

Īpašais ziņojums

Publiskā un privātā sektora partnerība Eiropas Savienībā: plaši izplatītas nepilnības un ierobežoti ieguvumi

(saskaņā ar LESD 287. panta 4. punkta otro daļu)



EIROPAS
REVĪZIJAS
PALĀTA

REVĪZIJAS DARBA GRUPA

ERP īpašajos ziņojumos tiek atspoguļoti rezultāti, kas iegūti, revidējot ES politikas jomas un programmas vai ar pārvaldību saistītus jautājumus konkrētās budžeta jomās. ERP atlasa un izstrādā šos revīzijas uzdevumus tā, lai tiem būtu pēc iespējas lielāka ietekme, konkrēti, tiek ņemts vērā risks, kādam pakļauta lietderība vai atbilstība, attiecīgo ienākumu vai izdevumu apjoms, paredzamie notikumi, kā arī politiskās un sabiedrības intereses.

Šo lietderības revīziju veica ERP locekles *Iliana Ivanova* vadītā II apakšpalāta, kas revidē izdevumu jomas, kuras saistītas ar ieguldījumu kohēzīvai, izaugsmei un iekļautībai. Revīziju vadīja ERP loceklis *Oskar Herics*, un viņam palīdzēja locekļa biroja vadītājs *Thomas Obermayr*, atbildīgais vadītājs *Pietro Puricella*, darbuzdevuma vadītājs *Enrico Grassi* un revidenti *Guido Fara, Di Hai, Svetoslav Hristov, Maria del Carmen Jiménez, Chrysoula Latopoulou* un *Maria Ploumaki*.



No kreisās uz labo: *Guido Fara, Di Hai, Thomas Obermayr, Enrico Grassi, Oskar Herics, Chrysoula Latopoulou, Svetoslav Hristov, Pietro Puricella*

SATURS

	Punkts
Glosārijs	
Kopsavilkums	I–V
Ievads	1–19
Kas ir PPP?	1–4
PPP īstenošanas iemesli	5–6
Eiropas PPP tirgus	7–8
PPP un ES līdzekļi	9–19
Revīzijas tvērumi un pieeja	20–23
Apsvērumi	24–76
Revidētie PPP projekti nodrošināja ātrāku politikas īstenošanu un varēja nodrošināt labus darbības un uzturēšanas standartus, taču ne vienmēr efektīvi panāca iespējamus ieguvumus	24–46
PPP variants ļāva publiskā sektora iestādēm iepirkt liela mēroga infrastruktūras plānus vienā procedūrā	25–27
Lielu PPP projektu iepirkumi palielināja nepietiekamas konkurences risku un dažos gadījumos saskārās ar būtiskiem kavējumiem	28–32
Lielākajā daļā revidēto projektu būtiski iekavējās būvdarbi un tika pārsniegtas izmaksas	33–40
Lielākajai daļai revidēto projektu piemīt potenciāls nodrošināt labus apkalpošanas un uzturēšanas standartus	41–43
PPP nav aizsargājušas publisko partneri pret pārmērīgu optimismu attiecībā uz turpmāko pieprasījumu un plānotās infrastruktūras izmantošanu	44–46
Kavējumi, izmaksu pieaugums un nepietiekams izmantojums ir daļēji attiecināmi uz nepietiekamu analīzi un nepiemērotām pieejām	47–59
Lielākajai daļai revidēto projektu PPP tika izvēlēta bez iepriekšējas salīdzinošas analīzes, kas pierādītu, ka tieši ar šo variantu var panākt maksimālu ieguldīto līdzekļu atdevi	48–53

Nereti riska dalījums bija neatbilstīgs, tāpēc samazinājās privātā partnera motivācija vai tam radās pārmērīgs risks	54–56
Ilgtermiņa PPP līgumi nav labi piemēroti tehnoloģiju straujajām izmaiņām	57–59
Iestāžu sistēma un tiesiskais regulējums vēl nav piemēroti ES atbalstītiem PPP projektiem	60–76
Ne visām apmeklētajām dalībvalstīm ir labi izstrādāta iestāžu sistēma un tiesiskais regulējums, lai gan tās ir informētas par PPP	61–63
Neraugoties uz PPP ilgtermiņa ietekmi, apmeklētās dalībvalstis nav izstrādājušas skaidru stratēģiju to izmantošanai	64–68
ES finansējuma apvienošana ar PPP nozīmē papildu prasības un nenoteiktību	69–71
Iespēja grāmatot PPP projektus kā ārpusbilances posteņus rada risku, ka tiks samazināta pārredzamība un ieguldīto līdzekļu atdeve	72–76
Secinājumi un ieteikumi	77–92
Revidētie PPP projekti ne vienmēr efektīvi sasniedza plānotos ieguvumus	79–81
Kavējumi, izmaksu pieaugums un nepietiekams izmantojums ir daļēji attiecināmi uz nepietiekamu analīzi un nepiemērotām pieejām	82–84
Iestāžu sistēma un tiesiskais regulējums vēl nav piemēroti ES atbalstītiem PPP projektiem	85–92
I pielikums.	ES atbalstītas PPP 2000.–2014. gadā, miljonos EUR, dalījumā pa valstīm
II pielikums.	Galvenās problēmas jauktu PPP izmantošanā 2007.–2013. gada periodā un Kopīgo noteikumu regulā ieviestās izmaiņas 2014.–2020. gadam
III pielikums.	Revidētie projekti
IV pielikums.	Publiskā un privātā sektora partnerību projekti — pārskats par iespējamiem ieguvumiem un riskiem salīdzinājumā ar revīzijas apsvērumiem attiecībā uz revīzijas tvērumu

Komisijas atbildes

GLOSĀRIJS

Dalīta pārvaldība: ES budžeta īstenošanas metode, saskaņā ar kuru Komisija deleģē īstenošanas pienākumus dalībvalstīm, vienlaikus saglabājot galīgo atbildību.

Darbības programma (DP): tajā ir izklāstītas dalībvalsts prioritātes un konkrēti mērķi, kā arī tas, kā līdzekļi (ES un valsts publiskais un privātais līdzfinansējums) tiks izlietoti projektu finansēšanai attiecīgajā periodā (parasti septiņos gados). Šie projekti paredzēti, lai palīdzētu sasniegt noteiktu skaitu mērķu, kas norādīti darbības programmas prioritāro virzienu līmenī. DP var saņemt finansējumu no ERAF, KF un/vai ESF. DP sagatavo dalībvalsts, un pirms jebkādu maksājumu veikšanas no ES budžeta to apstiprina Komisija. Attiecīgajā periodā grozījumus darbības programmās var veikt tikai tad, ja tam piekrīt abas puses.

Dotācijas: tiešas finanšu iemaksas (ziedojumi) no budžeta, lai finansētu darbības, ar kurām palīdz sasniegt ES politikas mērķus vai atbalsta tādas iestādes darbību, kuras uzdevumi sakrīt ar Eiropas vispārējām interesēm vai kuras nolūks ir sasniegt mērķi, kas ir daļa no ES politikas.

Eiropas Infrastruktūras savienošanas instruments (EISI): Eiropas infrastruktūras savienošanas instruments (EISI) kopš 2014. gada sniedz finansiālu atbalstu trim nozarēm: enerģētikas, transporta, kā arī informācijas un komunikācijas tehnoloģiju (IKT) nozarei. Šajās trīs jomās EISI nosaka ieguldījumu prioritātes, kas būtu jāīsteno nākamajā desmitgadē, piemēram, elektroenerģijas un gāzes koridori, atjaunojamās enerģijas izmantošana, savstarpēji savienoti transporta koridori un videi nekaitīgāki transporta veidi, ātrdarbīgi platjoslas savienojumi un digitālie tīkli.

Eiropas nacionālo un reģionālo kontu sistēma (EKS): EKS statistikas dati tiek sagatavoti apkopotā makrolīmenī par vispārējās valdības sektoriem un izmantoti kā atsauces sistēma publisko finanšu politikā, un šajā sistēmā ir iekļauti dalībvalstu ziņojumi par atbilstību Māstrihtas kritērijiem parāda un deficīta jomā. Saskaņā ar Padomes 2013. gada 21. maija Regulu (EK) 549/2013 kopš 2014. gada septembra EKS 2010 ir piemērojama visām dalībvalstīm.

Eiropas PPP ekspertīzes centrs (EPEC) šo centru atbalsta EIB, un tas strādā sadarbībā ar dalībvalstīm, lai uzraudzītu nozaru un valsts PPP tirgus attīstību, un atbalsta iestāžu spēju veidošanu darbam ar PPP valstu pārvaldes iestādēs.

Eiropas Reģionālās attīstības fonds (ERAF): šā fonda mērķis ir stiprināt ekonomisko un sociālo kohēziju Eiropas Savienībā, izlīdzinot galvenās reģionālās atšķirības ar finansiālu atbalstu infrastruktūras izveidei un produktīviem ieguldījumiem darbvietu radīšanā, galvenokārt uzņēmumiem.

Eiropas Stratēģisko investīciju fonds (ESIF): ESIF ir pirmais pīlārs Komisijas Investīciju plānā Eiropai, kurš pazīstams arī kā "Junkera plāns". Šā fonda mērķis ir laikā no 2015. līdz 2017. gadam mobilizēt vismaz 315 miljardus EUR privātos un publiskos ilgtermiņa ieguldījumos Eiropas Savienībā. ESIF ir izveidots Eiropas Investīciju bankā (EIB) kā trasta fonds ar neierobežotu darbības laiku, lai finansētu projektu riskantākās daļas. Papildu risks, ko uzņemsies EIB, tiks kompensēts ar ES budžeta segtu garantiju līdz 16 miljardiem EUR. Dalībvalstis var veikt iemaksas šajā fondā. ESIF var finansēt kopīgu interešu projektus (KIP) vai citus starpsavienojumu projektus. Revīzijas laikā joprojām nebija pieņemts tiesību akta priekšlikums par ESIF darbības pagarināšanu līdz 2020. gada beigām, ES budžeta garantijas palielināšanu līdz 26 miljardiem EUR un 500 miljardu EUR ieguldījuma mērķa sasniegšanu.

Eiropas strukturālie un investīciju fondi (ESI fondi): tie aptver piecus atsevišķus fondus, kuru mērķis ir mazināt reģionālās atšķirības Eiropas Savienībā un kuru politikas satvars ir noteikts septiņu gadu daudzgadu finanšu shēmas budžeta periodam. Šie fondi ir: Eiropas Reģionālās attīstības fonds (ERAF), Eiropas Sociālais fonds (ESF), Kohēzijas fonds (KF), Eiropas Lauksaimniecības fonds lauku attīstībai (ELFLA) un Eiropas Jūrlietu un zivsaimniecības fonds (EJZF).

Eiropas transporta tīkls (TEN-T): Eiropas transporta tīkls (TEN-T) ir plānots autoceļu, dzelzceļu, gaisa ceļu un ūdensceļu transporta tīklu kopums Eiropā. TEN-T infrastruktūras attīstība ir cieši saistīta ar ES transporta politikas īstenošanu un turpmāko attīstību. Tas ietver pamattīklu un visaptverošo tīklu, kuru izveide ir jāpabeidz līdz attiecīgi 2030. un 2050. gadam.

Finanšu instrumenti: tas ir vispārējs apzīmējums līgumiem, kuri to turētājiem nodrošina prasījuma tiesības pret parādnieku. ES sniedz atbalstu triju veidu finanšu instrumentiem: pašu kapitāla, aizdevumu un garantijas instrumentiem. Pašu kapitāla vai aizdevumu instrumenti ir līgumi starp ieguldītāju un ieguldījumu saņēmēju vai starp aizdevēju un aizņēmēju. Garantijas ir līgumi, kur garantijas devējs garantē ieguldītāja vai aizdevēja tiesības.

Finanšu izpilde: tā iestājas tad, kad PPP gadījumā ir parakstīti visi finansēšanas līgumi un ir izpildīti visi tajos paredzētie nosacījumi. Līdz ar to var sākties projektam piešķirto līdzekļu un finansējuma avotu (piemēram, aizdevumu, kapitāla, dotāciju) plūsma, lai uzsāktu projekta īstenošanu.

Jaukts projekts: PPP projekts, kas apvieno ES līdzekļus un privātā finansējuma resursus.

Jessica: tā ir Eiropas Komisijas iniciatīva, kas izstrādāta sadarbībā ar EIB un Eiropas Padomes Attīstības banku (CEB). Tā atbalsta ilgtspējīgu pilsētattīstību un atjaunošanu ar finanšu inženierijas instrumentiem, kas paredzēti Padomes 2006. gada 11. jūlija Regulā (EK) Nr. 1083/2006, ar ko paredz vispārīgus noteikumus par Eiropas Reģionālās attīstības fondu, Eiropas Sociālo fondu un Kohēzijas fondu¹.

Kohēzijas fonds (KF): tā mērķis ir stiprināt ekonomisko un sociālo kohēziju Eiropas Savienībā, finansējot vides un transporta projektus dalībvalstīs, kuru nacionālais kopprodukts (NKP) uz vienu iedzīvotāju ir mazāks par 90 % no ES vidējā līmeņa.

Kopīgo noteikumu regula (KNR): Eiropas Parlamenta un Padomes 2013. gada 17. decembra Regula (ES) Nr. 1303/2013, ar ko paredz kopīgus noteikumus par Eiropas Reģionālās attīstības fondu, Eiropas Sociālo fondu, Kohēzijas fondu, Eiropas Lauksaimniecības fondu lauku attīstībai un Eiropas Jūrlietu un zivsaimniecības fondu un vispārīgus noteikumus par Eiropas Reģionālās attīstības fondu, Eiropas Sociālo fondu, Kohēzijas fondu un Eiropas Jūrlietu un zivsaimniecības fondu un atceļ Padomes Regulu (EK) Nr. 1083/2006².

¹ OV L 210, 31.7.2006., 25. lpp.

² OV L 347, 20.12.2013., 320. lpp.

Liels projekts: projekts, kuru veido ekonomiski nedalāma darbu virkne, pildot precīzu tehnisku funkciju ar skaidri noteiktiem mērķiem, un kura kopējās izmaksas, ko ņem vērā, lemjot par līdzekļu piešķirumu, pārsniedz 50 miljonus EUR vai 75 miljonus EUR transporta projekta gadījumā. Atsevišķu projektu līmenī ir nepieciešams Komisijas apstiprinājums.

Līgumslēdzējas iestādes: tās ir valsts, reģionālās vai vietējās iestādes vai publisko tiesību subjekti, kuriem ir jāpiemēro publiskā iepirkuma direktīvas publiskā iepirkuma līgumiem un metu konkursiem.

Plānošanas periods: daudzgadu shēma, kurā plāno un īsteno struktūrfondu un Kohēzijas fonda izdevumus.

Publiskais iepirkums: tas ir process, ar kuru valsts, reģionālās un vietējās publiskā sektora iestādes vai publisko tiesību subjekti iegādājas produktus, pakalpojumus un tādus publiskos būvdarbus kā ceļu un ēku būvniecība. Noteikumus un/vai principus publiskā iepirkuma jomā piemēro arī privātiem uzņēmumiem, ja tie veic iepirkumus, kas galvenokārt finansēti no publiskiem līdzekļiem.

Publiskā sektora salīdzinātājs (PSC): bieži izmantots salīdzināšanas instruments, ar ko pārbauda, vai privāts ieguldījuma piedāvājums nodrošina ieguldīto līdzekļu atdevi salīdzinājumā ar tradicionālo iepirkumu.

Sviras efekts: saistībā ar finanšu instrumentiem, kurus finansē no ES budžeta vai no valstu publiskajiem līdzekļiem, sviras efekts ir attiecība starp (publisko un privāto) finansējumu, kas izteikts EUR un ir bijis faktiski pieejams finansiāla atbalsta sniegšanai galasaņēmējiem, un katru instrumentā izmaksāto publiskā (ES un dalībvalsts) finansējuma EUR.

Vadošā iestāde: valsts, reģionālā vai vietējā publiskā sektora iestāde (vai jebkura cita publiska vai privāta struktūra), kuru darbības programmas pārvaldībai ir izraudzījusies dalībvalsts. Tās pienākumos ietilpst atlasīt finansējamos projektus, uzraudzīt projektu īstenošanu un ziņot Komisijai par finanšu aspektiem un sasniegtajiem rezultātiem.

KOPSAVILKUMS

I. Publiskā un privātā sektora partnerības (PPP) projektos ir iesaistīts gan publiskais, gan privātais sektors, lai nodrošinātu preces un pakalpojumus, ko tradicionāli piegādā publiskais sektors, un vienlaikus samazinātu publisko izdevumu stingros budžeta ierobežojumus. Kopš 20. gadsimta deviņdesmitajiem gadiem finanšu izpilde Eiropas Savienībā ir panākta 1749 publiskajās un privātajās partnerībās ar kopējo vērtību 336 miljardi EUR. Lielākā daļa PPP ir īstenota transporta jomā, kurai 2016. gadā bija novirzīta viena trešdaļa no visa gada ieguldījumiem, apsteidzot veselības aprūpi un izglītību.

II. Tomēr līdz šim PPP ir izmantots neliels apjoms ES līdzekļu. Lai gan Komisijas politika pēdējos gados ir rosinājusi PPP izmantošanu (piemēram, stratēģijā "Eiropa 2020") kā potenciāli efektīvu veidu projektu īstenošanai, mēs esam konstatējuši, ka 2000.–2014. gada periodā tikai 84 PPP, kuru kopējās projektu izmaksas bija 29,2 miljardi EUR, saņēma ES finansējumu 5,6 miljardu EUR apmērā. Galvenais ES finansējuma avots bija struktūrfondu un Kohēzijas fonda dotācijas, tām sekoja finanšu instrumenti, nereti sadarbībā ar Eiropas Investīciju banku (EIB).

III. Mēs izskatījām 12 ES līdzfinansētas PPP Francijā, Grieķijā, Īrijā un Spānijā autotransporta un informācijas un komunikāciju tehnoloģiju (IKT) jomās. Apmeklēto dalībvalstu finansējums veidoja aptuveni 70 % no kopējām projektu izmaksām (29,2 miljardi EUR) ES atbalstīto PPP ietvaros. Mēs novērtējām, vai revidētie projekti spēja izmantot paredzētos ieguvumus, ko sniedz PPP, vai to pamatā ir bijusi pienācīga analīze un piemērotas pieejas, un vai vispārējā iestāžu sistēma un tiesiskais regulējums apmeklētajās dalībvalstīs ir bijuši atbilstīgi, lai sekmīgi īstenotu PPP. Kopumā mēs secinājām turpmāko.

- PPP ļāva publiskā sektora iestādēm iepirkt liela mēroga infrastruktūras objektus vienā procedūrā, taču tas palielināja nepietiekamas konkurences risku un tādējādi novājināja līgumslēdzēju iestāžu pozīciju sarunu vešanā.
- PPP iepirkumos parasti nākas risināt sarunas par aspektiem, kas lielākoties neparādās tradicionālās iepirkuma procedūrās, tādēļ šis process aizņem vairāk laika nekā tradicionālie projekti. Viena trešdaļa no 12 revidētajiem projektiem, kuru iepirkums ilga piecus līdz sešarpus gadus, būtiski aizkavējās.

- Līdzīgi tradicionālajiem projektiem arī lielākajā daļā revidēto PPP atklājās būtiski neefektivitātes gadījumi, kad celtniecība bija aizkavējusies un izmaksas ievērojami pieaugušas. Kopumā septiņos no deviņiem pabeigtajiem projektiem (ar kopējām projektu izmaksām 7,8 miljardu EUR apmērā) tika novēroti kavējumi no diviem līdz 52 mēnešiem. Turklāt bija vajadzīga papildus summa — gandrīz 1,5 miljardi EUR no publiskajiem līdzekļiem, lai pabeigtu piecas revidētās automaģistrāles Grieķijā un Spānijā, un no tiem aptuveni 30 % (kas atbilst 422 miljoniem EUR) nodrošināja ES. Mēs uzskatām, ka plānoto ieguvumu sasniegšanas aspektā šī summa ir iztērēta neefektīvi.
- Vēl svarīgāk ir tas, ka Grieķijā (kas ir izteikti lielākā ES ieguldījuma saņēmēja un ir saņēmusi 59 % no kopējās ES piešķirtās summas jeb 3,3 miljardus EUR) triju novērtēto automaģistrāļu izmaksas uz kilometru bija pieaugušas par līdz pat 69 %, savukārt projektu tvērumi tajā pašā laikā bija samazināti par līdz pat 55 %. Galvenais iemesls bija finanšu krīze un publiskā partnera slikti sagatavotie projekti, un galu galā tika noslēgti pāragri un nepietiekami efektīvi līgumi ar privātiem koncesionāriem.
- Tipisku infrastruktūras PPP lielais tvērums, augstās izmaksas un ilgais īstenošanas laiks nozīmē, ka ir jāstrādā īpaši uzmanīgi. Tomēr mēs atklājam, ka iepriekšējās analīzes pamatā bija pārāk optimistiski scenāriji par plānotās infrastruktūras turpmāko pieprasījumu un izmantošanu, tāpēc projektu izmantošanas rādītāji bija par līdz pat 69 % (IKT) un 35 % (automaģistrāles) zemāki nekā prognozēts. Netika ņemts vērā gaidāmais risks, ka pēc šo automaģistrāļu pabeigšanas Grieķijā tās lielā mērā netiks pilnībā izmantotas.
- Pozitīvi ir tas, ka deviņi pabeigti revidētie projekti ir apliecinājuši labu apkalpošanas un uzturēšanas līmeni un spēj saglabāt šo līmeni atlikušajā projektu darbības laikā.
- Lielākajā daļā revidēto projektu PPP variants tika izvēlēts bez iepriekšējas salīdzinošas analīzes par alternatīviem variantiem, piemēram, izmantojot publiskā sektora salīdzinātāju, tādējādi netika pierādīts, ka tieši PPP var sniegt maksimālu ieguldīto līdzekļu atdevi un aizsargāt sabiedrības intereses, nodrošinot vienlīdzīgus konkurences apstākļus PPP un tradicionālajam iepirkumam.

