projects which directly involved the volume of services rendered to local residents, these are significant risks, particularly during the economic crisis. The reduction in demand for services at this time has particularly affected PPP projects in the area of public transportation. At the same time, however, this must be taken into account in the long term when it comes to other services that are provided to residents, too.

Economic risks of PPP projects

The economic risks for private partners in PPP projects are far more long-term than is usual, and that is one aspect which causes serious concern. One of the main subjects discussed by project partners is the ability to borrow financing for PPP projects. They also discuss the effects of long-term investments on the ability of each company to become involved in other projects. On the one hand, a PPP project ensure stable cash flow in the long term for a company, but the first phase of the project, when the businessperson is investing, for instance, in the construction or modernisation of an infrastructure project while not yet receiving payments for the service recipients is insecure. The fact that it is difficult to forecast the country's economic situation also increases the insecurity of private businesses.

Our study of PPP projects shows that one of the economic obstacles against them is a lack of interest or a great amount of caution among banks, particularly under conditions of an economic recession. Despite the fact that public partners which are preparing for PPP procurement have tried to talk to banks about related loans, the experience of businesspeople is that there may not be an agreement on terms that are acceptable to both parties. Representatives both sides say that only a few banks are interested in supporting PPP projects, and there is no reason to talk about an overall positive position of banks when it comes to PPP. Respondents told us that just a few years ago banks didn't understand PPP procurement, they objected to many aspects of the relevant contracts, and they ended up avoiding a situation in which they provided financial support for the relevant project. Latvia's experience shows that there are cases in which banks have substantial influence on the terms of PPP procurement agreements. On the one hand, this is understandable when it comes to major infrastructural projects, because banks undertake the greatest financial risks in that regard and that makes them equal partners in the project. On the other hand, there have been several instances in which banks have exaggerated their demands vis-a-vis PPP projects and want to be more influential than the situation seems to require. In those cases, public and private partners feel quite positive about the availability of international bank loans, because international banks tend to have rational demands with respect to procurement, and the loans that they issue create a lesser burden for them.

Businesspeople also say that when they become involved in PPP projects and take on long-term obligations, their financial ability to become involved in other projects is reduced. This shows that there is discordance between two beliefs which businesspeople have expressed in terms of PPP projects. As noted previously, long-term contractual relations have served to encourage involvement in PPP projects. At the same time, however, businesspeople are concerned about long-term agreements which include various risks, and they're not sure that the calculated costs in a bid for tenders will be in line with the actual situation several years down the line. Businesspeople say that inflation, as well as higher wages and utility service costs are

difficult to forecast, and so it is possible that in future they will have to look for special solutions which ensure that participation in a PPP project does not create losses for the businesspeople.

The study of PPP projects also makes it possible to define other risks with respect to which neither the public nor the private side is prepared at this time. If a private partner has to undertake risks related to construction, for instance, it may be that unexpected problems will arise. In Latvia, such problems have been resolved, but the relevant private partner has had to invest additional and unplanned resources. Comments from both sides show that they did not expect the theoretical problems which were discussed to become real problems in Latvia. There are also cases when the public partner reduces the volume of services that are provided without paying compensation to the private partner. Private partners say that compensation for lesser services would be honest, because the initially advantageous price that was proposed to the public partner has been achieved thanks to the positive effect of the client on the company's revenue. That's because more extensive work means that raw materials can be bought for a better price than would be the case if they were bought at a smaller volume, administrative costs are reduced, etc. Additional losses are experienced by businesspeople in such a situation because they have counted on the planned level of services and reserved the money that would be needed, thus not using the money for other possible goals.

Favouring and obstructing factors of public and private partners' co-operation

The study of PPP in Latvia shows that an important role in ensuring the success of the project is played by the partnership between the two sides and the search for compromises when problems arise. This means that when it comes to the development of PPP, it is important for both sides to understand that this represents a new type of co-operation which ensures entrepreneurship and sources of profits, but is also a socially responsible process which can be manifested through reduced profits and sharing with the public partner. The study of PPP shows that if procurement documents have been of an appropriate level of quality, then quality control mechanisms are identified and implemented, thus ensuring mutually interested co-operation with the public partner because the business has been organised to a higher degree and the public partner has received a higher quality of services. This experience, if it is disseminated further, can help to improve the business environment in Latvia.

Asked about positive aspects of co-operation public partners point to the fact that private partners invest money in objects that are of public importance, adding that this allows them to optimise their operations, get rid of petty economic obligations, and delegate those tasks to private companies. As far as private partners are concerned, long-term co-operation in PPP projects creates an additional sense of security and a desire to invest in business development. As noted, however, private partners also see negative aspects to long-term contracts – ones which reduce the sense of security to a certain degree.