- Nereti riska dalījums starp publiskajiem un privātajiem partneriem bija neatbilstīgs, nesaskaņots un neefektīvs, savukārt augstie atlīdzības rādītāji (līdz pat 14 %) attiecībā uz privātā partnera riska kapitālu ne vienmēr atspoguļoja uzņemto risku. Turklāt lielākā daļa no sešiem revidētajiem IKT projektiem nebija viegli pielāgojama ilgajiem līgumu darbības laikiem, jo tos skāra straujas tehnoloģiju izmaiņas.

IV. Lai īstenotu sekmīgus PPP projektus, ir vajadzīga ievērojama administratīvā spēja, ko var nodrošināt tikai piemērota iestāžu sistēma un tiesiskais regulējums, kā arī ilgstoša pieredze PPP projektu īstenošanā. Mēs konstatējam, ka pašlaik tikai dažās ES dalībvalstīs ir pieejams iepriekš minētais. Šāds stāvoklis neatbilst ES mērķim izmantot lielāku ES līdzekļu daļu ar jauktu projektu, tostarp PPP, starpniecību.

V. ES finansējuma apvienošana ar PPP rada papildu prasības un nenoteiktību. Turklāt, izraugoties PPP variantu, būtiska nozīme ir iespējai grāmatot PPP projektus kā ārpusbilances posteņus, taču praksē tas var arī samazināt ieguldīto līdzekļu atdevi un pārredzamību.

Tāpēc mēs iesakām:

- a) neveicināt PPP intensīvāku un plašāku izmantošanu, pirms nav atrisinātas apzinātās problēmas un sekmīgi īstenoti turpmāk uzskaitītie ieteikumi;
- b) mazināt finansiālo ietekmi, kuru rada kavējumi un jaunas sarunas par PPP izmaksām, ko uzņemas publiskā sektora partneris;
- c) izraugoties PPP variantu, veikt atbilstīgu salīdzinošo analīzi par labāko iepirkuma variantu;
- d) izstrādāt skaidras PPP politikas nostādnes un stratēģijas;
- e) uzlabot ES regulējumu, lai nodrošinātu PPP projektu labāku efektivitāti.

IEVADS

Kas ir PPP?

1. Ekonomiskās sadarbības un attīstības organizācija (ESAO) definē publiskā un privātā sektora partnerību (PPP) kā “ilgtermiņa līgumattiecības starp valdību un privātu partneri, ar kurām saskaņā privātais partneris sniedz un finansē sabiedriskos pakalpojumus, izmantojot pamatlīdzekļus un dalot saistītos riskus”³. Šī plašā definīcija parāda, ka PPP var veidot tā, lai sasniegtu ļoti dažādus mērķus dažādās nozarēs, piemēram, transporta, sociālo mājokļu un veselības aprūpes jomās, un var strukturēt saskaņā ar dažādām pieejām.

2. Pēc būtības un iznākuma nav starpības starp PPP un tradicionāli iepirktiem projektiem, taču pastāv dažas atšķirības projektu un līgumu vadībā. Galvenā atšķirība starp PPP un tradicionāliem projektiem ir riska dalīšana starp publisko un privāto partneri. Principā riski PPP projekta ietvaros būtu jāuzņemas pusei, kura ir vispiemērotākā to pārvaldīšanai, lai panāktu optimālu līdzsvaru starp riska pārvietošanu un atlīdzināšanu pusei, kas uzņemas risku. Privātais partneris bieži atbild par risku, kas saistīts ar infrastruktūras projektēšanu, izbūvi, finansēšanu, darbību un uzturēšanu, savukārt publiskais partneris parasti uzņemas regulatīvo un politisko risku.

3. Visbiežāk sastopamais PPP veids ir “projektēšanas, izbūves, finansēšanas, uzturēšanas, darbības” (*DBFMO*) līgums⁴. Šajā gadījumā privātā sektora pusei uztic visus projekta posmus no infrastruktūras projektēšanas līdz izbūvei, darbībai un uzturēšanai, tostarp arī līdzekļu piesaisti. Šo ilgtermiņa perspektīvu sauc par “pilna cikla pieeju”.

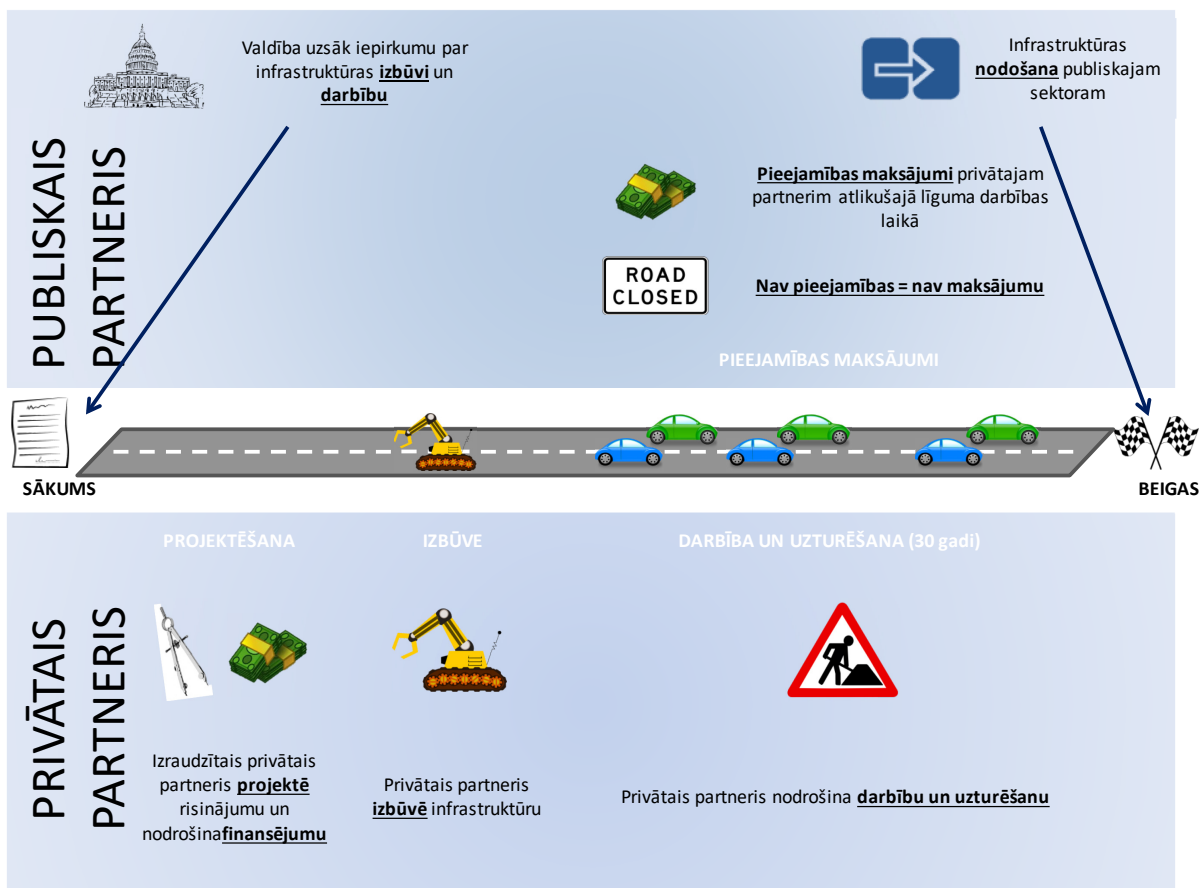
4. Turpmāk **1. attēlā** ir grafiski attēloti *DBFMO* PPP dažādie posmi, kas ir atspoguļoti kā attiecīgi publiskā un privātā partnera pienākumi. Publiskais partneris sāk maksāt privātajai

³ ESAO, “*Principles of Public Governance of Public-Private Partnerships*” [Publiskā un privātā sektora partnerību publiskās pārvaldības principi], 2012. gads.

⁴ Trīs galvenās PPP kategorijas ir: a) koncesijas līgumi, kuru ietvaros pakalpojumu galalietotāji parasti tieši maksā privātajam partnerim bez atlīdzības (vai saņemot samazinātu atlīdzību) no publiskā sektora; b) kopuzņēmumi jeb institucionālās PPP, kuru ietvaros gan publiskais, gan privātais sektors kļūst par akcionāriem trešā uzņēmumā; c) līgumiskās PPP, kuru ietvaros pušu attiecības reglamentē līgums.

pusei par pakalpojuma izmantošanu pēc izbūves posma pabeigšanas. Iemaksu līmenis parasti svārstās atkarībā no infrastruktūras pieejamības (uz pieejamību balstīta PPP) vai no tā, kādā mērā infrastruktūra tiek izmantota (uz pieprasījumu balstīta PPP), lai nodrošinātu, ka projekta dzīves ciklā tiek izpildīti vajadzīgie kvalitātes standarti.

1. attēls. Tipiska DBFMO uz pieejamību balstītas⁵ PPP shēma



Avots: Eiropas Revīzijas palāta.

⁵ PPP, ar ko saskaņā publiskais partneris maksā privātajam partnerim par sniegtajiem pakalpojumiem.

PPP īstenošanas iemesli

5. Saskaņā ar attiecīgo literatūru un pētījumiem⁶ PPP īsteno galvenokārt tāpēc, lai panāktu iespējamus ieguvumus salīdzinājumā ar tradicionālām iepirkuma metodēm. Šie ieguvumi ietver:

- a) plānotās kapitāla ieguldījumu programmas ātrāku īstenošanu, jo PPP var nodrošināt būtisku papildu finansējumu līdzās tradicionālajiem budžeta līdzekļiem;
- b) iespēju palielināt lietderību projekta īstenošanā, ātrāk pabeidzot atsevišķus projektus;
- c) iespēju dalīt riskus ar privāto partneri un optimizēt izmaksas projektu dzīves ciklā;
- d) iespēju panākt labāku uzturēšanas un apkopes līmeni salīdzinājumā ar tradicionālajiem projektiem, piemērojot pilna cikla pieeju;
- e) iespēju maksimāli efektīvi apvienot publiskās un privātās specializētās zināšanas, lai padziļināti novērtētu projektus un optimizētu projektu tvērumu.

6. Turklāt ES uzskaites sistēma (EKS 2010)⁷ ļauj publiskā sektora iesaisti PPP grāmatot kā ārpusbilances posteņus, ja ir izpildīti konkrēti nosacījumi. Tas sekmē to izmantošanu, lai uzlabotu atbilstību euro konverģences kritērijiem, ko sauc arī par Māstrihtas kritērijiem⁸.

⁶ Sk., piemēram, Pasaules Bankas PPP infrastruktūras resursu centrs, Eiropas publiskās un privātās partnerības ekspertīzes centrs (EPEC), *“The Non-Financial Benefits of PPPs-A review of Concepts and methodology”* [PPP nefinanšu ieguvumi — koncepciju un metodikas pārskats], 2011. gada jūnijs; *OECD Journal on Budgeting*, Sējums 2011/1, *“How To Attain Value for Money: Comparing PPP and Traditional Infrastructure Public Procurement”* [Kā panākt ieguldīto līdzekļu atdevi — PPP un tradicionāla infrastruktūras publiskā iepirkuma salīdzinājums]; EPEC, *“PPP Motivations and challenges for the Public Sector”* [PPP veicinošie faktori un problēmas attiecībā uz publisko sektoru], 2015. gada oktobris.

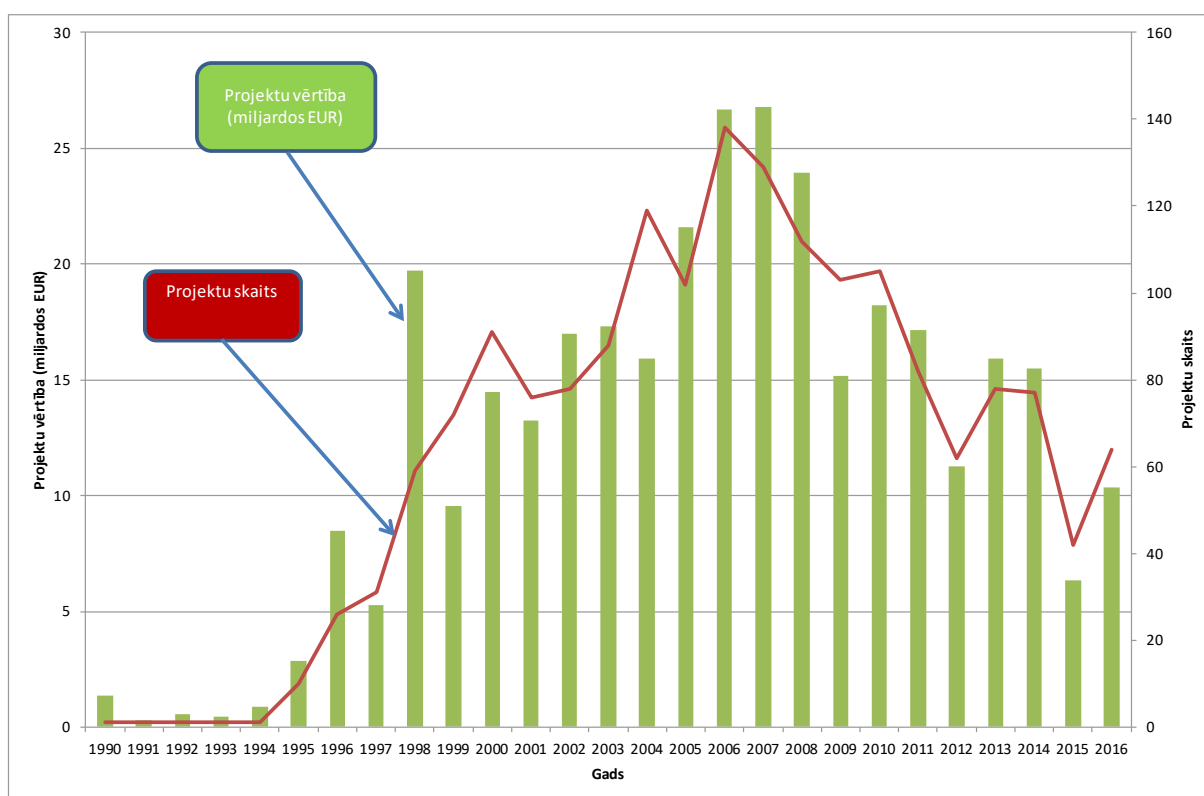
⁷ Eiropas Parlamenta un Padomes 2013. gada 21. maija Regula (ES) Nr. 549/2013 par Eiropas nacionālo un reģionālo kontu sistēmu Eiropas Savienībā (“EKS 2010”) (OV L 174, 26.6.2013., 1. lpp.), kas piemērojama visās dalībvalstīs kopš 2014. gada septembra.

⁸ Euro konverģences kritēriji, ko sauc arī par Māstrihtas kritērijiem, balstās uz Līguma par Eiropas Savienības darbību 140. pantu. Dalībvalstīm ir jāizpilda šie kritēriji, lai iekļūtu ekonomiskās un monetārās savienības trešajā posmā un pieņemtu euro kā savu valūtu. Fiskālie kritēriji paredz,

Eiropas PPP tirgus

7. Kā norādījis Eiropas publiskās un privātās partnerības ekspertīzes centrs (*EPEC*), ES PPP tirgū laikposmā no 1990. līdz 2016. gadam finanšu izpilde tika panākta 1749 PPP projektiem ar kopējo vērtību 336 miljardu EUR apmērā. Pirms finanšu un ekonomikas krīzes PPP tirgū bija vērojams straujš apjumu pieaugums, bet kopš 2008. gada jaunu PPP projektu skaits ir būtiski samazinājies (sk. **2. attēlu**). Kopējā vērtība 64 PPP darījumiem, kam ES tirgū tika panākta finanšu izpilde, 2016. gadā bija 10,3 miljardi EUR. Lielākā daļa projektu tika īstenoti transporta nozarē, kurai 2016. gadā tika atvēlēta viena trešdaļa no visiem PPP ieguldījumiem un kam sekoja veselības aprūpes un izglītības nozares.

2. attēls. ES PPP tirgus 1990.–2016. gadā

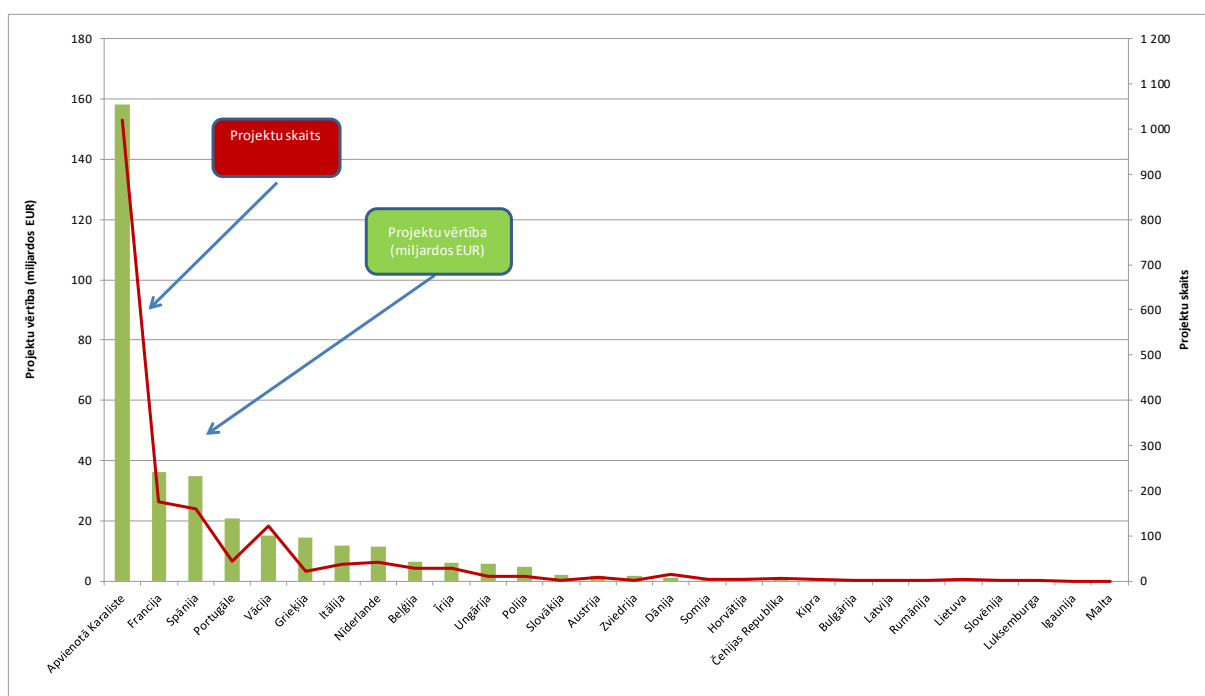


Avots: Eiropas Revīzijas palāta, pamatojoties uz *EPEC* sniegto informāciju.

ka valsts gada budžeta deficīta rādītājs nedrīkst pārsniegt 3 % no iekšzemes kopprodukta (IKP) tirgus cenās un ka valsts parāda un IKP attiecība nedrīkst pārsniegt 60 % fiskālā gada beigās.

8. Kā parādīts **3. attēlā**, ES PPP tirgus galvenokārt ir koncentrēts Apvienotajā Karalistē, Francijā, Spānijā, Portugālē un Vācijā, kas ir īstenojušas projektus, kuru vērtība veidoja 90 % no visa tirgus 1990.–2016. gadā. Dažas dalībvalstis ir īstenojušas daudzus PPP projektus, piemēram, Apvienotā Karaliste, kura minētajā periodā ir īstenojusi vairāk nekā 1000 PPP projektus gandrīz 160 miljardu EUR vērtībā un kurai seko Francija ar 175 PPP gandrīz 40 miljardu EUR vērtībā, savukārt 13 no 28 dalībvalstīm ir īstenojušas mazāk par pieciem PPP projektiem.

3. attēls. ES PPP tirgus dalījumā pa dalībvalstīm 1990.–2016. gadā



Avots: Eiropas Revīzijas palāta, pamatojoties uz EPEC sniegto informāciju.

PPP un ES līdzekļi

9. PPP projektus, kas apvieno ES līdzekļus un privātā finansējuma resursus, sauc par jauktām PPP. Apvienojot ES līdzekļus PPP ietvaros, publiskais sektors var veicināt projekta izmaksu pieņemamību, samazinot vajadzīgo finansējumu.

10. Ir vērojama tendence intensīvi palielināt publisko līdzekļu ietekmi ar privātā finansējuma palīdzību, izmantojot PPP. Piemēram, stratēģijā “Eiropa 2020”⁹ ir uzsvērtā PPP nozīme.

Saskaņā ar stratēģiju finanšu līdzekļu ietekmes palielināšana, apvienojot privāto un publisko finansējumu un izstrādājot inovatīvus instrumentus, lai finansētu vajadzīgos ieguldījumus, ir viens no svarīgākajiem aspektiem, kas Eiropai ir jāīsteno, lai sasniegtu stratēģijas “Eiropa 2020” mērķus.

11. Komisijas 2011. gada Baltajā grāmatā par transportu¹⁰ dalībvalstis tiek arī rosinātas vairāk izmantot PPP, tomēr atzīstot, ka ne visi projekti ir šim mehānismam piemēroti. Turklāt ir atzīts, ka finanšu instrumenti var plašāk atbalstīt PPP finansēšanu.

12. Komisija 2014.–2020. gada daudzgadu finanšu shēmā ir pievērsusi lielāku uzmanību publisko līdzekļu ietekmes palielināšanai ar privāto līdzekļu palīdzību un PPP iespējamai nozīmei šajā saistībā.

13. Gan Kopīgo noteikumu regulā (KNR) 2014.–2020. gadam, gan Eiropas infrastruktūras savienošanas instrumenta (EISI) regulā¹¹ PPP tiek aplūkotas kā potenciāli efektīvs infrastruktūras projektu īstenošanas veids, kas nodrošina sabiedriskās politikas mērķu sasniegšanu, apvienojot dažādus publisko un privāto resursu tipus.

14. Arī 2015. gadā pieņemtajā Eiropas Stratēģisko investīciju fonda (ESIF) regulā ir paredzēts izmantot plašu finanšu produktu klāstu, lai mobilizētu privātos ieguldījumus. ESIF var izmantot arī PPP atbalstam¹².

⁹ Komisijas paziņojums “Eiropa 2020 – Stratēģija gudrai, ilgtspējīgai un integrējošai izaugsmei”, COM (2010) 2020 galīgā redakcija.

¹⁰ “Baltā grāmata. Ceļvedis uz Eiropas vienoto transporta telpu — virzība uz konkurētspējīgu un resursefektīvu transporta sistēmu”, COM(2011) 144 galīgā redakcija, 28.3.2011., 28. lpp.

¹¹ Eiropas Parlamenta un Padomes 2013. gada 11. decembra Regula (ES) Nr. 1316/2013, ar ko izveido Eiropas infrastruktūras savienošanas instrumentu, groza Regulu (ES) Nr. 913/2010 un atceļ Regulu (EK) Nr. 680/2007 un Regulu (EK) Nr. 67/2010 (OV L 348, 20.12.2013., 129. lpp.).

¹² Eiropas Parlamenta un Padomes 2015. gada 25. jūnija Regula (ES) 2015/1017 par Eiropas Stratēģisko investīciju fondu, Eiropas Investīciju konsultāciju centru un Eiropas Investīciju projektu portālu, ar ko groza Regulas (ES) Nr. 1291/2013 un (ES) Nr. 1316/2013 – Eiropas Stratēģisko investīciju fonds (OV L 169, 1.7.2015., 1. lpp.).

ES atbalstītie projekti līdz 2014. gadam

15. Apkopojot šai revīzijai vajadzīgos datus par ES atbalstītajām PPP (2016. gada aprīlī), mēs apzinājām 84 jauktus PPP projektus, kuru kopējās izmaksas 2000.–2014. gadā bija 29,2 miljardi EUR un ES ieguldījums — 5,6 miljardi EUR. Izteikti lielākā ES ieguldījuma saņēmēja bija Grieķija (59 % no kopējās summas jeb 3,3 miljardi EUR). Savukārt 13 dalībvalstīs nav īstenota neviena ES atbalstīta PPP (sk. *1 pielikumu*). Kā parādīts *1. tabulā*, transporta nozare veido lielāko īpatsvaru kopējās izmaksās (88 %), savukārt informācijas un komunikāciju tehnoloģijas (IKT) veido aptuveni 5 % un visas pārējās nozares (atpūtas nozare, ūdensapgāde, vide utt.) — 7 %.

1. tabula. ES atbalstītiem PPP projektiem piešķirtie līdzekļi 2000.–2014. gadā, miljonos EUR, dalījumā pa nozarēm

Nozares	Projektu skaits	Kopējās izmaksas	%	ES ieguldījums	%
Transports	24	25 538	87	4 555	81
IKT	28	1 740	6	472	8
Visas pārējās nozares	32	1 964	7	613	11
Kopā	84	29 242	100	5 640	100

Avots: Revīzijas palāta, pamatojoties uz Komisijas, *EPEC* un izraudzīto dalībvalstu sniegtajiem datiem.

16. Struktūrfondu un Kohēzijas fonda dotācijas bija galvenais PPP piešķirtā ES finansējuma avots (67 no 84 projektiem) 2000.–2014. gadā. Komisija, nereti sadarbībā ar Eiropas Investīciju banku (EIB), ar finanšu instrumentu starpniecību atbalstīja pārējos 17 PPP:

- a) sešus PPP projektus atbalstīja Aizdevumu garantijas instruments Eiropas transporta tīklu projektiem (*LGTT*) un četrus — projektu obligāciju iniciatīvas (*PBI*)¹³ instrumenti, kurus īstenoja un pārvaldīja EIB atbilstīgi sadarbības līgumiem ar Komisiju;

¹³ Eiropas Parlamenta un Padomes 2007. gada 20. jūnija Regula (EK) Nr. 680/2007, ar ko paredz vispārīgus noteikumus Kopienas finansiālā atbalsta piešķiršanai Eiropas transporta un enerģētikas tīklu jomā (OV L 162, 22.6.2007., 1. lpp.), kas grozīta ar Eiropas Parlamenta un Padomes 2012. gada 11. jūlija Regulu (ES) Nr. 670/2012.

- b) četrus PPP projektus finansēja no fonda "*Marguerite*"¹⁴, kas ir EIB, valstu attīstību veicinošo banku un Komisijas iniciatīva, lai īstenotu kapitālieguldījumus ES infrastruktūras projektos;
- c) trīs PPP projektus finansēja, izmantojot Eiropas apvienoto atbalstu ilgtspējīgiem ieguldījumiem pilsētu teritorijā (*JESSICA*).

17. Saskaņā ar Komisijas sniegto informāciju¹⁵ ir paredzams, ka tādi finanšu instrumenti kā LGTT un tiešais ES ieguldījums fondā "*Marguerite*" (80 miljoni EUR) uzlabos *TEN-T* infrastruktūras izvērtēšanas rādītājus un ātrumu un palielinās *TEN-T* līdzekļu ietekmi.

Jaunākie notikumi

18. Vēlāk, 2015. gadā, Komisija un EIB oficiāli sāka īstenot EISI parāda instrumentu, kas izrietēja no iepriekš *LGTT* un *PBI* vajadzībām izstrādātajiem portfeļiem un pamatojās uz tiem. Revīzijas laikā tika izstrādāts EISI pašu kapitāla instruments, kura mērķis ir nodrošināt pašu kapitāla vai kvazikapitāla finansējumu mazākiem un riskantākiem projektiem.

19. Kopš 2015. gada PPP projektus finansē arī no ESIF, kas ir kopīga Komisijas un EIB iniciatīva. Astoņpadsmit no pavisam 224 projektiem, kas bija apstiprināti līdz 2017. gada jūnijam, ir atzīmēti kā PPP.

¹⁴ Komisijas 2010. gada 25. februāra Lēmums C(2010) 941 par Eiropas Savienības līdzdalību ES 2020. gada Eiropas Fondā enerģētikai, klimata pārmaiņām un infrastruktūrai (fonds "*Marguerite*").

¹⁵ "*Commission decision C(2010) 796 final of establishing an annual work programme for granting financial aid in the field of trans-European Transport network (TEN-T) for 2010*" [Komisijas 2010. gada lēmums C(2010) 796, ar ko nosaka gada darba programmu finansiālas palīdzības piešķiršanai Eiropas transporta tīkla (*TEN-T*) jomā 2010. gadam].

REVĪZIJAS TVĒRUMS UN PIEEJA

20. Mūsu revīzijas galvenais mērķis bija izskatīt, vai ES finansētie PPP projekti tika efektīvi pārvaldīti un nodrošināja atbilstīgu ieguldīto līdzekļu atdevi, ņemot vērā tendenci palielināt publisko līdzekļu ietekmi ar privātā finansējuma palīdzību PPP ietvaros. Konkrētāk, mēs pārbaudījām, vai

- a) revidētie projekti ir spējuši izmantot ieguvumus, ko var sniegt PPP (sk. **24.–46. punktu**);
- b) revidēto projektu pamatā ir bijusi pienācīga analīze un piemērotas pieejas (sk. **47.–59. punktu**);
- c) iestāžu sistēmas un tiesiskais regulējums revidētajās dalībvalstīs ir bijuši atbilstīgi, lai sekmīgi īstenotu PPP (sk. **60.–76. punktu**).

21. Revīzijas darbs tika veikts no 2016. gada maija līdz 2017. gada septembrim gan Komisijā (Mobilitātes un transporta ĢD, Reģionālās politikas un pilsētpolitikas ĢD, Ekonomikas un finanšu lietu ĢD un Eiropas Savienības Statistikas birojā (*Eurostat*)), gan četrās dalībvalstīs, proti, Francijā, Īrijā, Grieķijā un Spānijā.

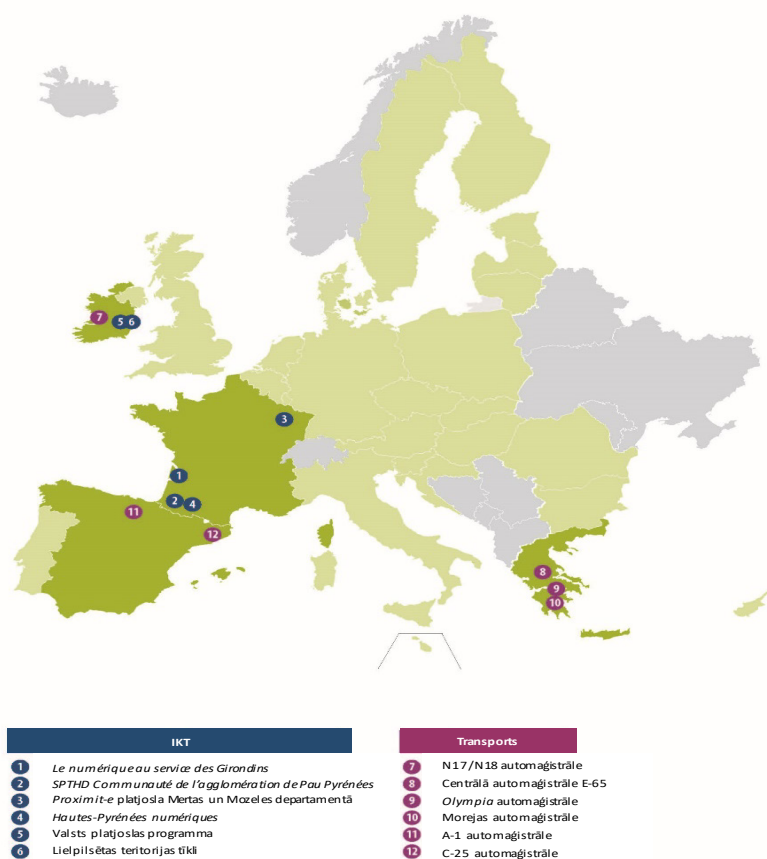
22. Mēs izskatījām attiecīgās politikas nostādnes, stratēģijas, tiesību aktus un projektu dokumentāciju; iztaujājām Komisiju, publiskā sektora iestādes un privātos partnerus četrās dalībvalstīs un pārbaudījām klātienē 12 ES līdzfinansētus PPP projektus autotransporta un IKT jomās (sešus projektus katrā no tām¹⁶) (sk. **4. attēlu** un **III pielikumu**), kurus izraudzījāmies no 84 ES atbalstītu PPP kopas (sk. **15. punktu**).

¹⁶ Tā kā dažādās dalībvalstīs atšķiras PPP definīcija un interpretācija (piemēram, Grieķijā koncesijas līgumi tiek uzskatīti par PPP, taču Francijā ne), revīzijas grupa izvēlējās plašāku PPP interpretāciju, ietverot dažādus publisko un privāto partneru daudzgadu sadarbības veidus. Šajā saistībā mēs izraudzījāmies divus IKT projektus Īrijā, kurus Īrijas iestādes oficiāli neuzskatīja par PPP un neveica iepirkumu kā PPP, taču kuriem ir konkrētas PPP iezīmes.

23. Ar šo izlasi revīzija panāca šādu tvērumu:

- a) izraudzītās dalībvalstis aptvēra aptuveni 70 % no ES atbalstītu PPP kopējām izmaksām 2000.–2014. gadā (20,4 no 29,2 miljardiem EUR) un 71 % no ES ieguldījuma PPP (4,0 no 5,6 miljardiem EUR), sk. **I pielikumu**;
- b) transporta un IKT nozares aptvēra 93 % no ES atbalstītu PPP kopējām izmaksām (27,3 no 29,2 miljardiem EUR), sk. **1. tabulu**;
- c) izraudzīto projektu kopējās izmaksas bija 9,6 miljardi EUR un ES ieguldījums — 2,2 miljardi EUR (sk. **III pielikumu**);
- d) izraudzītos projektus finansēja gan struktūrfondi un Kohēzijas fonds, gan finanšu instrumenti.

4. attēls. Šajā revīzijā novērtētie 12 ES līdzfinansētie PPP projekti



Avots: Eiropas Revīzijas palāta.

APSVĒRUMI

Revidētie PPP projekti nodrošināja ātrāku politikas īstenošanu un varēja nodrošināt labus darbības un uzturēšanas standartus, taču ne vienmēr efektīvi panāca iespējamus ieguvumus

24. Mēs analizējām, vai revidētie projekti spēja izmantot iespējamus ieguvumus, ko varēja sniegt projektu savlaicīga īstenošana un iekļaušanās budžetā, kā arī to, ciklāl izbūvētā infrastruktūra tika izmantota.

PPP variants ļāva publiskā sektora iestādēm iepirkt liela mēroga infrastruktūras plānus vienā procedūrā

25. Izmantojot tradicionālo iepirkumu, lielos infrastruktūras projektos iesaistīti privātie uzņēmumi saņem samaksu izbūves laikā, kas parasti ilgst konkrētu skaitu gadu. Tādēļ publiskā sektora iestādēm ir jānodrošina pietiekami budžeta resursi, lai samērā īsā laikposmā finansētu visu izbūvi. Ja finansējuma nepietiek, projektus var sadalīt vairākās atšķirīgās daļās, ko iepērk dažādos gados atkarībā no budžeta iespējām, un tas pagarina visas infrastruktūras izbūvi uz daudziem gadiem.

26. Savukārt PPP parasti paredz, ka privātajam partnerim ir jāfinansē visa izbūve un tad jāsaņem atlīdzība no publiskā partnera vai no lietotājiem līguma darbības laikā, kas parasti ir ilgāks par 20 gadiem, nereti var būt pat 30 gadi. Tas publiskajam partnerim ļauj uzreiz uzsākt visas infrastruktūras izbūvi un tādējādi paātrināt pabeigšanu un sasniegt visus tos ieguvumus, kas izriet no kopējās infrastruktūras.

27. Tā tas bija Īrijā, Grieķijā un Spānijā revidēto automaģistrāļu projektu gadījumā, kuru iepirkumus veica vienā paņēmienā. Piemēram, Grieķijas iestādes izvēlējās PPP variantu, lai iegūtu piekļuvi privātajam finansējumam, bez kura, pēc šo iestāžu domām, projektu attīstība nebūtu bijusi iespējama. Tika veikts iepirkums par ceļu izbūvi un/vai modernizēšanu 744 km garumā (174 km — centrālā automaģistrāle, 365 km — *Olympia Odos* un 205 km — Moreja) ar tikai trim konkursa procedūrām, un tas stipri atšķiras no iepriekšējās pieredzes saistībā ar tradicionāli iepirktu automaģistrāļu izbūvi Grieķijā. Piemēram, divu iepriekšējo *Olympia* automaģistrāles posmu izbūvei kopā 82 km garumā bija nepieciešami gandrīz 20 gadi un

31 iepirkumu procedūra¹⁷. Tomēr diviem no Grieķijā revidētajiem projektiem īstenošanas laikā tika būtiski samazināts tvērums (sk. **3. tabulu**).

Lielu PPP projektu iepirkumi palielināja nepietiekamas konkurences risku un dažos gadījumos saskārās ar būtiskiem kavējumiem

28. Tradicionālus būvdarbu projektus var sadalīt daļās, lai piesaistītu vairāk pretendentu, savukārt PPP projektiem ir vajadzīgs minimāls lielums, lai pamatotu iepirkuma izmaksas un veicinātu apjomradītus ietaupījumus, kas vajadzīgi darbības un uzturēšanas efektivitātes uzlabošanai. Tomēr ļoti liela mēroga projekts dažreiz var samazināt konkurences līmeni, jo parasti tikai dažu uzņēmumu rīcībā ir nepieciešamie finanšu līdzekļi piedāvājumu iesniegšanai. Saistībā ar līgumiem, kam ir ļoti liela vērtība, tikai neliels skaits uzņēmēju, iespējams, tikai viens, spēj piedāvāt visus pieprasītos produktus vai pakalpojumus; šā iemesla dēļ līgumslēdzēja iestāde varētu kļūt atkarīga no šī uzņēmēja.

29. To apstiprināja, piemēram, centrālās automaģistrāles būvniecība Grieķijā, kuras plānotās kopējās izmaksas bija 2375 miljoni EUR. No četriem uzaicinātajiem uzņēmumiem piedāvājumu iesniedza divi, taču iepirkuma pēdējā posmā tika izvērtēts tikai viens piedāvājums. Vismaz divu pretendentu izvērtēšana uzlabotu publiskā partnera pozīciju sarunās, lai vienotos par izdevīgākiem līguma noteikumiem.

30. Lai piešķirtu PPP līguma slēgšanas tiesības, ir jāapzina un jāapspriež visi aspekti, kas attiecas uz projekta īstenošanu, finansēšanu, darbību un uzturēšanu, ietverot rādītājus un darbības rezultātu mērīšanas sistēmas, kas parasti neietilpst tradicionālā projekta iepirkumā un kam parasti vajag vairāk laika. Tāpat PPP ietvaros var rasties papildu kavējumi, jo privātajam partnerim var būt nepieciešams piesaistīt līdzekļus projekta finansēšanai. N17/N18 automaģistrāles iepirkums Īrijā ritēja piecus gadus, t.i., pat ievērojami ilgāk nekā vidēji 15 mēnešus, kas Īrijā nepieciešami PPP projektiem. Finanšu krīzes izraisītais likviditātes

¹⁷ 64 km garā Elefsinas-Korintas posma modernizēšana, lai tas kļūtu par automaģistrāli, aizņēma 20 gadus (no 1986. gada līdz 2006. gadam), un tā tika īstenota ar 21 tradicionāla publiskā iepirkuma līgumu. Līdzīgi 18 km garā Patras apvedceļa posma izbūve par automaģistrāli aizņēma 11 gadus (no 1991. gada līdz 2002. gadam), un tā tika īstenota ar 10 tradicionāla publiskā iepirkuma līgumiem.

trūkums palielināja privātā partnera grūtības atrast pietiekama finansējuma avotus, lai panāktu finanšu izpildi, un tāpēc radās aizkavēšanās vismaz par trim gadiem¹⁸.

31. Turklāt PPP varianta izvēle neradīja pozitīvu ietekmi uz diviem visbiežāk sastopamajiem kavējumu iemesliem, proti, saistībā ar tiesvedību un nepilnīgiem sagatavošanās pētījumiem. Mēs konstatējam, ka tie ir skāruši ne tikai daudzus tradicionāli iepirktos projektus, ko esam revidējuši transporta nozarē¹⁹, bet arī trīs automaģistrāļu projektus Grieķijā, kuru iepirkumu procedūra bija atbilstīga PPP. Pēdējiem minētajiem bija vajadzīgi vidēji 6,5 gadi no procedūras sākšanas līdz brīdim, kad līgumi stājās spēkā. Turklāt 3,5 mēnešu kavējums ir attiecināms tikai un vienīgi uz to, ka tika izvēlēts PPP variants, jo līgumi bija jāratificē Parlamentam, lai gan tobrīd nebija atbilstīga tiesiskā regulējuma attiecībā uz koncesijas līgumiem valstu un ES līmenī.

32. Iepirkumi par automaģistrāļu projektiem Spānijā tika veikti laikus, taču drīz pēc tam līgumi tika pārskatīti (sk. **34. punkta a) apakšpunktu**), kas liek apšaubīt, vai iepirkums tika labi pārvaldīts. Neraugoties uz PPP pieejas papildu sarežģītību, iepirkumi par platjoslas projektiem Francijā un Īrijā kopumā tika veikti laikus, taču to tvērums bija mazāks nekā revidēto automaģistrāļu projektu tvērums.

Lielākajā daļā revidēto projektu būtiski iekavējās būvdarbi un tika pārsniegtas izmaksas

Lielākā daļa revidēto projektu netika pabeigti laikus un neieklāvās budžetā

33. Saskaņā ar attiecīgajiem literatūras avotiem, ja infrastruktūras projektus īsteno ar PPP palīdzību, pastāv lielāka iespēja, ka tie būs efektīvāki nekā tradicionālie projekti, jo

¹⁸ Pretēji tradicionāliem projektiem, kuru ietvaros privātais partneris saņem atlīdzību infrastruktūras darbu laikā, PPP gadījumā privātajam partnerim ir jāfinansē visas infrastruktūras izmaksas, pirms tas sāk saņemt atlīdzību. Tādēļ tam ir jānosaka trešās puses aizdevēji un jānoslēdz ar tiem līgumi, lai uzņemtos projektu.

¹⁹ Sk. Īpašo ziņojumu Nr. 23/2016 "Jūras transporta problēmas Eiropas Savienībā — daudz neefektīvu un ilgtnespējīgu ieguldījumu" un Īpašo ziņojumu Nr. 4/2012 "Vai jūras ostu transporta infrastruktūras līdzfinansēšana no struktūrfondiem un Kohēzijas fonda ir efektīvs ieguldījums?" (<http://eca.europa.eu>).

projekta izbūve tiks pabeigta laikus un iekļausies budžetā²⁰. Tas tāpēc, ka privātajam partnerim parasti ir spēcīga motivācija pabeigt izbūves darbus saskaņā ar līgumu, lai laikus sāktos pieejamības maksājumi vai lietotāju maksas un lai izvairītos no izmaksu pieauguma, par kuru tas parasti ir atbildīgs.