There are rules for both sides when it comes to successful co-operation between a public and a private partner. Respondents from both sides say that it is important for the public and the private partner to exchange information. Success is affected by the knowledge and resources of the two partners and the improvement of same. Mutual trust is also important. When a public partner works with a private partner, it is good if the businessperson is ready to take on the specific experience which relates to the management of an infrastructural object and

if the person is prepared to accept the “traditions” of the specific public partner, which creates the sense that the services which are rendered are of a high level of quality. Private partners, for their part, like to work with a public partner that is interested in the process and is prepared to look for joint solutions to problems – a partner who can clearly define its needs and its quality standards. Private partners also need independence in their operations, the belief that the demands from the public partner will not change, and the belief that changes in political leadership will not affect the stability and the quality of the partnership.

As far as private partners are concerned, PPP projects are hindered by changes in political power, as seen in parliamentary and local government elections. This is particularly evident in Riga, because the governing coalitions in Parliament and at the Riga City Council involve parties that are in opposition in the other institution. Another risk factor cited by private partners is the fact that public partners can be influenced in political terms – something that can also lead to amendments to law. As far as private partners are concerned, supervisory councils are important in this process, because they can reduce the risks which relate to a change in power at the local government level and the replacement of people who are involved in the process. At the same time, however, private partners are also concerned about the fact that supervisory councils are often too much of a formality, while local governments themselves are more flexible partners in looking for better solutions. Private partners are also upset about the fact that the membership of supervision commissions changes, which makes them uncertain about the continuity of the relevant rules.

Asked about risks against successful co-operation, private partners also cite the insufficient competence of the public partner, as manifested in an inability to answer questions posed by participants in the procurement, as well as in the fact that public partners can have excessive and wasteful plans that may prove to be unjustified if the economic situation changes. Thus, it highlights necessity for independent assessment of the potential PPP projects at the national level centre of expertise yet more.

The study also points to differences in co-operation that can appear between the bid for tenders and the implementation of the project, particularly if the public and the private partner come from different countries. Bids for tender in other countries tend to be more flexible and to involve negotiations with participants – something that enhances the foundation of information and argumentation for the decision that is taken. Such private partners will find it hard to understand the procurement system in Latvia. There may also be differences of opinion as to the level of representatives who take part in negotiations on the deal. There can be difficulties in the partnership if one side feels that the most important thing is the competence of the person who is doing the negotiation, while the Latvian side feels that the important thing is the job held by the person who is negotiating. As can be seen here, the knowledge which exists in different countries in terms of the culture of business and communications can reduce the risks which stand against successful co-operation.

Substantial obstacle of co-operation between public and private sectors is mutual distrust and contradictoriness in different attitudes, as it has been mentioned before. When looking closely at question of trust, data of businesspeople survey show that, from the one side, entrepreneurs consider that implementation of PPP projects facilitates formation of those forms of interaction which bases on co-operation and trust. It refers to both types of co-operation – that between entrepreneurs themselves and that between private and public sectors.

Similarly, data of the survey approve a fact previously discovered at the case studies of PPP that positive examples of relations in the past encourage partners of both sides to close long-term contract. However, from the other side, asked whether they trust national and local government institutions and other businesspeople altogether or, in relations with them, caution is always necessary, the fact highlights that most of businesspeople distrust both public and private sector in Latvia.

Recommendations for the development of PPP policy in Latvia

The results of the study show that various factors obstruct the development of public-private partnership in Latvia. These include factors from indecisiveness and incompetence of public partners to private partners' inconsistent attitudes and distrust. These recommendations are addressed to national level policy makers and a range of stakeholders. For the successful development of the policy, it is important that all stakeholders engage in this process. Social partners, particularly, have a significant role in helping to reduce distrust characteristic to businesspeople.

Recommendations for the Parliament and the Cabinet of Ministers

- To define clearly national policy with respect to public-private partnership, including following aspects: how extensively PPP should be employed, whether it corresponds to the chosen economic policy and structural reforms in Latvia, and etc. In addition, it is advised to define what are cases and areas PPP is a desirable solution. Transfer of functions to the private sector should be examined in the frame of projects dealing with administrative reforms (for example, such as improvement of quality and efficiency of the performance of public institutions) managed by the State Chancellery and funded by the European Social Fund. This is necessary due to the fact that up to this date policies related to PPP have been dealt with at each government ministry separately. Furthermore, these policies have depended on personal interests of individual politicians. So far, there have been no common national-level position and convention on how useful is to develop PPP projects in Latvia, for what purposes these projects should be developed (for instance, for development of infrastructure or to transfer atypical functions from public sector to private sector, etc.), what areas should be prioritized, etc. In addition, this includes outline of the realistic development strategy of PPP, which takes into account economical situation and financial commitments of Latvia.
- To define to what extent public sector needs to transfer services or actions, which are not direct duties of public institutions, to private sector and consistently implement this policy in practice. There is lack of clear vision to what extent atypical function of the public administration should be transferred to private sector. In many cases currently, maintenance of various public objects is done by national or local level government institutions.