34. Tomēr mēs konstatējam, ka PPP iespējamie ieguvumi bieži palika nerealizēti, jo infrastruktūra netika pabeigta plānotajā laikā un par plānotajām izmaksām. No deviņiem pabeigtajiem projektiem septiņi²¹, kuru izmaksas bija 7,8 miljardi EUR, aizkavējās no diviem līdz 52 mēnešiem, un kopā to izmaksas pieauga par gandrīz 1,5 miljardiem EUR, un aptuveni 30 % no tiem līdzfinansēja ES. Grieķijā izmaksu pieaugums bija 1,2 miljardi EUR (ko sedza publiskais partneris un ko 36 % apmērā līdzfinansēja ES), Spānijā — 0,3 miljardi EUR (ko sedza publiskais partneris), savukārt Francijā izmaksas palielinājās par 13 miljoniem EUR jeb 73 %, un tas ir lielākais izmaksu pieaugums relatīvā izteiksmē, kāds novērots revidētajos projektos (sīkāku informāciju sk. **III pielikumā**).

- a) Spānijas automaģistrāļu līgumi tika pārskatīti drīz pēc to parakstīšanas, jo bija jāmaina plānotie darbi, tādēļ izmaksas palielinājās par aptuveni 300 miljoniem EUR, ko sedz publiskais partneris. A-1 automaģistrāles izmaksas palielinājās par 33 % (158 miljoniem EUR), un projekts aizkavējās divus gadus, savukārt C-25 automaģistrāles izmaksas pieauga par 20,7 % (143,8 miljoniem EUR, ietverot finansiālās izmaksas 88,9 miljonu EUR apmērā) un aizkavējās par 14 mēnešiem.
- b) IKT projekta “*Pau Pyrénées*” izmaksas Francijā pieauga par 73 % (no 18 līdz 31 miljonam EUR), lai nodrošinātu atbilstību regulatīviem grozījumiem; lai gan projekta “*Girondins*” infrastruktūra tika pabeigta laikā, projekta nodošana ekspluatācijā aizkavējās par 16 mēnešiem administratīvu iemeslu dēļ.

²⁰ Sk., piemēram, EPEC, “*The Non-Financial Benefits of PPPs - A review of Concepts and Methodology*” [“PPP nefinanšu ieguvumi — koncepciju un metodikas pārskats”], 2011. gada jūnijs.

²¹ Grieķijā trīs projekti, Spānijā divi projekti, Francijā divi projekti.

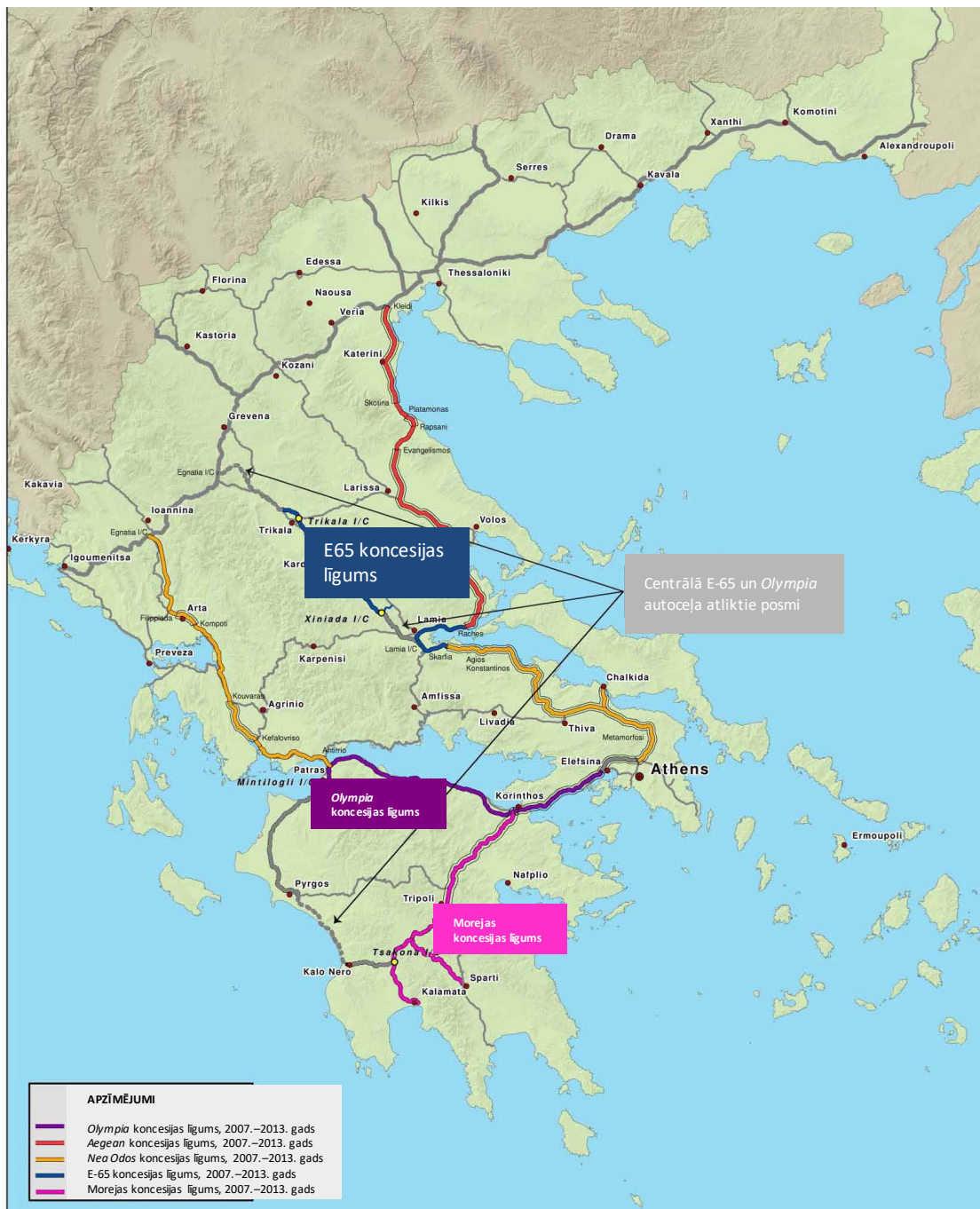
- c) Lielpilsētas teritorijas tīkla (LTT) IKT projekta izbūves posms Īrijā bija slikti izplānots, tādēļ vēlāk viss projekts tika būtiski samazināts, beigu beigās ieviešot mazāku skaitu LTT (uz 66 mazpilsētām 95 vietā) un iztērējot par 4,2 % (50 953 EUR) vairāk līdzekļu katrai mazpilsētai.
- d) Triju automaģistrāļu izbūve Grieķijā būtiski aizkavējās (par vidēji četriem gadiem), un PPP pārskatīšana radīja ievērojamas papildu izmaksas (1,2 miljardus EUR), kas bija jāsedz publiskajam partnerim, lai gan divu projektu tvērums tika būtiski samazināts (sk. turpmāko iedaļu).

Pārskatīšana Grieķijā — kas notiek gadījumā, ja PPP ir nesekmīga, un kurš sedz izmaksas?

Sabiedrība ir papildus samaksājusi gandrīz 1,2 miljardus EUR

35. Pirmais PPP kopums Grieķijā tika piešķirts 20. gadsimta 90. gados un ietvēra tādus projektus kā *Rion Antirion* tilts, Atēnu apvedceļš un Atēnu jaunā starptautiskā lidosta. Otrais PPP kopums tika piešķirts 2007.–2008. gadā un galvenokārt ietvēra automaģistrāļu izbūvi (sk. **5. attēlu**). Mēs revidējam trīs no šīm automaģistrālēm.

5. attēls. Koncesijas līgumu automaģistrāles Grieķijā



Avots: Darbības programmas “Transporta infrastruktūra, vide un ilgtspējīga attīstība” Grieķijas vadošā iestāde.

36. Šos projektus lielā mērā finansēja ieņēmumi no automaģistrāļu nodevām iepriekš noteiktos šo maģistrāļu posmos, ko apkalpoja privātais partneris. Tomēr smagās finanšu un ekonomikas krīzes dēļ Grieķijā saruka satiksmes apjoms – tas samazinājās par aptuveni 50 %,

pārsniedzot pašus pesimistiskākos scenārijus²², un tādējādi strauji kritās gan faktiskie, gan aplēstie ieņēmumi triju revidēto koncesijas līgumu ietvaros. Konkrēti, no 2011. gada līdz pārskatīšanai (sk. **37. punktu**) trīs revidēto automaģistrāļu ieņēmumi ievērojami samazinājās, jo satiksme saruka par vismaz 63 % (centrālā automaģistrāle), 49 % (*Olympia* automaģistāle) un 20 % (Morejas automaģistrāle) salīdzinājumā ar prognozēto²³. Tā kā publiskā sektora iestādes bija pieprasījuma (satiksmes) risku lielā mērā nodevušas privātajiem partneriem (koncesionāriem), ar kuriem bija noslēgti PPP līgumi, ieņēmumu samazināšanās būtiski ietekmēja līgumu finansiālo līdzsvaru, un aizdevēji bija spiesti pārtraukt projektu finansēšanu, jo vairs nesaskatīja to finansiālo dzīvotspēju, tāpēc darbi nekavējoties tika apturēti.

37. Pēc piekrišanas līguma klauzulai (par paplašinātu nepārvaramu varu privātajam partnerim ārkārtējos apstākļos) Grieķijas iestādes nonāca situācijā, kurā vienīgā iespēja bija

- a) vai nu pārtraukt automaģistrāļu izbūvi un pakļaut sevi juridiskiem strīdiem un iespējamai naudas sodu un kompensāciju izmaksāšanai,
- b) vai pārskatīt koncesijas līgumus ar koncesionāriem (un aizdevējiem), lai atjaunotu to dzīvotspēju, bet vienlaikus arī uzņemties papildu publiskā sektora izmaksas.

Grieķijas iestādes uzskatīja, ka pirmais scenārijs, t. i., automaģistrāļu izbūves apturēšana, bija mazāk vēlams, ņemot vērā plašākas makroekonomiskās un sociālās sekas, kādas būtu šādam lēmumam. Tādēļ pēc trim sarunu gadiem līgumi ar koncesionāriem tika pārskatīti ("atjaunināti") 2013. gada novembrī (*Olympia* un centrālā E-65 automaģistrāle) un 2015. gada decembrī (Moreja) (sk. **2. tabulu**). Tas, kā izklāstīts turpmāk, nozīmēja, ka publiskajam partnerim bija jāsedz papildu izmaksas gandrīz 1,2 miljardu EUR apmērā (sk. **39. punktu**).

²² Pirms aizdevuma līgumu slēgšanas projektu aizdevēji izstrādāja stresa scenārijus, kuros kā pesimistiskāko iespējamību pieņēma satiksmes samazināšanos par 20 % salīdzinājumā ar pamata scenāriju.

²³ Sk. arī valsts atbalsta lēmumus C(2013) 9274 final par valsts atbalstu SA.36 893 (2013/N), C(2013) 9253 final par valsts atbalstu SA.36 878 (2013/N) un C(2014) 7798 final par valsts atbalstu SA.39 224 (2014/N).

2. tabula. Projektu īstenošanas kavējumi pēc pārskatīšanas

Īstenošana	Centrālais	<i>Olympia-Odos</i>	<i>Moreas</i>
Koncesijas līguma sākuma datums	31.3.2008.	4.8.2008.	3.3.2008.
Sākotnējais beigu datums	30.9.2013.	3.8.2014.	31.8.2012.
Darbu apturēšanas datums	26.6.2011.	26.6.2011.	30.11.2013.
Pārskatītais paredzamais beigu datums pēc pārskatīšanas	31.12.2015.	31.12.2015.	30.4.2015.
Aplēstais/faktiskais projekta beigu datums	31.8.2017.	31.8.2017.	31.12.2016.
Paredzamais kavējums mēnešos salīdzinājumā ar sākotnējo beigu datumu	47	37	52

Avots: Eiropas Revīzijas palāta, pamatojoties uz Grieķijas iestāžu sniegto informāciju.

38. Lai gan koncesijas līgumu beigu datums palika nemainīgs, pārskatīšanas laikā tika pieņemts lēmums atlikt lielu automaģistrāles posmu izbūvi (45 % no *Olympia* un 55 % no centrālās automaģistrāles) un pagarināt izbūves beigu termiņus visiem trim projektiem, tādējādi saīsinot darbības periodus infrastruktūras izmaksu atlīdzināšanai. Projektu kavējumi un to tvēruma samazināšana ietekmēja mērķi paplašināt Grieķijas automaģistrāļu tīklu un atsaucās arī uz *TEN-T* kopumā. Turklāt pastāv risks, ka centrālās automaģistrāles un Morejas automaģistrāles Lefktro-Spartas posma projekti lielā mērā netiks izmantoti, un tas neatbilst pareizas finanšu pārvaldības kritērijiem (sk. it īpaši **1. izcēlumu**).

39. Publiskajam partnerim bija jāsedz arī papildu izmaksas gandrīz 1,2 miljardu EUR apmērā (sk. **3. tabulu**). Pēc iepriekš minētā lēmuma par līgumu pārskatīšanu

- a) papildu finansiāls ieguldījums 470 miljonu EUR apmērā (ietverot 422 miljonus EUR no ES līdzekļiem) tika izmaksāts *Olympia* un centrālās automaģistrāles izbūves laikā, lai segtu finansējuma deficītu, ko galvenokārt izraisīja ieņēmumu samazināšanās satiksmes apjoma sarūkuma dēļ un ievērojamais projektu finansiālo izmaksu pieaugums, kuru ietekmēja finanšu krīze un kurš būtiski izmainīja līgumu finansiālo līdzsvaru.
- b) Turklāt publiskajam partnerim triju automaģistrāļu koncesionāriem bija jāizmaksā papildu 705 miljoni EUR — galvenokārt saskaņā ar vienošanos par darbu ātrāku pabeigšanu –, kuri nebija nepieciešami kapacitātes palielināšanai, un saistībā ar kavējumiem, kas bija attiecināmi uz publisko partneri, šādu darbību īstenošanā:

- arheoloģisku atradumu izņemšana,

- vajadzīgo vides atļauju saņemšana,
- vajadzīgo zemes atsavināšanas procesu pabeigšana.

Šā maksājuma lielo apjomu izraisīja arī slikti sagatavoti projekti, it sevišķi tas, ka PPP līgumi tika parakstīti pirms attiecīgo problēmu atrisināšanas un kavējumu dēļ netika automātiski pārcelti darbības periodu beigu datumi, tāpēc privātajiem partneriem palika mazāk laika ieņēmumu iekasēšanai un paredzētās rentabilitātes panākšanai.

3. tabula. Revidēto projektu izmaksas pirms un pēc pārskatīšanas

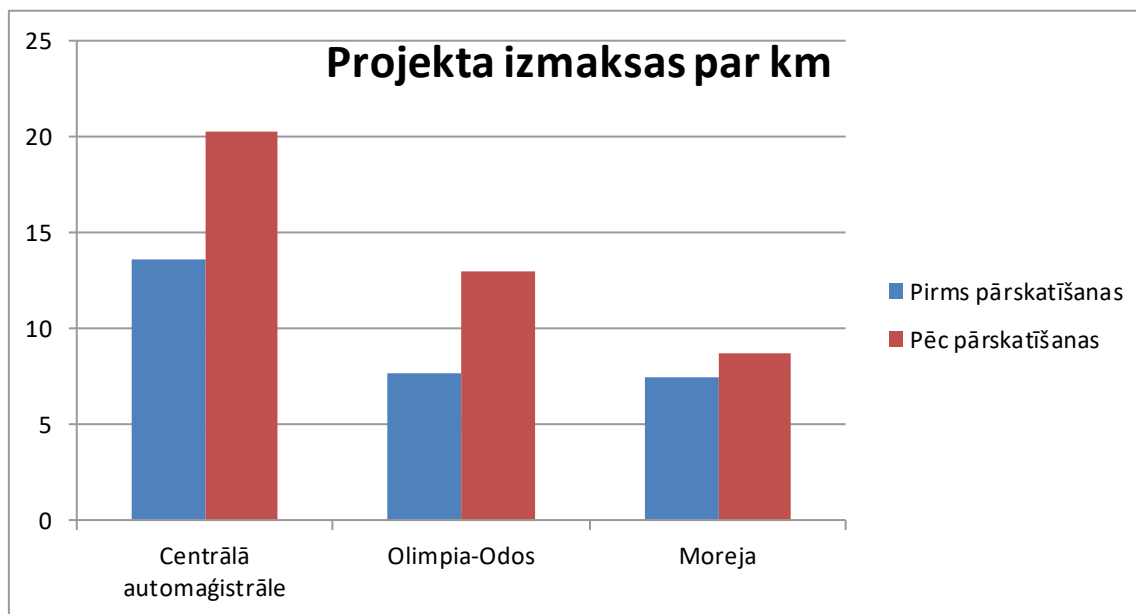
Izmaksas	Automaģistrāles		
	Centrālais	<i>Olympia-Odos</i>	Moreja
Sākotnēji plānotās			
Ceļa garums kilometros	174	365	205
Kopējās projekta izmaksas miljonos EUR	2375	2825	1543
Kopējās projekta izmaksas miljonos EUR uz kilometru	13,7	7,7	7,5
Pēc pārskatīšanas			
Ceļa garums kilometros	79	202	205
Kopējās projekta izmaksas miljonos EUR	1594	2619	1791
No kurām:			
Valsts papildu finansiālais ieguldījums: 469,9 miljoni EUR	231,4	238,5	-
(no kurām ES līdzfinansēja: 422,1 miljonu EUR)	203,6	218,5	-
Valsts maksājumi koncesionāriem 705,2 miljoni EUR	181,4	439,7	84,1
Kopējās projekta izmaksas miljonos EUR uz kilometru	20,2	13	8,7

Avots: Eiropas Revīzijas palāta, pamatojoties uz Grieķijas iestāžu sniegto informāciju.

40. Tā kā valsts maksājumi koncesionāriem un finansiālās izmaksas bija būtiski pieauguši, kopējās *Olympia* automaģistrāles projekta izmaksas uz kilometru palielinājās par 69 % — no 7,7 līdz 13 miljoniem EUR; savukārt izbūvējamā ceļa garums tika samazināts par 45 %. Tāpat arī kopējās centrālās automaģistrāles projekta izmaksas uz kilometru pieauga par 47 %, proti, no sākotnējiem 13,7 līdz 20,2 miljoniem EUR uz kilometru, savukārt izbūvējamais ceļš tika saīsināts par 55 % (sk. **6. attēlu**). Kopumā pēc pārskatīšanas triju automaģistrāļu kopējās projektu izmaksas palielinājās par 36 %, t.i., no 9,1 līdz 12,4 miljoniem EUR uz kilometru, no

tām ES ieguldījums kopējās projektu izmaksās uz kilometru palielinājās par 95 % — no 2,1 miliona EUR uz kilometru līdz 4,1 miljonam EUR uz kilometru²⁴.

6. attēls. Izmaksu palielinājums uz kilometru pēc pārskatīšanas



Avots: Eiropas Revīzijas palāta, pamatojoties uz Grieķijas iestāžu sniegto informāciju.

Lielākajai daļai revidēto projektu piemīt potenciāls nodrošināt labus apkalpošanas un uzturēšanas standartus

41. Vēl viens iespējams PPP ieguvums ir iespēja nodrošināt labāku uzturēšanas un apkalpošanas līmeni, nekā to spēj tradicionālie projekti, jo saskaņā ar pilna cikla pieeju par izbūvi atbildīgais privātais partneris atbild arī par infrastruktūras darbību un uzturēšanu visā projekta darbības laikā, kas ir daudz ilgāks par parasto garantijas periodu saskaņā ar tradicionālā iepirkuma noteikumiem. Šajā saistībā privātajam partnerim būs jāveic plānošana, ņemot vērā ilgtermiņa darbības un uzturēšanas izmaksas, kuras tam būs jāsedz, kā arī spēju ilgtermiņā nodrošināt tādu apkalpošanas līmeni, kādu tas ir apņēmis saskaņā ar PPP līgumu; tādēļ privātajam partnerim būs jāpievērš īpaša uzmanība izbūves kvalitātei.

²⁴ 1,6 miljardi EUR par 744 km salīdzinājumā ar 2 miljardiem EUR par 486 km.

42. Turklāt tradicionāli iepirkti projekti parasti neietver budžeta resursus, kas ir vajadzīgi projekta infrastruktūras darbībai un uzturēšanai, jo par šiem aspektiem slēdz atsevišķu līgumu. Tā kā PPP līgumi ietver noteikumus par darbību un uzturēšanu, tie ļauj jau no paša izbūves perioda sākuma atvēlēt vajadzīgos līdzekļus, tādējādi tie nav publiskā sektora iestāžu kontrolē.

43. Lielākā daļa no deviņiem revidētajiem projektiem, kas bija pabeigti mūsu revīzijas apmeklējumu laikā, nodrošināja labus apkalpošanas un uzturēšanas standartus, piemēram, strukturālo integritāti, horizontālās un vertikālās norādes uz automaģistrālēm un — IKT gadījumā — reaģēšanas laiku uz platjoslas klientu pieprasījumiem, kā arī daudzus citus aspektus. Šiem projektiem piemīt potenciāls saglabāt labu apkalpošanas un uzturēšanas līmeni turpmākajā līgumu darbības laikā. To varēja attiecināt uz līgumos ietvertajiem stimuliem un sankcijām, kas varētu ietekmēt gada maksājumu summu. Izņemot C-25 automaģistrāli Spānijā un triju revidēto Grieķijas automaģistrāļu projektus, kuru ietvaros sankcijām piemēro *ad hoc* procedūras, gada maksājumi var tikt automātiski samazināti sliktas uzturēšanas gadījumā vai palielināti, ja uzturēšanas un apkalpošanas līmenis ir izcils.

PPP nav aizsargājušas publisko partneri pret pārmērīgu optimismu attiecībā uz turpmāko pieprasījumu un plānotās infrastruktūras izmantošanu

44. Parasti tiek uzskatīts, ka iespēja PPP izveidē apvienot publiskās un privātās specializētās zināšanas ir lietderīga, jo ļauj reālistiski novērtēt plānotās infrastruktūras turpmāko izmantošanu. Tomēr iespēja maksājumus veikt vairāk nekā 20–30 gadu periodā samazina spiedienu optimizēt projekta tvērumu atbilstīgi reālajām vajadzībām un tādējādi palielina publiskā sektora iestāžu risku iesaistīties lielākos infrastruktūras projektos nekā vajadzīgs vai nekā tās citā gadījumā spētu atļauties²⁵. Šis faktors kopā ar pārāk optimistiskiem scenārijiem par plānotās infrastruktūras turpmāko pieprasījumu un izmantošanu var veicināt to, ka projekti netiek pietiekami izmantoti un tāpēc sniedz mazāku ieguldīto līdzekļu atdevi un mazāk ieguvumu nekā plānots.

²⁵ Šo situāciju nereti sauc par “izmaksu pieņemamības ilūziju”.

45. Šāda situācija bija vērojama trijos revidētajos projektos, kur pastāv risks, ka automaģistrāles netiks pilnībā izmantotas, tas attiecas, piemēram, uz centrālo automaģistrāli (sk. **1. izcēlumu**) un Morejas automaģistrāles Lefktro-Sparta posmu Grieķijā, kā arī pabeigto A-1 automaģistrāli Spānijā, kurās tādējādi satiksmes līmenis ir par 35 % mazāks nekā sākotnēji paredzēts (20 463 transportlīdzekļi salīdzinājumā ar 31 719 plānotajiem).

1. izcēlums. Piemērs — automaģistrāle Grieķijā, kura, visticamāk, netiks izmantota pilnībā

Jau tad, kad Grieķijā sāka īstenot centrālās automaģistrāles E-65 projektu, nebija īpašu cerību, ka tā piesaistīs lielu satiksmi (pirmajā darbības gadā tika paredzēti tikai 4832 transportlīdzekļi dienā, kas nav pietiekams daudzums, lai saskaņā ar pareizas finanšu pārvaldības kritērijiem pamatotu automaģistrāles izbūvi). Satiksmes aplēses 2013. gadā samazinājās vēl vairāk — līdz 1792 transportlīdzekļiem dienā, tas ir vairāk nekā 63 % samazinājums salīdzinājumā ar sākotnējām aplēsēm. Ļoti iespējams, ka infrastruktūra lielā mērā netiks izmantota. Tomēr automaģistrāles specifikācijas tika noteiktas, pietiekami neapsverot iespēju izbūvēt lētāku automaģistrāles alternatīvu²⁶. Turklāt ir būtiski samazināts projekta tvērums, un pašlaik tiek būvēts tikai plānotās automaģistrāles vidējais posms (79 km) (sk. **7. attēlu**), nevis atliktie ziemeļu un dienvidu posmi, kas to savieno ar pārējām automaģistrālēm. Bez šiem savienojumiem turpmākās satiksmes līmenis, visticamāk, būs krietni zemāks, nekā to rāda jau pašlaik zemās aplēses.

²⁶ Saskaņā ar Revīzijas palātas Īpašo ziņojumu Nr. 5/2013 "Vai ES kohēzijas politikas līdzekļi tiek lietderīgi izmantoti ceļu vajadzībām", izvēloties ātrgaitas ceļus, nereti var panākt vidējos ietaupījumus 43 % apmērā salīdzinājumā ar automaģistrālēm.

7. attēls. Centrālās E-65 automaģistrāles izbūves darbi Grieķijā



Avots: Eiropas Revīzijas palāta.

46. Arī Francijā un Īrijā revidēto platjoslas projektu klientu apguve bija mazāka nekā paredzēts, turklāt reizēm būtiski. Projekta “*Meurthe-et-Moselle*” (Francijā) ieņēmumi bija par gandrīz 50 % mazāki nekā prognozēts (sk. **4. tabulu**), un *NBS* projekta (Īrijā) faktiskie klientu apguves rādītāji bija par 69 % mazāki nekā prognozēts (42 004 klienti salīdzinājumā ar 135 948 plānotajiem).

4. tabula. Klientu apguve PPP projektu “*Gironde*”, “*Meurthe-et-Moselle*” un “*Hautes-Pyrénées*” Francijā

Projekts (sākuma datums)	<i>Gironde</i> (2009. gads)	<i>Meurthe-et-Moselle</i> (2008. gads)	<i>Hautes-Pyrénées</i> (2010. gads)
Faktiskie ieņēmumi līdz 2015. gada beigām (% no aplēstajiem ieņēmumiem līdz 2015. gada beigām)	7,8 miljoni EUR (83,9 %)	7 miljoni EUR (50,9 %)	9,2 miljoni EUR (89,6 %)

Kavējumi, izmaksu pieaugums un nepietiekams izmantojums ir daļēji attiecināmi uz nepietiekamu analīzi un nepiemērotām pieejām

47. Lai apzinātu jebkādu iespējamu nepilnību iemeslus projektu īstenošanā, mēs novērtējām, vai ir veikta pietiekama iepriekšēja analīze, kas pamato katra projekta izvēli un mērogu, kā arī PPP varianta izvēli (pārskatu par iespējamiem ieguvumiem un riskiem un saistītos revīzijas apsvērumus sk. ***IV pielikumā***). Mēs arī izskatījām, vai izvēlēta PPP pieeja bija piemērota konkrētajiem apstākļiem.

Lielākajai daļai revidēto projektu PPP tika izvēlēta bez iepriekšējas salīdzinošas analīzes, kas pierādītu, ka tieši ar šo variantu var panākt maksimālu ieguldīto līdzekļu atdevi

48. Tā kā daudzas valstis neprasa visas PPP izmaksas iepriekš paredzēt budžetā saistību uzņemšanās laikā un tā kā gada maksas tiek atzītas tikai vairākus gadus pēc projekta apstiprināšanas un izbūves pabeigšanas, visas PPP izmaksu deklarācijas ir krietni novēlotas un tiek iesniegtas labu laiku pēc galveno lēmumu pieņemšanas. Lēmumu pieņēmēji nevar pārbaudīt PPP tikpat rūpīgi kā tradicionālos līgumus, jo kapitāla izmaksas saistībā ar tradicionālajiem līgumiem tiek budžetā paredzētas iepriekš un tiem ir jāsaņem ar citiem projektiem par ierobežotu finansējuma kopumu. Turklāt publiskais partneris nereti paļaujas uz aizdevēju veikto pārbaudi, taču aizdevējiem var būt stipri atšķirīgi mērķi.

49. Tā kā PPP rada ilgtermiņa ietekmi uz turpmākajām paaudzēm, to atlasei vajadzīga sevišķi rūpīga analīze un pamatojums. Pareizas pārvaldības prakse paredz salīdzinošu dažādu iepirkuma variantu analīzi (piemēram, tradicionālo iepirkumu iepretī PPP), lai izraudzītos variantu, kas nodrošina labāko ieguldīto līdzekļu atdevi. Bieži izmantots instruments ir publiskā sektora salīdzinātājs (PSC). Ja PPP variantu izvēlas, neveicot salīdzinošu analīzi, lai nodrošinātu vienlīdzīgus konkurences apstākļus dažādām iepirkuma metodēm, nav garantijas, ka tas ir variants, ar kuru var panākt maksimālu ieguldīto līdzekļu atdevi un vislabāk aizsargāt sabiedrības intereses.

50. Trijos no 12 revidētajiem projektiem valstu procedūrās nebija noteikta nekāda salīdzinoša analīze, piemēram, izmantojot PSC, lai noteiktu piemērotāko iepirkuma variantu, jo šie projekti neparedzēja tiešus publiskā sektora maksājumus. Tomēr pamatojums, ar ko saskaņā izraudzījās piecus no pārējiem deviņiem revidētajiem projektiem (sk. ***III pielikumu***),

t. i., visus revidētos automaģistrāļu projektus Grieķijā un Spānijā, nebalstījās uz salīdzinošu analīzi, kura būtu sniegusi papildu kvantitatīvus elementus un ieguldīto līdzekļu atdeves apsvērumus, lai ar tiem argumentētu lēmumu par iepirkuma variantu (piemērs par šādas analīzes nozīmi ir sniegts **2. izcēlumā**). Turklāt saistībā ar vienu no deviņiem projektiem mums liedza piekļuvi attiecīgajai dokumentācijai (sk. **51. punktu**).

51. Lai gan uz Komisijas ieguldījumu fondā “*Marguerite*” attiecas *TEN* regula, kas nosaka Palātas tiesības veikt revīziju pat tad, ja atbalsta saņēmējs ir privāts partneris²⁷, Īrijas iestādes atteicās nodrošināt revidentiem PSC un konkursa dokumentāciju par N17/18 automaģistrāles projektu, un šī informācija nebija pieejama arī Komisijā. Tādēļ nebija iespējams novērtēt pamatojumu, ar ko saskaņā izstrādāja projektu un veica iepirkumu, kā arī izvēlējās PPP variantu alternatīvu iepirkuma metožu (piemēram, tradicionālā iepirkuma un koncesijas līguma) vietā.

2. izcēlums. Publiskā sektora salīdzinātāju nozīme infrastruktūras projektu novērtēšanā

Publiskā sektora salīdzinātāji var izrādīties sevišķi svarīgs instruments, novērtējot PPP varianta ieguldīto līdzekļu atdevi infrastruktūras projektos. Tā kā privātie partneri parasti sedz lielākas finansiālās izmaksas un prasa augstu atlīdzību par savu riska kapitālu²⁸, tie tiecas pēc iespējas samazināt ilgtermiņa uzturēšanas izmaksas, uzlabojot izbūves kvalitāti, un tas nozīmē arī augstākas izbūves izmaksas. Tātad uzturēšanas izmaksu ietaupījumiem ir jābūt pietiekamiem, lai kompensētu lielākas finansiālās un izbūves izmaksas. Tādēļ ir svarīgi ar publiskā sektora salīdzinātāju novērtēt, kādā mērā var panākt ilgtermiņa ietaupījumus un vai PPP ir pareizais variants konkrētajai infrastruktūrai. Tas ir sevišķi būtiski tādai infrastruktūrai kā ceļš vai automaģistrāle, kuras gada

²⁷ Komisijas ieguldījumu fondā “*Marguerite*” finansēja saskaņā ar Regulu (EK) Nr. 680/2007 (turpmāk — *TEN* regula), kuras 11. pantā ir noteikts, ka dalībvalstīm ir konkrēti pienākumi, piemēram, īstenot “vispārējas intereses projektus, kuri saņem saskaņā ar šo regulu piešķirtu Kopienas finansiālo atbalstu”, veikt “projektu tehnisko uzraudzību un finanšu kontroli, cieši sadarbojoties ar Komisiju” un apliecināt “to izdevumu patiesumu un atbilstību, kuri radušies attiecībā uz projektiem vai projektu daļām”, nenodalot dažādus finansēšanas veidus. No tā izriet, ka saistībā ar fonda “*Marguerite*” atbalstīto projektu īstenošanu, uzraudzību un finanšu kontroli Palāta var tieši lūgt dalībvalstīm sniegt attiecīgo informāciju revīzijas vajadzībām, arī par valsts procedūru, kas īstenoja PPP līgumu slēgšanas tiesību piešķiršanas nolūkā.

²⁸ Privātajiem partneriem parasti ir piekļuve dārgākiem aizņēmuma nosacījumiem nekā valstu valdībām, un tie par riska kapitālu prasa augstu atlīdzību, kas revidētajos projektos reizēm sasniedza 14 % likmi gadā.

uzturēšanas tēriņi neveido vairāk par 3 % no infrastruktūras izmaksām un kurai tādēļ ir tikai nelielas iespējas panākt ilgtermiņa ietaupījumus saistībā ar uzturēšanu²⁹.

52. Lai gan trim izskatītajām un uz pieejamību balstītajām Francijas PPP bija piemēroti publiskā sektora salīdzinātāji, to izmantošanu kavēja uzticamu izmaksu datu trūkums un regulāri pārāk optimistiskas prognozes par ieņēmumu līmeni³⁰, kas lielākajā daļā gadījumu nebija samērojams ar faktisko klientu apguvi (sk. **46. punktu**), tāpēc efektivitāte bija zemāka nekā plānots. Turklāt projektam “*Pau-Pyrénées*” Francijā un LTT projektam Īrijā netika veikta arī vispārēja izmaksu un ieguvumu analīze, un tas kavēja paredzamo ieguvumu apzināšanu un projektu lieluma un tvēruma optimizēšanu. LTT projektam tas nozīmēja projekta tvēruma samazināšanu no 95 līdz 66 LTT un katras projekta aptvertās pašvaldības izmaksu palielinājumu par 4,2 % (sk. **34. punkta c) apakšpunktu**).

53. Mūsu novērtējums par revidētajiem PPP projektiem parādīja, ka konkrēti aspekti var būtiski ietekmēt projekta darbības rezultātus, tāpēc tos varētu ietvert īpašā Komisijas novērtējumā. Lai gan PPP projektu strukturēšana, iepirkuma organizēšana un īstenošana ir tikai un vienīgi dalībvalstu kompetencē, Komisijai var būt svarīga loma, apstiprinot lielus projektus, kurus paredzēts līdzfinansēt ar ES resursiem. Tomēr līdz 2007.–2013. gada plānošanas periodam Komisija nebija ieviesusi speciālus novērtēšanas instrumentus (piemēram, projektu izvērtēšanas kritērijus, lai pierādītu ES pievienoto vērtību, ieguldīto līdzekļu atdevi un saderību ar ilgtermiņa līgumiem), lai analizētu konkrētu PPP iezīmju ietekmi uz atsevišķiem lielajiem projektiem³¹.

²⁹ Mūsu izstrādātie finanšu modeļi ir parādījuši, ka, jo lielākas ir infrastruktūras uzturēšanas izmaksas un jo mazāka ir atšķirība starp procentu likmēm, ko maksā publiskais sektors un privātais sektors, jo lielāka ir iespējamība, ka PPP var panākt pietiekamus ilgtermiņa ietaupījumus.

³⁰ Arī Francijas Revīzijas palāta atklāja nepilnības publiskā sektora salīdzinātāju izmantošanā, kā secināts tās revīzijas ziņojumā *Les partenariats public-privé des collectivités territoriales: des risques à maîtriser, Cour des comptes française, Rapport public annuel 2015* [Vietējo un reģionālo pašvaldību publiskā un privātā partnerība: riska ierobežošana, ikgadējs publiskais ziņojums], 2015. g.

³¹ ESI fondu 2007.–2013. gada plānošanas periodā no Eiropas Komisijas apstiprinātajiem 968 lielajiem projektiem ar kopējo vērtību 155,2 miljardi EUR 28 bija PPP projekti ar kopējo vērtību 11,8 miljardi EUR un ar ES ieguldījumu 4,8 miljardi EUR. Projektus, ko līdzfinansē no

Nereti riska dalījums bija neatbilstīgs, tāpēc samazinājās privātā partnera motivācija vai tam radās pārmērīgs risks

54. Viens no iemesliem, kādēļ tiek izvēlēts PPP variants, ir iespēja sadalīt (piemēram, izbūves, pieprasījuma, pieejamības) riskus saskaņā ar principu, kas paredz, ka tie ir jāuzņemas partnerim, kurš ir piemērotāks to pārvaldīšanai.

55. PPP sekmju pamatā ir spēja pareizi apzināt un sadalīt projekta riskus, lai panāktu optimālu līdzsvaru starp riska pārvietošanu un atlīdzību pusei, kura uzņemas risku. Ja tas neizdosies, publiskais partneris saskarsies ar finansiālām sekām un kavēsies projekta mērķu sasniegšana. Piemērojot neoptimālus riska dalīšanas nosacījumus, mazinās privātā partnera motivācija, vai arī palielinās projekta izmaksas un sarūk publiskā partnera ieguvumi.

56. Lai gan mēs atklājām vismaz vienu labas prakses piemēru, proti, Francijas platjoslas projektā *Gironde* tika ņemta vērā plānotā apkalpošanas līmeņa sasniegšana un paredzētas sankcijas, ja klientu apguve neatbilstu iepirkuma piedāvājumā iesniegtajiem finanšu modeļiem, mēs arī atklājām vairākus gadījumus, kad riski nebija sadalīti saskaņotā veidā. Piemēri ir uzskaitīti turpmāk.

- a) Riska dalījums neatbilst PPP līguma slēgšanas tiesību piešķiršanas kritērijiem. Lai gan Francijas projekta "*Meurthe-et-Moselle*" pretendenti tika izraudzīti saskaņā ar līguma slēgšanas tiesību piešķiršanas kritērijiem, kas ietvēra potenciālos privātos partnerus, kuri piedāvāja finanšu modeļus platjoslas pakalpojumu komercializēšanai, saistītos komercriskus uzņēmās nevis šie privātie partneri, bet gan publiskais partneris. Tas nozīmē, ka privātie partneri neuzņēmās atbildību par piedāvājumu iesniegšanas posmā izstrādātajām ieņēmumu prognozēm. Revīzijas laikā mēs konstatējām, ka ieņēmumi bija gandrīz par 50 % mazāki nekā plānots; saskaņotāks risku dalījums būtu nodrošinājis spēcīgākus stimulus panākt platjoslas pakalpojumu efektīvu komercializāciju.

- b) Riska dalījums neatbilst privātā riska kapitāla atlīdzināšanai. Automaģistrāles projekta gadījumā privātais partneris uzņemas pieejamības risku, bet ne pieprasījuma risku. Tā kā pieejamība ir vairāk atkarīga no privātā partnera panāktā uzturēšanas līmeņa nekā no ārējiem faktoriem, privātais partneris saskaras ar mazāku nenoteiktību, tāpēc atlīdzības likmēm par privātā partnera kapitālu būtu jābūt mazākām nekā pieprasījuma riska likmēm. Tomēr šajā gadījumā PPP līgums paredzēja gandrīz 14 % ienesīguma likmi gadā par privātā partnera pašu kapitālu, un tā ir viena no augstākajām likmēm, kādu novērojām revidētajos projektos.
- c) Neatbilstīgs riska dalījums – privātais partneris uzņemas pārmērīgus riskus. Revidētie projekti Grieķijā parādīja, ka, ja privātā partnera riska daļa ir pārāk liela — kā tas, piemēram, bija *Olympia* automaģistrāles gadījumā, kad publiskais partneris visu pieprasījuma risku nodeva privātajam partnerim, lai gan tas nekādi nevarēja ietekmēt satiksmes pieprasījumu, — var rasties lielas problēmas, proti, paaugstināts privātā partnera bankrota risks un attiecīgi papildu izmaksas un mazāka ieguldīto līdzekļu atdeve publiskajam partnerim (sk. **36.–40. punktu**). Līdzīgs riska dalījums bija paredzēts arī Īrijas *NBS* projektā, kurā faktiskā klientu apguve izrādījās daudz mazāka nekā sākotnēji plānots (sk. **46. punktu**); ja privātais partneris nebūtu bijis finansiāli stabils, ievērojami mazākie ieņēmumi varētu apdraudēt visu projektu.
- d) Neefektīvs riska dalījums. Spānijas A-1 automaģistrāles projektā (sk. **8. attēlu**) gan pieprasījuma risks, gan pieejamības risks tika nodots privātajam partnerim, jo projekta atlīdzības pamatā bija publiskā partnera samaksātās “ēnu nodevas”, kuras koriģēja, lai ietvertu piemaksas vai naudas sodus par infrastruktūras uzturēšanas kvalitāti. Lai gan satiksmes līmenis bija stipri zemāks nekā plānots, par uzturēšanas kvalitāti (ko sekmēja mazā noslodze) tika aprēķinātas piemaksas, kas kompensēja visus privātā partnera zaudējumus, kuri izrietēja no pieprasījuma riska. Tādēļ, lai gan visus riskus uzņēmās privātais partneris, praksē tas gandrīz nesaskārās ar finansiāliem zaudējumiem, savukārt publiskajam partnerim bija līgumā noteikts pienākums izmaksāt ievērojami lielākas summas, lai nodrošinātu nepietiekami izmantotas automaģistrāles izcilu uzturēšanu.

8. attēls. A-1 automaģistrāle Spānijā



Avots: Eiropas Revīzijas palāta.

Ilgtermiņa PPP līgumi nav labi piemēroti tehnoloģiju straujajām izmaiņām

57. Parasti tiek uzskatīts, ka PPP mērķis ir maksimāli palielināt ieguvumus, apvienojot publiskās un privātās specializētās zināšanas un izmantojot to priekšrocības. Tādējādi tiek sagaidīts, ka PPP nodrošinās papildu kvalitāti infrastruktūras un pakalpojumu jomā, kā arī motivēs noteikt inovatīvus risinājumus sabiedrisko pakalpojumu sniegšanā³².

58. Revidētos platjoslas projektus īstenoja kā PPP galvenokārt tāpēc, ka publiskie partneri uzskatīja, ka viņiem nepiemīt tehniskās spējas, lai projektus īstenotu tradicionāli, neradot lielu risku saistībā ar tehniskās saskarnes problēmām. Tomēr viņi saskārās ar problēmu, kas jauno tehnoloģiju jomā ir visai izplatīta un ietekmē PPP, proti, ilgtermiņa līgumu sekmīgas īstenošanas galvenais priekšnoteikums ir vispiemērotāko tehnoloģisko risinājumu izvēle.

³² Sk., piemēram, EPEC, “*The Non-Financial Benefits of PPPs - A review of Concepts and Methodology*” [“PPP nefinanšu ieguvumi — koncepciju un metodikas pārskats”], 2011. gada jūnijs.