Recommendations for the Ministry of Finance and the Central Agency on Finances and Agreements

- To increase further competence of the Central Agency on Finances and Agreements. The case study of PPP projects shows that even powerful government institutions which have competent human resources are not safeguarded against failures when implementing PPP projects; therefore, it requires that the accumulation and distribution of the specific knowledge and capacity takes place from the national level centre of expertise. In order to strengthen this capacity, following steps have to be taken in the future.

First, improve existing standard documentation of PPP procurement process and contracting and facilitate their application into PPP projects in the future. It is important to ensure that for all PPP procurement procedures the same standardized forms of financial proposals for the private partners are applied. These recommendations are based on the current situation observation of cases when public partners, from the one side, have indicated that the lack of standardized documents prolongs preparation for procurement, and private partners, from the other side, have faced situations when at various PPP tenders different forms of the same documents are asked. As a result of this, every time calculation should be made in a distinct way. When developing standard documents, it is advised to add explanation of the main contract articles, which reveal what influence of inclusion or exclusion of one or another paragraph would have on further co-operation of potential partners (for instance, when public partner loses control over performance of private partner, etc.).

Second, when evaluating financial and economic foundation of the PPP projects, it is recommended to pay special attention to risks associated with demand. The experience of other countries shows that one of the causes of failure of the PPP projects is overvaluation of demand of the potential services. When looking at the content of some potential PPP projects in Latvia, there are doubts whether evaluation of demand is appropriate and whether potential operators of building will be successful in terms of profit.

Third, facilitate co-operation of local governments which have similar needs in order to develop joint PPP project (like it has been done in the case of the construction and management of the four kindergartens). Previous experience discloses that consolidation of the projects make them more cost effective, while merging of human resources of various local governments and initial co-ordination of the project at the national level has enabled to draft more qualitative documents for procurement and contracting.

- Together with other stakeholders to participate actively into explanation of new regulations concerning public-private partnership, paying special attention to the mechanisms which work to protect interests of public and private partner. Explanation of the law on public-private partnership is essential to strengthen confidence of partners that long-term investments into the project are enough protected and that the contract could not be terminated due to changes in political power etc.

- Depending on the priorities of the PPP policy defined by the Parliament and the Cabinet of Ministers, to plan in advance an opening of the major infrastructural projects. This kind of planning would allow to forecast the influence of PPP projects over the financial obligations of the state in the future, as well as to follow to the increase or decrease of burden of the obligations. When arranging potential PPP projects in priority order and planning specific implementation time, policy makers would give clear evidence for potential partners that intentions are weighted out carefully and rapid changes of positions are not expected (for instance, rejection to sign a contract when procurement process is over and the winner is announced). In this way private partners will be encouraged to prepare and submit their proposals for PPP procurement.
- To urge public partners to enter into concession agreements if, according to evaluations, this solution might increase quality of public service and substantial improvements of public infrastructure. Data of the study show that in case of a long-term contract an entrepreneur feels more secure and has greater motivation to obtain modern technologies and invest into improvements.
- To assess possibility to transfer all uncompleted PPP procurements, which have been announced under the force of the law on public tenders, to the procedure under the force of the new law – that on public-private partnership, at the moment when government decides to implement new PPP projects in infrastructure. Such assessment and potential transformation of the procurement documents according to the regulations of the law on public-private partnerships is advisable according to the results of the study. As the study reveals, some private partners have been concerned because it is not clear under what regulation dispute situations are solved, if they occur. To prevent this uncertainty, procurement documents should be revised in advance. If the government plans an opening of major infrastructural projects in advance, it is possible to include amendments of the procurement documents, taking into account the latest regulation with respect to PPP.

Recommendations for stakeholders (Employers' Confederation of Latvia, Latvian Chamber of Commerce and Industry and Association of Public-Private Partnership)

- To participate actively in explaining new regulation with respect to public-private partnership, paying special attention to the mechanisms which protect interests of private partners. Since the study shows weak knowledge of businesspeople regarding PPP regulation, it is necessary to explain essentials of the law, as well as to promote that entrepreneurs' organizations, which engage to elaborate the law, have achieved desirable for them results. These activities would strengthen businesspeople trust to the law on public-private partnership, since elaborations are initiated by their own representatives.

- To supervise public institutions, so they implement consequent PPP policy; for instance, follow the recommendation promoting definition of lucid PPP policy at national level. Participation and supervision by public organisations with respect to policy performance is essential factor in democratic society.