Ilgajā līguma darbības laikā, kāds parasti raksturīgs PPP līgumam, izmantojot konkrētas tehnoloģijas un veiktspēju, projekti tiek pakļauti lielam tehnoloģiju novecošanas riskam, kas nenovēršami nozīmē ieņēmumu samazināšanos, tiklīdz ir pieejama jauna tehnoloģija.

59. Piemēram, trim no četriem Francijā revidētajiem platjoslas PPP projektiem paredzētais darbības laiks bija no 18 līdz 24 gadiem, un to pamatā bija dažādu tehnoloģiju kopums, tostarp tika plaši izmantotas bezvadu tehnoloģijas, kam reizi piecos sešos gados ir vajadzīgi dārgi atjauninājumi (sk. arī **3. izcēlumu**). Kad Francijā tika pieņemta stratēģija par ļoti ātrdarbīgu internetu³³, attiecīgās infrastruktūras ieviešanai būs jāuzsāk jaunas iepirkuma procedūras, lai aptvertu teritorijas, kurās pašlaik ir tikai bezvadu tehnoloģijas un par kurām jau ir noslēgts PPP līgums līdz 2030. gadam un turpmāk. Visticamāk, tiks noslēgti divi vai vairāki pārklājoši PPP līgumi, kas aptvers vienu un to pašu teritoriju — viens līgums balstīsies uz novecojušu tehnoloģiju —, kā arī, iespējams, tiks pārskatīti noslēgtie PPP līgumi, palielināsies izmaksas un viss tīkls saskarsies ar neparedzamām sekām.

3. izcēlums. PPP saskaras ar straujām tehnoloģiju izmaiņām — projekts “Meurthe-et-Moselle”

Platjoslas projekta “Meurthe-et-Moselle” līguma slēgšanas tiesību piešķiršanas kritērijos tika uzsvērts ātruma faktors, lai panāktu vēlamu ģeogrāfisko pārklājumu, taču netika piešķirti punkti par pretendentu ierosināto tehnisko risinājumu kvalitāti. Līdz ar to, lai gan 95 % mājsaimniecību ir pieejami 6 Mbps, daudzos gadījumos to nodrošina satelīts vai *Wifi-Max* — tehnoloģijas, kas nav tik izturīgas un kurām ir mazāka veiktspēja, un tas neatbilst tendencei paplašināt mājsaimniecību pārklājumu ar optisko šķiedru. Tādēļ nācās rezervēt ievērojamus papildu resursus tīkla kvalitātes regulārai atjaunināšanai, un nozīmīgas infrastruktūras uzturēšanas un atjaunošanas izmaksas veidoja 32 miljonus EUR jeb 84,4 % no projekta kopējām ieguldījuma izmaksām 37 miljonu EUR apmērā — tā ir daudz lielāka daļa, nekā iztērēts citiem platjoslas projektiem, kuros optisko šķiedru izmanto intensīvāk.

³³ Saskaņā ar *Plan France Très Haut Débit 2013.–2022.* [Īpaši ātrdarbīgas platjoslas plāns Francijā 2013.–2022. gadam], ko sāka īstenot 2013. gada februārī, valdība apņēmas panākt 100 % platjoslas infrastruktūras aptvērumu ar optisko šķiedru līdz 2022. gadam.

Iestāžu sistēma un tiesiskais regulējums vēl nav piemēroti ES atbalstītiem PPP projektiem

60. Mēs novērtējam, vai tiesiskais regulējums un iestāžu sistēma Eiropas Savienībā spēj tikt galā ar lielāku skaitu PPP projektu visās dalībvalstīs. Apsvērumi ietver atbilstīgu PPP tiesību aktu pieejamību, PPP konsultatīvās nodaļas projektu īstenošanas atbalstam un padomu sniegšanai, standarta līgumus, salīdzinošas analīzes modeļus un atbilstīgus darbības mehānismus, lai atvieglotu visu šo sistēmu īstenošanu, kā arī piemērotas stratēģijas PPP izmantošanai vispārējās ieguldījumu politikas ietvaros.

Ne visām apmeklētajām dalībvalstīm ir labi izstrādāta iestāžu sistēma un tiesiskais regulējums, lai gan tās ir informētas par PPP

61. Lai PPP būtu sekmīgas, tām vajadzīgs stabils un vispusīgs tiesiskais regulējums, iestāžu sistēma un procesi. Turklāt PPP sekmīga īstenošana ir lielā mērā atkarīga arī no atbildīgo iestāžu administratīvās spējas.

62. Mēs izskatījām apmeklēto četru dalībvalstu iestāžu sistēmu un tiesisko regulējumu un atklājām konkrētas nepilnības, kas kavē PPP sekmīgu īstenošanu.

- a) Francijā un Īrijā PPP sistēma attiecas tikai uz konkrētiem PPP veidiem centrālā līmenī, proti, Francijā vispusīga iestāžu sistēma attiecas galvenokārt uz *Contrats de Partenariat* (CP, partnerības līgums), kas ir kopīgas *DBFMO* veida uz pieejamību balstītas PPP shēmas, un sarunas par šiem līgumiem notiek valsts līmenī. Citiem PPP veidiem, piemēram, *Délégation de Service Public* (koncesijas līguma veida PPP) un reģionāla līmeņa CP, nav piemērojami līdzīgi nosacījumi. Īrijā tādu līgumu nosacījumiem kā, piemēram, LTT projekta gadījumā, netiek piemērotas tādas pašas kontroles procedūras un salīdzinošā analīze, ko piemēro uz pieejamību balstītām PPP, lai gan iespējams, ka tas šajā gadījumā būtu novērsis sliktu plānošanu (sk. **34. punkta c) apakšpunktu**).
- b) Grieķijā PPP sistēma attiecas tikai uz projektiem, kuru izbūves izmaksas nepārsniedz 500 miljonus EUR, un tas izslēdz ļoti lielus infrastruktūras projektus, kādi bija mūsu

revīzijai izvēlētās trīs automaģistrāles³⁴, no PPP tiesību aktos noteiktajiem obligātajiem novērtējumiem. Šī situācija neatvieglo par PPP atbildīgā departamenta uzdevumu piemērot iedibinātās procedūras liela mēroga projektiem un konsekventi balstīties uz PPP nodaļas pieredzi šajā jomā.

- c) Spānijā nebija īpaša departamenta vai PPP nodaļas atbalsta sniegšanai revidēto PPP projektu īstenošanā. Tādēļ PPP nevarēja izmantot standartizētās līgumu klauzulas, konsultācijas un rīkus, kas pieejami centrālā līmenī. Spānijas PPP projektiem neveica analīzi, salīdzinot tos ar citiem iepirkuma variantiem (sk. **50. punktu**), un neveica arī nekādus citus īpašus un PPP projektiem pielāgotus novērtējumus par ieguldīto līdzekļu atdevi.

63. Turklāt mēs konstatējam, ka tikai dažas dalībvalstis ir uzkrājušas pietiekamu ilgtermiņa pieredzi un publiskā sektora specializētās zināšanas par sekmīgu PPP projektu īstenošanu (sk. **3. attēlu**). Mūsu analīze par ESIF finansētiem PPP projektiem apstiprināja, ka tie bija koncentrēti dalībvalstīs, kurām šis iepirkuma variants ir vislabāk pazīstams, proti, no 18 PPP, kas apstiprinātas ESIF ietvaros līdz 2017. gada jūnijam, 14 atradās Francijā, Apvienotajā Karalistē, Nīderlandē, Itālijā, Vācijā, Īrijā un Grieķijā. To papildus apstiprināja Palātas atzinums par priekšlikumu pagarināt termiņu un paplašināt ESIF regulas darbības jomu³⁵; šajā atzinumā uzmanība tika vērsta uz lielo ģeogrāfisko nelīdzsvarotību un nozaru koncentrāciju, ņemot vērā, ka 63 % no ESIF finansējuma infrastruktūrai un inovācijām saņem Apvienotā Karaliste, Itālija un Spānija, galvenokārt enerģētikas (46 %) un transporta (19 %) nozarēs.

³⁴ Augstāku izmaksu PPP projektiem var piemērot PPP tiesību aktus saskaņā ar Starpministriju PPP komitejas vienprātīgu lēmumu.

³⁵ Atzinums Nr. 2/2016 "ESIF: agrs priekšlikums pagarināt termiņu un paplašināt" (<http://www.eca.europa.eu>).

Neraugoties uz PPP ilgtermiņa ietekmi, apmeklētās dalībvalstis nav izstrādājušas skaidru stratēģiju to izmantošanai

64. Viens no PPP projektu iespējamiem ieguvumiem ir plānotās kapitāla ieguldījumu programmas ātrāka īstenošana, jo PPP var nodrošināt ievērojamu papildu finansējuma avotu līdzās tradicionālajam budžeta finansējumam.

65. Tomēr lielu infrastruktūras projektu īstenošanai un saistībām, kas paredz gada maksājumus par infrastruktūras izbūvi, darbību un uzturēšanu, ir ilgtermiņa ietekme uz dalībvalstu budžetiem un politisko lēmumu pieņemšanu, tāpēc valdībām būtu jāizstrādā stratēģiska pieeja, lai noteiktu, kādās jomās un ar kādiem nosacījumiem PPP variants ir vispiemērotākais un kad būtu atbilstīgi uzņemties budžeta ilgtermiņa saistības. Mēs konstatējam, ka lielākajai daļai mūsu apmeklēto dalībvalstu nebija skaidras politikas un stratēģijas attiecībā uz PPP izmantošanu.

- a) Īrijā un Grieķijā PPP uzskata galvenokārt par papildu finansējuma avotu, lai finansētu papildu ieguldījumus, t. i., papildu projektus, kurus nevarēja iekļaut valsts kapitāla budžetā (Īrija), vai lai piesaistītu privātus līdzekļus (Grieķija).
- b) Francijā nav stratēģiskas pieejas attiecībā uz PPP izmantošanu. Valdība centās stimulēt PPP kā pretcikliska pasākuma izmantošanu, lai mazinātu finanšu un ekonomikas krīzi, taču nav sniegusi skaidrus norādījumus par PPP nozīmi ieguldījumu stratēģijās. Piemēram, revidētie PPP projekti platjoslas nozarē tika īstenoti, neparedzot vispārēju valsts līmeņa stratēģiju, lai sasniegtu mērķi ikvienam nodrošināt piekļuvi ātrdarbīgam internetam (sk. **59. punktu**).
- c) Spānijā PPP projektus noteica, pamatojoties uz to termiņu, nevis būtiskumu, ietekmi vai ieguldīto līdzekļu atdevi, un tas izskaidro, kādēļ, piemēram, ar PPP starpniecību tika īstenots projekts ar garāku termiņu attiecībā uz A-1 automaģistrāles posmu, kurā ir mazāka satiksmes intensitāte.

66. Eiropas infrastruktūras politikas kontekstā seši revidētie platjoslas projekti Francijā un Īrijā pievērsās galvenajām ES prioritātēm IKT jomā. Tomēr mēs konstatējam, ka divas

trešdaļas revidēto automaģistrāļu projektu³⁶ neietilpa augstas prioritātes *TEN-T* pamattīklā, kuru paredzēts pabeigt līdz 2030. gadam, bet ietilpa visaptverošajā tīklā, kura izveide jāpabeidz tikai līdz 2050. gadam. Lai gan PPP kā alternatīvs variants līdzās tradicionālajām iepirkuma metodēm var sekmēt prioritāru lielu infrastruktūras plānu īstenošanu, ir apšaubāms, vai bija lietderīgi un pamatoti uzņemties papildu detalizētās prasības un riskus saistībā ar šiem PPP projektiem, kuri neietilpst pamattīklā, kas jāpabeidz līdz 2030. gadam, un kuri izrādījās īpaši problemātiski, kā uzsvērts šajā ziņojumā.

67. PPP nozīme plašākās ieguldījumu stratēģijās būtu jābalsta saskaņotās stratēģiskās pieejas. No četrām apmeklētajām valstīm Īrija un — mazākā mērā — Grieķija bija apsvērušas PPP izmantošanas ierobežošanu, lai neuzņemtos saistības par pārāk lielām turpmāko budžetu summām, izmantojot to, ka budžetu nav iespējams iepriekš atzīt un kontrolēt. Īrija noteikusi PPP izdevumu ierobežojumu 10 % apmērā no vispārējiem kopējiem kapitālizdevumiem gadā, savukārt Grieķijā kopējie maksājumi par PPP saskaņā ar PPP tiesību aktiem nedrīkst pārsniegt 10 % no gada publiskā sektora ieguldījumu programmas, un kopējie pieejamības maksājumi privātiem operatoriem gadā nedrīkst pārsniegt 600 miljonus EUR³⁷.

68. Francijā un Spānijā nav noteikta maksimālā robeža kopējiem gada maksājumiem PPP. It sevišķi reģionālā līmenī (sk. **4. izcēlumu**) bija vērojams risks, ka samazināsies fiskālā elastība, jo arvien biežāk tiek finansēts augstāks kapitāla līmenis, nekā varētu atļauties, ņemot vērā pašreizējos un ilgtermiņa budžeta ierobežojumus.

4. izcēlums. Samazinātas fiskālās elastības piemērs Katalonijas reģionā

Spānijā, Katalonijas reģionā, tiek īstenota liela PPP ieguldījumu programma, kuras ekonomiskais pamatojums balstās uz optimistiskām publiskā finansējuma prognozēm atbilstīgi straujajai ekonomikas izaugsmei pirms ekonomikas un finanšu krīzes. Patiešām, 2007. gadā PPP projektu izdevumi bija 178,8 miljoni EUR, proti, 8,9 % no gada budžeta (2000 miljoni EUR), kas paredzēts par

³⁶ N17/N18 automaģistrāle Īrijā, C-25 automaģistrāle Spānijā un centrālā automaģistrāle, Morejas automaģistrāle un *Olympia* automaģistrāles atlikušie posmi Grieķijā.

³⁷ Šie noteikumi neattiecas uz liela mēroga PPP projektiem, kas pārsniedz 500 miljonus EUR un uz kuriem neattiecas PPP regulējums.

transporta infrastruktūru atbildīgajam departamentam. Tas uzskatīja, ka šis finansiālais slogs neapdraudēs turpmāko budžetu ilgtspēju, jo tolaik bija vērojama būtiska ekonomikas izaugsme. Tomēr pēc krīzes departamenta gada budžets tika samazināts līdz 300 miljoniem EUR, tādējādi PPP maksājumi tagad veidoja lielāko daļu no šā budžeta. Tas samazināja fiskālo elastību un negatīvi ietekmēja reģiona spēju pielāgoties jaunām prioritātēm vai finansēt steidzamus ieguldījumus.

ES finansējuma apvienošana ar PPP nozīmē papildu prasības un nenoteiktību

69. Tikai dažas dalībvalstis ir sistemātiski īstenojušas PPP, izmantojot ES atbalstu (sk. **9.–19. punktu**). Mūsu apmeklējumi Īrijā, Francijā, Spānijā un Grieķijā apliecināja, ka viens no galvenajiem šķēršļiem, kas kavē jauktu PPP projektu īstenošanu, ir detalizētākas prasības, ko papildus sarežģītajam PPP iepirkumu un pārvaldības procesam paredz ES dotāciju pieteikumu process. Šī situācija var mudināt abus partnerus jau pašā sākumā izvairīties no jauktu līdzekļu (PPP) izmantošanas un tā vietā izvēlēties tradicionālu iepirkumu vai īstenot PPP bez jebkāda ES atbalsta.

70. Līdzās citiem faktoriem, tādiem kā finanšu un ekonomikas krīzes ietekme, politiskās vēlmes un publiskā sektora ierobežotā spēja pārvaldīt PPP, iemesls tam, ka ES atbalsts PPP projektiem līdz šim ir izmantots ļoti ierobežoti, zināmā mērā ir saistīts ar praktiskām problēmām iepriekšējo ES finansējuma noteikumu izpildē. Struktūrfondu un Kohēzijas fonda regulas 2007.–2013. gada plānošanas periodam neietvēra īpaši PPP paredzētus noteikumus, jo to galvenais uzdevums bija noteikt dotāciju apstiprināšanas un izmaksu mehānismus, kas bija izveidoti tradicionālajiem iepirkuma veidiem.

71. Jaunās KNR noteikumi 2014.–2020. gada plānošanas periodam ietvēra īpašu nodaļu par PPP, lai precizētu ESI fondu nodrošinātās iespējas atbalstīt PPP projektus un risinātu dažas no galvenajām praktiskajām problēmām. Piemēram, tika vienkāršots finansējuma deficīta aprēķins un nodrošināta iespēja pagarināt dotācijas izmaksas periodu (sīkāku informāciju sk. **II pielikumā**). Lai gan šie noteikumi, iespējams, veicina ES atbalstītu jauktu PPP projektu plašāku izmantošanu, revīzijas laikā (2017. gada septembrī) bija sagatavots ļoti maz šādu projektu.

Iespēja grāmatot PPP projektus kā ārpusbilances posteņus rada risku, ka tiks samazināta pārredzamība un ieguldīto līdzekļu atdeve

72. Mēs konstatējam, ka PPP statistikas apstrāde ir svarīgs apsvērums publiskā sektora iestādēm, kad tās pieņem lēmumu par šā iepirkuma varianta izmantošanu. Saskaņā ar EKS 2010 (sk. **6. punktu**) PPP būtu jāgrāmato aktīva ekonomiskā īpašnieka bilancē, proti, tās puses bilancē, kura uzņemas vislielāko risku daļu un kurai ir tiesības uz lielākajiem ar aktīvu saistītajiem ieņēmumiem. Atkarībā no riska/ieņēmumu sadales starp publisko un privāto partneri noteikumi pieļauj divas iespējas:

- a) PPP var grāmatot valdības bilancē tāpat kā tradicionāli iepirktos projektus. Saskaņā ar šo variantu PPP aktīvs tiek uzskatīts par publiskā sektora ieguldījumu, kas palielina valdības parādu atbilstīgi ieguldījumam un tādējādi ietekmē atbilstību Māstrihtas kritērijiem;
- b) PPP var grāmatot kā valdības ārpusbilances posteņi, pārnesot ieguldījuma izmaksas no kapitāla budžeta uz nākamajiem gada darbības budžetiem. Priekšrocību nodrošina tas, ka ar PPP saistīto parāda daļu neņem vērā, novērtējot atbilstību Māstrihtas kritērijiem.

73. Risku dalījums starp publisko un privāto partneri ir viena no PPP līguma svarīgākajām iezīmēm (sk. **54. punktu**). Tā kā PPP neiekļaušana valdības bilancē nozīmē lielākās daļas risku un ieguvumu nodošanu privātajam partnerim, pastāv objektīvs risks, ka sadalījuma nosacījumus ietekmēs vēlamā statistikas pieeja, nevis princips, ka riski ir jāuzņemas pusei, kas spēj tos labāk pārvaldīt un panākt maksimālu ieguldīto līdzekļu atdevi. Kopumā PPP grāmatošana bilancē var nodrošināt vienlīdzīgākus konkurences apstākļus dažādiem iepirkuma variantiem, padarot izvēli atkarīgu tikai un vienīgi no ieguldīto līdzekļu atdeves apsvērumiem.

74. PPP politikas nostādņu, stratēģiju un projektu analīze četrās dalībvalstīs jāva secināt, ka

- a) Īrijā — papildus galvenajam apsvērumam saistībā ar ieguldīto līdzekļu atdevi — iespēja negrāmatot PPP valdības bilancē ir bijusi svarīgs faktors, izvēloties PPP variantu. Divi no revidētajiem projektiem ar kopējām izmaksām 1,2 miljardu EUR apmērā tika grāmatoti kā ārpusbilances posteņi, viens — bilancē;

- b) Grieķijā svarīgākie apsvērumi, izvēloties PPP variantu, bija vēlme piesaistīt privāto finansējumu. Nozīme bija arī bažām par statistikas pieeju, tādēļ trīs revidētie koncesijas līgumi ar kopējo vērtību 6,7 miljardu EUR apmērā sākotnēji tika grāmatoti kā ārpusbilances posteņi. Tomēr pēc līgumu nosacījumu pārskatīšanas un būtiskiem grozījumiem tie tika pārklasificēti par bilances posteņiem (sk. **37.–40. punktu**). Nevienam no projektiem nebija veikts salīdzinošs novērtējums par ieguldīto līdzekļu atdevi salīdzinājumā ar citiem iepirkuma variantiem;
- c) Francija PPP sistemātiski grāmato valdības bilancē, tādējādi PPP varianta izvēle ir atkarīga tikai un vienīgi no ieguldīto līdzekļu atdeves apsvērumiem. Četri revidētie projekti bija grāmatoti bilancē, un, izņemot projektu “*Pau Pyrénées*”, tiem tika veikta salīdzinošā analīze ar alternatīviem iepirkuma variantiem;
- d) arī Spānijas iestādēm svarīgākais apsvērums bija iespēja PPP projektus grāmatot kā ārpusbilances posteņus. Kopumā netika veicinātas PPP, kuras varētu ietekmēt valdības bilanci, un revidētās PPP netika novērtētas salīdzinājumā ar alternatīviem variantiem, izmantojot ieguldīto līdzekļu atdeves kritērijus. Piemēram, A1 automaģistrāles projekta priekšizpētē riska dalījums tika risināts ar mērķi neiekļaut projektu valdības bilancē un tādējādi saglabāt “vienu no PPP pamata priekšrocībām”³⁸. Tomēr Valsts revīzijas birojs noteica, ka abi revidētie projekti jāgrāmato bilancē, jo privātā partnera riski nebija pietiekami.

75. Mēs konstatējam, ka piecos no 12 revidētajiem projektiem (ar kopējām izmaksām 7,9 miljardu EUR apmērā), izvēloties PPP variantu, būtisks apsvērums bija iespēja grāmatot PPP kā ārpusbilances posteņi. Šāda prakse palielina negatīvas blakusietekmes riskus, kuri var samazināt ieguldīto līdzekļu atdevi, piemēram, izmantojot neobjektīvu pieeju PPP projektiem pat gadījumos, kad ieguldīto līdzekļu atdeves apsvērumi varētu sekmēt atšķirīgu izvēli; turklāt negatīvu blakusietekmi var radīt arī nelīdzsvaroti riska dalīšanas nosacījumi un lielākas izmaksas, kas jāsedz publiskajam partnerim.

³⁸ *Estudio de viabilidad Económica Financiera Autovía A-1 Tramo 2 P.K. 101 a 247*, 15. lpp., 2006. gada marts.

76. PPP projektu negrāmatošana valdību bilancēs nozīmē ne vien to, ka nav ticamu un publiski pieejamu PPP projektu datubāzu³⁹, kurās būtu atspoguļotas publiskā sektora iestāžu nākamo gadu saistības, bet arī to, ka samazinās plašākas sabiedrības iespējas saņemt pārredzamu informāciju par ilgtermiņa PPP saistībām un saistītajiem pasīviem, tātad arī par to ietekmi uz attiecīgo dalībvalstu parāda un deficīta līmeni.

SECINĀJUMI UN IETEIKUMI

77. Mēs konstatējam, ka, lai gan PPP spēj nodrošināt ātrāku politikas īstenošanu un panākt labu uzturēšanas līmeni visā dzīves ciklā, ES atbalstītās PPP, kuras mēs revidējam, ne vienmēr bija efektīvi pārvaldītas un nesniedza atbilstīgu ieguldīto līdzekļu atdevi. Revidēto PPP iespējamie ieguvumi bieži netika sasniegti, jo, tāpat kā tradicionāli iepirkto projektu gadījumā, tie saskārās ar kavējumiem, izmaksu pieaugumu un projektu iznākuma nepietiekamu izmantošanu, kā rezultātā nelietderīgi un neefektīvi ir izlietoti 1,5 miljardi EUR, no kuriem 0,4 miljardi EUR ir ES līdzekļi.

78. Turklāt trūka gan atbilstīgas analīzes par PPP potenciālu nodrošināt ieguldīto līdzekļu papildu atdevi, gan atbilstīgu stratēģiju par PPP izmantošanu, iestāžu sistēmu un tiesisko regulējumu. Tā kā tikai dažām dalībvalstīm ir atbilstīga līmeņa pieredze un specializētās zināšanas saistībā ar sekmīgu PPP projektu īstenošanu, pastāv liels risks, ka PPP neveicinās mērķi vairāk piesaistīt ES līdzekļus līdz ar privāto finansējumu, tostarp PPP; šis mērķis cita starpā ir aprakstīts Baltajā grāmatā par transportu un pašreizējā EISI regulā un ESIF regulā.

1. ieteikums. Neveicināt PPP intensīvāku un plašāku izmantošanu, pirms nav atrisinātas apzinātās problēmas un sekmīgi īstenoti turpmāk sniegtie ieteikumi

Komisijai un dalībvalstīm nevajadzētu veicināt PPP intensīvāku un plašāku izmantošanu, pirms nav atrisinātas šajā ziņojumā apzinātās problēmas un sekmīgi īstenoti turpmāk sniegtie ieteikumi; it sevišķi tas attiecas uz iestāžu sistēmas un tiesiskā regulējuma, kā arī projektu

³⁹ Dalībvalstīm ir reizi sešos mēnešos *Eurostat* jānosūta saraksts ar desmit lielākajiem PPP projektiem, taču šis saraksts netiek publiskots.

vadības uzlabošanu un lielākas pārlicības nodrošināšanu, ka tieši ar PPP variantu var panākt ieguldīto līdzekļu vislielāko atdevi un ka PPP projekti, visticamāk, tiks sekmīgi pārvaldīti.

Īstenošanas termiņš: nekavējoties.

Revidētie PPP projekti ne vienmēr efektīvi sasniedza plānotos ieguvumus

79. Attiecīgajās ES stratēģijās un regulās ir paredzēts izmantot PPP kā potenciāli efektīvu infrastruktūras projektu īstenošanas paņēmienu, kas nodrošina sabiedriskās politikas mērķu sasniegšanu, apvienojot dažādus publisko un privāto resursu veidus. Tomēr mēs konstatējam, ka projektu īstenošana lielākā mērogā nekā parasti un projekta projektēšanas, finansēšanas, izbūves, darbības un uzturēšanas apvienošana vienā līgumā palielina mazas konkurences risku — tādējādi veicinot publiskā sektora iestādes atkarību — un projekta vispārējās sarežģītības risku.

80. PPP varianta izvēle lielākajā daļā revidēto projektu nepanāca plānotos ieguvumus saistībā ar projekta pabeigšanu laikā un iekļaušanos budžetā. Kā jau esam novērojuši tradicionāli iepirkto projektu gadījumā, arī lielāko daļu revidēto PPP projektu (septiņus no divpadsmit projektiem, kuru projekta izmaksas bija 7,8 miljardi EUR) ietekmēja neefektivitāte, kas izpaudās ieilgušās iepirkuma procedūrās (līdz pat 6,5 gadiem) un izbūvē (kavējumi no diviem līdz 52 mēnešiem). PPP potenciāls panākt plānotos ieguvumus patiešām bija ierobežots, jo dažus no šiem kavējumiem izraisīja faktori, kurus PPP varianta izmantošana nekādi nevarēja ietekmēt (kavējumi attiecīgo pilnvaru un atļauju saņemšanā, juridiski strīdi par iepirkuma procedūru vai projektu pārskatīšana), taču citi faktori tieši attiecās uz PPP varianta izvēli (piemēram, grūtības panākt finanšu izpildi un lielāka neaizsargātība pret ekonomikas un finanšu lejupslīdi, kas izraisīja aizdevēju izstāšanos un ievērojamas papildu izmaksas, kuras bija jāsedz publiskajam partnerim (1,5 miljardi EUR).

81. Iespēja finansēt liela mēroga projektus ilgākā laikposmā samazina spiedienu optimizēt projekta lielumu atbilstīgi reālajām vajadzībām un tāpēc palielina publiskā sektora iestāžu risku, kuras īsteno lielākus infrastruktūras projektus nekā vajadzīgs. Revidētajos projektos publiskā un privātā partnera, kā arī aizdevēju veiktie novērtējumi neatturēja no pārāk optimistisku scenāriju izstrādāšanas par turpmāko pieprasījumu un plānotās infrastruktūras izmantošanu. Piemēram, satiksmes aplēses dažiem Grieķijas un Spānijas automaģistrāļu

posmiem bija krietni mazākas par iespējamo kapacitāti, un faktiskie klientu apguves rādītāji revidētajos platjoslas projektos Francijā un Īrijā bija daudz zemāki par prognozētajiem (līdz pat 69 %), tādējādi ieguldīto līdzekļu atdeve un efektivitāte bija mazākas nekā plānots.

2. ieteikums. Mazināt finansiālo ietekmi, kuru rada kavējumi un jaunas sarunas par PPP izmaksām, ko uzņemas publiskā sektora partneris

Nolūkā labāk sadalīt starp partneriem kavējumu un pārskatīšanas izmaksas, lai mazinātu ar publisko partneri un līgumu pārskatīšanu saistīto kavējumu finansiālo ietekmi uz PPP galīgajām izmaksām, ko uzņemas publiskā sektora partneris, mēs iesakām:

- a) dalībvalstīm noteikt un ierosināt standarta līguma noteikumus, kas ierobežo iespējamo papildu izmaksu summas, kuras jāsedz publiskajam partnerim;
- b) dalībvalstīm novērtēt visus līgumu agrīnas pārskatīšanas gadījumus, lai pārliecinātos, ka izrietošās izmaksas, ko sedz publiskais partneris, ir pienācīgi pamatotas un atbilst ieguldīto līdzekļu atdeves principiem.

Īstenošanas termiņš: nekavējoties.

Kavējumi, izmaksu pieaugums un nepietiekams izmantojums ir daļēji attiecināmi uz nepietiekamu analīzi un nepiemērotām pieejām

82. Mēs konstatējam, ka PPP variantu nereti izvēlējās, neveicot pietiekami pamatīgu analīzi. Lielākajā daļā revidēto projektu netika veikta salīdzinošā analīze, piemēram, izmantojot publiskā sektora salīdzinātāju, lai pierādītu, ka tieši PPP ir variants, kas var nodrošināt maksimālu ieguldīto līdzekļu atdevi un aizsargāt sabiedrības intereses, radot vienlīdzīgus konkurences apstākļus PPP un dažādām tradicionālajām iepirkuma metodēm.

83. Lai gan uz Eiropas Komisijas ieguldījumu fondu "*Marguerite*" attiecas *TEN-T* regula, kas nosaka Palātas tiesības veikt revīziju pat tad, ja atbalsta saņēmējs ir privāts partneris, Īrijas iestādes atteicās nodrošināt mums *PSC* un konkursa dokumentāciju par N17/18 automaģistrāles projektu, un šī informācija nebija pieejama arī Komisijā. Attiecīgi nebija iespējams novērtēt pamatojumu, ar ko saskaņā izstrādāja projektu un veica

iepirkumu, kā arī izvēlējās PPP variantu alternatīvu iepirkuma metožu (piemēram, tradicionālā iepirkuma un koncesijas līguma) vietā.

84. Lielākajā daļā revidēto PPP projektu atklājās nepilnības PPP varianta izmantošanā. Riska dalīšanas nosacījumi bija slikti izstrādāti, tāpēc riski tika sadalīti neefektīvi vai nesaskaņoti, vai arī privātais partneris tika pārmērīgi pakļauts riskam. Vienā no revidētajiem gadījumiem privātā partnera augstais atlīdzības līmenis 14 % apmērā neatbilda ar to saistītajam zemajam riskam. Turklāt jaunu tehnoloģiju, piemēram, IKT nozarē, un ilgtermiņa līgumu apvienošana ne vienmēr tika labi pārvaldīta, jo publiskajiem partneriem nācās saglabāt līguma darbību, pat ja straujo izmaiņu dēļ tehnoloģija kļuva novecojusi.

3. ieteikums. Izraugoties PPP variantu, veikt atbilstīgu salīdzinošo analīzi par labāko iepirkuma variantu

Lai nodrošinātu, ka PPP variants ir tas, kas maksimāli palielina ieguldīto līdzekļu atdevi, mēs iesakām:

- a) dalībvalstīm, izraugoties PPP variantu, veikt pienācīgu salīdzinošo analīzi, piemēram, izmantojot publiskā sektora salīdzinātāju, un īstenot atbilstīgas pieejas, kas nodrošina, ka PPP variants tiek izvēlēts tikai tad, ja tas maksimāli palielina ieguldīto līdzekļu atdevi arī pesimistiska scenārija gadījumā;
- b) Komisijai nodrošināt, ka Revīzijas palātai ir neierobežota piekļuve vajadzīgajai informācijai, lai novērtētu publiskā sektora iestāžu iepirkuma varianta izvēli un saistīto iepirkumu pat tad, ja ES atbalsts ir sniegts tieši privātajām personām, izmantojot finanšu instrumentus.

Plānotais īstenošanas termiņš: sākot no 2018. gada septembra.

Iestāžu sistēma un tiesiskais regulējums vēl nav piemēroti ES atbalstītiem PPP projektiem

85. Mūsu revīzijā atklātās nepilnības parāda, ka ir vajadzīga liela administratīvā spēja, lai īstenotu sekmīgus PPP projektus, un ka to var nodrošināt tikai ar atbilstīgu iestāžu struktūru, tiesisko regulējumu un plašu pieredzi. Mēs konstatējam, ka šādi nosacījumi pašlaik pastāv tikai dažās dalībvalstīs, un tas ir pretrunā tam, ka ES tiecas vairāk uzsvērt publisko līdzekļu

ietekmes plašāku un intensīvāku palielināšanu ar privāto līdzekļu palīdzību un PPP nozīmi šajā saistībā.

86. To apstiprina arī novērtēto projektu lielā ģeogrāfiskā un nozaru koncentrēšanās (59 % no kopējās ES summas jeb 3,3 miljardi EUR sniegti Grieķijai; 88 % no ES atbalstīto projektu kopējām izmaksām transporta nozarē) un tendence finansēt projektus no ESIF, jo 63 % no ESIF finansējuma koncentrējās Apvienotajā Karalistē, Itālijā un Spānijā, galvenokārt enerģētikas (46 %) un transporta (19 %) nozarē.

87. Turklāt, lai gan dalībvalstis ir informētas par PPP projektu un koncesijas līgumu īstenošanu, trim no mūsu apmeklētajām dalībvalstīm (Francijai, Grieķijai un Spānijai) nebija pilnībā atbilstīgas iestāžu sistēmas, lai nodrošinātu PPP projektu sekmīgu pārvaldību.

88. Apmeklētajās dalībvalstīs atšķirīgā mērā trūka atbilstīgas stratēģiskas pieejas attiecībā uz PPP izmantošanu. PPP uzskatīja par veidu, kā piesaistīt papildu finansējumu privāto līdzekļu veidā, taču nebija skaidru norāžu par PPP iespējamo nozīmi valstu ieguldījumu stratēģijās vai par to, kurās jomās būtu ieteicams uzņemties saistības par turpmāko gadu budžeta ievērojamu daļu.

89. Lai gan PPP kā papildu variants līdzās tradicionālajām iepirkuma metodēm var sekmēt prioritāru lielu infrastruktūras plānu īstenošanu un nodrošināt labus apkalpošanas un uzturēšanas standartus, mēs konstatējām, ka divas trešdaļas revidēto automaģistrāļu projektu neietilpa augstas prioritātes *TEN-T* pamattīklā, kuru paredzēts pabeigt līdz 2030. gadam, bet ietilpa visaptverošajā tīklā, kura izveide jāpabeidz tikai līdz 2050. gadam. Turklāt dažas no revidētajām PPP tika īstenotas nozarēs (piemēram, IKT), kurās norisinās straujas tehnoloģiju izmaiņas, kas nav viegli savietojamas ar ilgtermiņa līgumu darbības cikliem.

90. Visbeidzot, tikai dažas dalībvalstis ir paredzējušas ierobežot PPP izmantošanu, lai neuzņemtos saistības par pārāk lielām turpmāko budžetu summām, kas publiskajam partnerim būtu saistošas arī ekonomikas lejupslīdes laikā un nebūtu pieejamas turpmāku politikas nostādņu īstenošanai.

4. ieteikums. Izstrādāt skaidras PPP politikas nostādnes un stratēģijas

Lai nodrošinātu, ka dalībvalstīm piemīt vajadzīgā administratīvā spēja un tās ir ieviesušas skaidras PPP politikas nostādnes un stratēģijas sekmīgu ES atbalstītu PPP projektu

īstenošanai, mēs iesakām:

- a) dalībvalstīm — izstrādāt skaidras PPP politikas nostādnes un stratēģijas, kurās ir precīzi noteikta vēlamā PPP nozīme to infrastruktūras ieguldījumu politikā, lai apzinātu nozares, kurās PPP ir vispiemērotākās, un paredzētu iespējamus ierobežojumus attiecībā uz to, kādā mērā PPP var tikt efektīvi izmantotas;
- b) Komisijai — ierosināt tiesību aktu grozījumus, kas paredz koncentrēt finansiālu atbalstu nākotnē izveidojamām PPP tikai tajās nozarēs, kuras tā uzskata par nozarēm ar lielu stratēģisko nozīmi un par saderīgām ar PPP ilgtermiņa saistībām, piemēram, *TEN-T* pamattīklā.

Īstenošanas termiņš: sākot ar nākamo plānošanas periodu.

91. Pieci no 12 novērtētajiem PPP projektiem ar kopējām izmaksām 7,9 miljardu EUR apmērā sākotnēji tika grāmatoti kā ārpusbilances posteņi. Lai gan tas atbilst ES grāmatvedības regulējumam, šī prakse palielina negatīvas blakusietekmes risku, kas mazina ieguldīto līdzekļu atdevi un pārredzamību, piemēram, PPP projekti var tikt neobjektīvi novērtēti pat tad, ja ieguldīto līdzekļu atdeves apsvērumi varētu sekmēt atšķirīgu izvēli.

92. ES finansējuma apvienošana ar PPP ir izraisījusi papildu sarežģījumus un nenoteiktību, kas nestimulē to izmantošanu. Kopējā PPP tirgū joprojām ir mazs ES atbalstītu PPP projektu īpatsvars. Jaunās ESI fondu regulas ir daļēji precizējušas fondu nodrošinātās iespējas finansēt PPP un likvidējušas dažus no sarežģījumiem, ko radītu līdzekļu apvienošana, bet vēl ir iespējami vienkāršojumi.

5. ieteikums. Uzlabot ES regulējumu, lai nodrošinātu PPP projektu labāku efektivitāti

Lai mazinātu neobjektivitātes risku, izraugoties PPP variantu, veicinātu turpmāku pārredzamību un nodrošinātu, ka ar ES līdzekļiem var efektīvi atbalstīt PPP, Palāta iesaka:

- a) Komisijai — ES atbalstu PPP projektiem sasaistīt ar pārlicību, ka PPP varianta izvēles pamatā ir ieguldīto līdzekļu atdeves apsvērumi un ka to nav nepamatoti ietekmējuši budžeta ierobežojumi vai statistikas pieeja attiecībā uz šiem projektiem;
- b) dalībvalstīm — uzlabot pārredzamību, periodiski publicējot PPP projektu sarakstus ar pietiekamiem un jāgpilniem datiem par finansētajiem aktīviem, turpmākajām saistībām un iekļaušanu/neiekļaušanu bilancē, vienlaikus nodrošinot konfidencialu un komerciāli sensitīvu datu aizsardzību;
- c) Komisijai — novērtēt ES atbalstītu jauktu PPP projektu papildu sarežģītību, ņemot vērā turpmāko rīcību, lai vienkāršotu ES programmu attiecīgos noteikumus un procedūras.

Plānotais īstenošanas termiņš: līdz 2019. gada beigām.

Šo ziņojumu 2018. gada 7. februāra sēdē Luksemburgā pieņēma II apakšpalāta, kuru vada Revīzijas palātas locekle *Iliana IVANOVA*.

Revīzijas palātas vārdā —

priekšsēdētājs

Klaus Heiner LEHNE

I PIELIKUMS**ES atbalstītas PPP 2000.–2014. gadā, miljonos EUR, dalījumā pa valstīm**

Valstis	Projektu skaits	Kopējās izmaksas	ES ieguldījums	ES ieguldījuma īpatsvars
Grieķija	8	6 806	3 301	58,53 %
Portugāle	3	2 379	564	10,00 %
Francija	21	9 856	324	5,74 %
Spānija	4	2 422	311	5,51 %
Polija	4	388	272	4,82 %
Vācija	14	2 147	254	4,50 %
Itālija	6	553	210	3,72 %
Apvienotā Karaliste	3	2 212	110	1,95 %
Beļģija	2	686	101	1,79 %
Īrija	3	1 286	81	1,44 %
Lietuva	3	99	40	0,71 %
Slovēnija	10	52	36	0,64 %
Horvātija	1	331	20	0,35 %
Malta	1	21	12	0,21 %
Igaunija	1	4	4	0,07 %
Kopā	84	29 242	5 640	100 %

Avots: Revīzijas palātas izstrādāta tabula, pamatojoties uz Komisijas, EPEC un izraudzīto dalībvalstu sniegtajiem datiem. ES ieguldījuma avoti: ERAF, Kohēzijas fonds, fonds "Marguerite", LGTT, PBI un JESSICA.

Pārējās 13 dalībvalstis nesaņēma ES atbalstu saistībā ar PPP.

II PIELIKUMS

Galvenās problēmas jauktu PPP izmantošanā 2007.–2013. gadā un Kopīgo noteikumu regulā ieviestās izmaiņas 2014.–2020. gadam

2007.–2013. gads	2014.–2020. gads
<p>Tā kā privātais partneris bija jāizvēlas pirms dotācijas pieteikuma iesniegšanas, publiskā sektora iestādes saskārās ar risku, ka dotācija netiks apstiprināta, lai gan tās jau ir uzņēmušās PPP saistības.</p>	<p>Lai gan pieteikšanās dotācijai joprojām bija iespējama tikai pēc PPP iepirkuma noslēgšanas, jaunie noteikumi paredzēja arī to, ka, izpildot zināmus nosacījumus, privāto partneri var apstiprināt par dotācijas saņēmēju pirms tā oficiālās izraudzīšanās saskaņā ar PPP iepirkuma procesu. Tas iepirkuma iestādei ļauj turpināt dotācijas pieteikuma iesniegšanas procesu paralēli iepirkuma procedūrai un saņemt uz nosacījumiem balstītu dotācijas apstiprinājumu pirms PPP līguma slēgšanas tiesību piešķiršanas, tādējādi jau agrīnā posmā tiek iegūta lielāka skaidrība un noteiktība attiecībā uz finansējuma avotiem un samazinās publiskā partnera risks, ka dotācija netiks apstiprināta, lai gan tas jau ir uzņēmies PPP saistības.</p>
<p>Prasība izmaksāt dotācijas divu gadu laikā pēc piešķiršanas gada (n+2 noteikums) ierobežoja dotāciju izmantošanu sākotnējo kapitāla izmaksu segšanai un nebija īsti piemērota PPP struktūrām, kurās maksājumus veic daudz ilgākā termiņā.</p>	<p>Jaunie noteikumi paredz pagarinātu dotācijas izmaksu periodu, kas var būt tikpat ilgs kā PPP darbības periods. Dotāciju pārskaita uz darījuma kontu, ko kontrolē publiskais partneris, un šāda kārtība nodrošina, ka maksājumi vairāk atbilst PPP ilgtermiņa maksājumu profilam.</p>
<p>Sarežģītība un nenoteiktība, kas neļāva precīzi aprēķināt ES palīdzības maksimālo summu (finansējuma deficītu¹) ieņēmumus nesošiem projektiem pirms PPP iepirkuma pabeigšanas, radīja publiskā sektora iestādēm ar finansējumu saistītu risku, jo dotācijas summa varētu būt mazāka par plānoto.</p>	<p>Lai gan ES atbalsta aprēķināšanai ieņēmumus nesošiem projektiem joprojām ir pieejama finansējuma deficīta metode, jaunie noteikumi nodrošina būtiski vienkāršākas alternatīvas, kas paredz iepriekš noteikta finansējuma deficīta vienotas likmes izmantošanu konkrētām nozarēm.</p>
	<p>Jaunie noteikumi ļauj aizstāt privāto partneri-saņēmēju, nezaudējot dotāciju, tādējādi tas labāk atbilst aizdevēju iesaistīšanai un aizstāšanas tiesībām.</p>

¹ Ieņēmumus nesoši projekti ir projekti, kuru ietvaros lietotāji par pakalpojumiem maksā tieši. Princips paredz, ka ESI fondi būtu jāizmanto tikai, lai segtu deficītu, kas izveidojas starp projekta izmaksām un gūtajiem ieņēmumiem. Valsts un ES ieguldījuma summa nedrīkst pārsniegt finansējuma deficītu.

III PIELIKUMS

Revidētie projekti

	Nozare/projekti	Līguma statuss un ilgums	Kavējumi mēnešos	Plānotās kopējās projekta izmaksas	Provizoriskās kopējās projekta izmaksas	Publiskā partnera papildus segtās izmaksas	Izmaksu pieaugums %	Piezīmes	ES atbalsts	ES finansējuma avots	Bilances/ārpusbilances postenis	Publiskā sektora salīdzinātājs
				Miljonos EUR					Miljonos EUR			
	Griekija											
1.	Transports: Centrālā automaģistrāle E-65 ¹	30 gadu koncesijas līgums (līdz 2038. gadam), izbūve turpinās	47	2 375	1 594	413	sk. piezīmi	Provizoriskās kopējās izmaksas ir mazākas par plānotajām kopējām izmaksām, jo projekta tvērums ir samazināts par 55 %. Tomēr kopējās izmaksas uz kilometru ir palielinājušās par 47 %. Summa 413 miljonu EUR apmērā ietver valsts papildu finansiālo ieguldījumu 231,4 miljonu EUR apmērā un maksājumus koncesionāram 181,4 miljonu EUR apmērā.	647,6	ERAF un Kohēzijas fonds	Sākotnēji kā ārpusbilances postenis; grāmatots bilancē tikai pēc pārskatīšanas	Nē
2.	Transports: <i>Olympia</i> automaģistrāle ²	30 gadu koncesijas līgums (līdz 2038. gadam), izbūve turpinās	37	2 825	2 619	678	sk. piezīmi	Provizoriskās kopējās izmaksas ir mazākas par plānotajām kopējām izmaksām, jo projekta tvērums ir samazināts par 45 %. Tomēr kopējās izmaksas uz kilometru ir palielinājušās par 69 %. Summa 678 miljonu EUR apmērā ietver valsts papildu finansiālo ieguldījumu 238,5 miljonu EUR apmērā un maksājumus koncesionāram 439,7 miljonu EUR apmērā.	1012,4	ERAF un Kohēzijas fonds	Sākotnēji kā ārpusbilances postenis; grāmatots bilancē tikai pēc pārskatīšanas	Nē
3.	Transports: Morejas automaģistrāle ³	30 gadu koncesijas līgums (līdz 2038. gadam), izbūve pabeigta	52	1 543	1 791	84	sk. piezīmi	Kopējās izmaksas uz kilometru palielinājās par 16 %. Summa 84 miljonu EUR apmērā attiecas uz maksājumiem koncesionāram.	328,6	ERAF un Kohēzijas fonds	Sākotnēji kā ārpusbilances postenis; grāmatots bilancē tikai pēc pārskatīšanas	Nē
	Spānija											
4.	Transports: Automaģistrāle A-1 ⁴	19 gadu koncesijas līgums (līdz 2026. gadam), izbūve pabeigta	24	475	633	158	33 %	Bija nepieciešamas izmaiņas plānotajos darbos.	2,2	"Marguerite" fonds	Bilances postenis	Nē
5.	Transports: Automaģistrāle C-25 ⁵	33 gadu koncesijas līgums (līdz 2044. gadam), izbūve pabeigta	14	695	838	144	21 %	Bija nepieciešamas izmaiņas plānotajos darbos un līguma pārskatīšana.	70	LGTT	Bilances postenis	Nē
	Īrija											
6.	Transports: N17/18 automaģistrāle ⁶	25 gadu koncesijas līgums (līdz 2042. gadam), izbūve turpinās	Neattiecas	946	Neattiecas	Neattiecas	sk. piezīmi	Revīzijas laikā vēl turpinājās projekta izbūve.	2,7	Fonds "Marguerite"	Ārpusbilances postenis	Neattiecas
7.	IKT: Valsts platjoslas programma ⁷	5,7 gadu projekta vienošanās, izbūve pabeigta	0	223	169	Neattiecas	sk. piezīmi	Projekta ieņēmumi bija mazāki par plānoto, salīdzinot ar sākotnējo konkursa procedūru, jo klientu apguve bija krietni mazāka par plānoto. Tas ir ietekmējis arī kopējos darbības izdevumus, samazinot sākotnēji plānoto projekta finansējumu.	36	ERAF	Ārpusbilances postenis	Neattiecas

	Nozare/projekti	Līguma statuss un ilgums	Kavējumi mēnešos	Plānotās kopējās projekta izmaksas	Provizoriskās kopējās projekta izmaksas	Publiskā partnera papildus segtās izmaksas	Izmaksu pieaugums %	Piezīmes	ES atbalsts	ES finansējuma avots	Bilances/ārpusbilances postenis	Publiskā sektora salīdzinātājs
				Miljonos EUR					Miljonos EUR			
8.	IKT: Lielpilsētas teritorijas tīkli ⁸	Līdz pat 25 gadiem pēc jaunākā LTT sertificēšanas	Neattiecas	117	84	Neattiecas	sk. piezīmi	Samazināts revīzijas tvērums; par 4,2 % pieaugušas vidējās izmaksas uz katru aptverto mazpilsētu. Izmaksu dati neietver infrastruktūras darbību un uzturēšanu, par ko ir noslēgts atsevišķs līgums, un vietējo iestāžu ieguldījumu.	42,1	ERAF	Bilances postenis	Neattiecas
	Francija											
9.	IKT: <i>Le numérique au service des Girondins</i> ⁹	20 gadi (līdz 2029. gadam), izbūve pabeigta	16	146	143	-4	-2 %	Infrastruktūras izbūve tika pabeigta laikus, taču administratīvu iemeslu dēļ par 16 mēnešiem aizkavējās projekta nodošana ekspluatācijā.	12,5	ERAF	Bilances postenis	Jā
10.	IKT: <i>SPTHD Communauté de l'agglomération de Pau Pyrénées</i> ¹⁰	15 gadi (līdz 2018. gadam), izbūve turpinās	Neattiecas	18	31	13	73 %	Revīzijas laikā vēl turpinājās projekta izbūve. Izmaksu pieaugums par 73 %, lai nodrošinātu atbilstību ieviestajām regulatīvajām izmaiņām.	7,7	ERAF	Bilances postenis	Neattiecas
11.	IKT: <i>Proximit-e broadband in Meurthe et Moselle</i> ¹¹	26 gadi (līdz 2034. gadam), izbūve pabeigta	2	148	148	0	0 %		5,9	ERAF	Bilances postenis	Jā
12.	IKT: <i>Hautes-Pyrénées numérique</i> ¹²	22 gadi (līdz 2031. gadam), izbūve pabeigta	0	107	106	-1	-1 %		0,9	ERAF	Bilances postenis	Jā
	Kopā			9 618	8 156	1 490			2 169			

- ¹ Projekts ietver: a) jaunas automaģistrāles (174 km) projektēšanu, finansēšanu, izbūvi, darbību un uzturēšanu un b) Atēnu-Saloniku automaģistrāles posma darbību, uzturēšanu un ekspluatāciju posmā starp Skarfiju un Rahi (57 km), ko izbūvē Grieķijas valsts (DBFMO).
- ² Projekts ietver: a) jaunas automaģistrāles (283,7 km) projektēšanu, izbūvi, darbību, uzturēšanu un ekspluatāciju starp Grieķijas pilsētām Korintu un Tsakonu un b) divu esošu automaģistrāles posmu darbību, uzturēšanu un ekspluatāciju no Elefsinas pilsētas netālu no Atēnām līdz Korintai (63,2 km) un Patras apvedceļa automaģistrāles posmu (18,3 km) (DBFMO).
- ³ Projekts ietver: a) jaunas automaģistrāles (76 km) starp Tripoli un Kalamatu, un vēl vienas jaunas automaģistrāles (47 km) starp Lefktro un Spartu projektēšanu, izbūvi, darbību, uzturēšanu un ekspluatāciju, kā arī b) esošās automaģistrāles posma (82 km) modernizēšanu, darbību, uzturēšanu un ekspluatāciju starp Korintu un Tripoli (DBFMO).
- ⁴ Projekts ietver A-1 automaģistrāles posma no Santotomedelpuerto līdz Burgosai (150,12 km) modernizāciju, lai tas atbilstu automaģistrāļu standartiem, un uzturēšanu (DBFMO).
- ⁵ Projekts ietver ceļa divjoslu izbūvi un modernizāciju, lai tas atbilstu automaģistrāļu standartiem, un uzturēšanu (DBFMO).
- ⁶ Jauna divu brauktuviņu automaģistrāle (53 km) no Gortas līdz Tjuemai un apvedceļš uz rietumiem no Tjuemas, kā arī divu brauktuviņu apvedceļš (4 km), kas nav automaģistrāle, uz rietumiem no Tjuemas. Projekts paredz nodrošināt projektēšanu, izbūvi, finansēšanu, uzturēšanu un darbību (DBFMO).
- ⁷ NBS mērķis ir veicināt un nodrošināt cenas ziņā pieejamu platjoslas pakalpojumu sniegšanu apzinātajās mērķa teritorijās, kurās šādi pakalpojumi pašlaik nav pieejami (projekta vienošanās).
- ⁸ Programmas otrais posms, kas paredz īstenot tradicionālu iepirkumu, lai vietējās iestādes iegādātos operatorneitrālus "savienojuma" optiskās šķiedras tīklus ar atvērtu piekļu, un pēc tam koncesijas līguma slēgšanu ar vienu privāto partneri, lai tas nodrošinātu pārvaldību, uzturēšanu un vairumtirdzniecību komunikāciju operatoriem (tradicionāls iepirkums un koncesijas līgums).
- ⁹ Šis projekts ietver ātrdarbīgas telekomunikāciju infrastruktūras izbūvi un ekspluatāciju Žirondas departamentā. Šā projekta mērķis ir nodrošināt ļoti ātrdarbīgus interneta pakalpojumus (t. i., vairāk nekā 30 Mbps) saimnieciskās darbības teritorijās (SDT) un sabiedriskās ēkās, kā arī ātrdarbīgus interneta pakalpojumus (t. i., vairāk nekā 2 Mbps) iedzīvotājiem zonās bez pārklājuma, kurās pakalpojumu sniedzēji neizrāda privātu iniciatīvu, jo ir zems ienesīgums (*contrat de partenariat*).
- ¹⁰ Šis projekts ietver ļoti ātrdarbīgas telekomunikāciju infrastruktūras ekspluatāciju un komercializāciju Po Pireneju aglomerācijā. Šā projekta mērķis ir nodrošināt ātrdarbīga interneta pakalpojumus (t. i., vairāk nekā 10 Mbits) visiem lietotājiem Po Pireneju aglomerācijā (*délégation de service public*).
- ¹¹ Šis projekts ietver ātrdarbīga telekomunikāciju tīkla izbūvi un darbību visā Mertas un Mozeles departamentā. Projekta mērķis bija nodrošināt optiskās šķiedras tīkla pamatinfrastruktūru un 100 % interneta pārklājumu ar minimālo ātrumu 2 Mbps, tostarp 95 % ar ātrumu virs 6 Mbps, izmantojot dažādas tehnoloģijas: optisko šķiedru, ADSL un WiFiMax (*contrat de partenariat*).
- ¹² Šis projekts ietver ātrdarbīga telekomunikāciju tīkla izbūvi un darbību visā Augšpireneju departamentā. Projekta mērķis bija nodrošināt optiskās šķiedras tīkla pamatinfrastruktūru un 100 % interneta pārklājumu ar minimālo ātrumu 2 Mbps, kā arī virs 20 Mbps visās sabiedriskajās vietās un uzņēmējdarbības zonās, izmantojot dažādas tehnoloģijas, tostarp optisko šķiedru, ADSL, WiFiMax un satelītu (*contrat de partenariat*).

IV PIELIKUMS**Publiskā un privātā sektora partnerību projekti — pārskats par iespējamiem ieguvumiem un riskiem salīdzinājumā ar revīzijas apsvērumiem, ņemot vērā revīzijas tvērumu**

PPP teorētiskie ieguvumi	Riski	Revīzijas apsvērumi, ņemot vērā revīzijas tvērumu: 12 ES līdzfinansētas PPP (seši automaģistrāļu un seši IKT projekti) četrās dalībvalstīs – Francijā, Īrijā, Grieķijā un Spānijā.	
		Pozitīvi aspekti	Negatīvi aspekti
Var sniegt iespēju īstenot liela mēroga projektus vienā paņēmienā.	<p>Mazāka konkurence iepērkamās infrastruktūras lieluma dēļ.</p> <p>Izmaksu pieņemamības ilūzija, t. i., valsts budžeta izmantošana lielākam skaitam projektu vai lielākiem projektiem, nekā parasti varētu atļauties.</p>	Papildu finansējums ļāva publiskā sektora iestādēm pabeigt lielāka mēroga infrastruktūras plānus.	Lielāka mēroga projektu īstenošana palielināja mazas konkurences risku — tādējādi veicinot publiskā sektora iestādes atkarību — un projektu vispārējas sarežģītības risku. Tā tas bija, piemēram, saistībā ar Grieķijas automaģistrāles projektu, kura ietvaros no četriem uzaicinātajiem uzņēmumiem divi iesniedza piedāvājumu, taču iepirkuma pēdējā posmā izvērtēja tikai vienu piedāvājumu.
Projekta projektēšanas, finansēšanas, izbūves, darbības un uzturēšanas posmu apvienošana vienā līgumā var nodrošināt pilna cikla pieeju, lai gūtu ilgtermiņa ieguvumus.	<p>Ja visas izbūves izmaksas finansē privātais partneris, tas var sarežģīt un aizkavēt finanšu izpildi, palielināt finansiālās izmaksas un radīt privātajam partnerim lielāku finanšu risku.</p> <p>Dažādo posmu apvienošana vienā līgumā nozīmē, ka iepirkuma procedūrai tiek pievienotas detalizētas prasības un riski, bet tas var izraisīt kavējumus.</p>		<p>Viena Īrijas automaģistrāles projekta ietvaros iepirkums aizkavējās par trim gadiem, un beigās kopējais iepirkuma ilgums bija 5 gadi, jo bija grūti panākt finanšu izpildi.</p> <p>Visi trīs Grieķijas automaģistrāļu projekti tika apturēti, jo aizdevēji atteicās no dalības projektā.</p> <p>PPP iepirkuma un IKT projektu apvienošana strauju tehnoloģisko izmaiņu vidē radīja papildu izmaksas</p>

PPP teorētiskie ieguvumi	Riski	Revīzijas apsvērumi, ņemot vērā revīzijas tvērumu: 12 ES līdzfinansētas PPP (seši automaģistrāļu un seši IKT projekti) četrās dalībvalstīs – Francijā, Īrijā, Grieķijā un Spānijā.	
		Pozitīvi aspekti	Negatīvi aspekti
	Ilgtermiņa līgumi nav saderīgi ar tehnoloģiju straujajām izmaiņām.		un iespējamu pārklāšanos ar turpmākām iniciatīvām (kā, piemēram, Francijā — trīs no četriem platjoslas projektiem).
Riska dalīšana un riska sadale pusei, kas ir vispiemērotākā tā pārvaldīšanai.	<p>Riska sadali var ietekmēt iesaistīto pušu sarunu prasmes, un rezultāts var būt neapmierinošs.</p> <p>Riska sadali var ietekmēt apsvērumi saistībā ar statistikas pieeju attiecībā uz projektu.</p>		<p>Riska sadale bija vai nu nesaskaņota (piemēram, 14 % atlīdzība par privātā partnera riska kapitālu, lai gan risks bija mazs), vai neatbilstīga, jo privātajam partnerim tika nodoti pārmērīgi pieprasījuma riski (t. i., viss satiksmes risks).</p> <p>Turklāt vienā gadījumā naudas sodi un piemaksas viena otru atcēla, tādējādi privātajam partnerim nebija nekāda riska (tātad neefektīva riska sadale).</p>
Izmaksu un laika efektivitāte	<p>Papildu prasības, visticamāk, paildzinās iepirkuma laiku, samazinot izbūves efektivitāti.</p> <p>Kavējumu cēloņi nereti nav atkarīgi no tā, vai projekts ir iepirkts tradicionāli vai kā PPP.</p> <p>Paplašinās projekta plānošanas un īstenošanas nepilnību ietekme, tāpēc publiskajam partnerim var nākties segt lielus maksājumus.</p>		<p>Būtiski iepirkuma kavējumi PPP varianta izmantošanas dēļ vai tādu faktoru dēļ, ko tas nekādi nevarēja ietekmēt.</p> <p>Turklāt izbūves posmā septiņi no deviņiem projektiem tika pabeigti ar nokavēšanos (par 2–52 mēnešiem), un tas radīja papildu izmaksas 1,5 miljardu EUR apmērā (galvenokārt Grieķijā — 1,2 un Spānijā — 0,3), ko sedza publiskais partneris (30 % no tām līdzfinansēja ES), jo tās radīja</p>

PPP teorētiskie ieguvumi	Riski	Revīzijas apsvērumi, ņemot vērā revīzijas tvērumu: 12 ES līdzfinansētas PPP (seši automaģistrāļu un seši IKT projekti) četrās dalībvalstīs – Francijā, Īrijā, Grieķijā un Spānijā.	
		Pozitīvi aspekti	Negatīvi aspekti
			apstākļi, par kuriem galvenokārt bija atbildīgs publiskais partneris.
Reālāks un pamatotāks novērtējums par infrastruktūras aktuālajām vajadzībām un tās turpmāko izmantošanu	<p>Publiskais partneris var paļauties uz privāto partneru un aizdevēju veiktajiem novērtējumiem, kuru mērķi var nesaskanēt ar sabiedrības interesēm.</p> <p>Maksājot par infrastruktūru vairākās daļās un — dažos gadījumos — neietverot infrastruktūru budžetā, var mazināties motivācija plānot projektu tvērumu atbilstīgi vajadzībām.</p>		<p>Lielākajā daļā revidēto projektu PPP variants tika izvēlēts, neveicot pamatotu analīzi (piemēram, izmantojot publiskā sektora salīdzinātāju), tādējādi netika pierādīts, ka tieši PPP ir variants, kas varētu nodrošināt maksimālu ieguldīto līdzekļu atdevi un aizsargāt sabiedrības intereses, radot vienlīdzīgus konkurences apstākļus dažādām iepirkuma metodēm (piemēram, PPP un tradicionālajam iepirkumam).</p> <p>PPP varianta izvēle neatturēja no pārāk optimistisku scenāriju izstrādāšanas par turpmāko pieprasījumu un plānoto infrastruktūru (t. i., IKT projekta ietvaros faktiskie klientu apguves rādītāji bija par 69 % mazāki nekā plānots).</p>
Labāki uzturēšanas un apkalpošanas standarti	Tā kā trūkst automātisku sankciju sistēmu, it īpaši ilgtermiņa līgumos, var mazināties privāto partneru motivācija nodrošināt kvalitatīvu uzturēšanu.	Ar ilgtermiņa budžeta plānošanu, it īpaši uzturēšanas jomā, var panākt laba apkalpošanas un uzturēšanas līmeņa nodrošināšanu līguma darbības laikā.	

PPP teorētiskie ieguvumi	Riski	Revīzijas apsvērumi, ņemot vērā revīzijas tvērumu: 12 ES līdzfinansētas PPP (seši automaģistrāļu un seši IKT projekti) četrās dalībvalstīs – Francijā, Īrijā, Grieķijā un Spānijā.	
		Pozitīvi aspekti	Negatīvi aspekti
Ja ir izpildīti konkrēti nosacījumi, ES grāmatvedības regulējums var atļaut publiskā sektora iesaisti publiskā un privātā sektora partnerībā grāmatot kā ārpusbilances posteni, tādējādi motivējot to izmantošanu, lai panāktu labāku atbilstību euro konverģences kritērijiem.	<p>Tā kā, iespējams, nav nodrošināti vienlīdzīgi konkurences apstākļi dažādiem iepirkuma variantiem, to atlase var būt neobjektīva.</p> <p>Izvēloties PPP variantu, mazāk tiek ņemti vērā ieguldīto līdzekļu atdeves aspekti.</p> <p>PPP projektu grāmatošana ārpus bilances var sniegt nepilnīgu informāciju.</p>	Tikai vienā no četrām revidētajām dalībvalstīm (Francijā) PPP projekti tiek sistemātiski grāmatoti bilancē.	Piecos no 12 revidētajiem projektiem (kopējās izmaksas – 7,9 miljardi EUR), izvēloties PPP variantu, būtisks apsvēruma bija iespēja grāmatot PPP kā ārpusbilances posteni. Tas palielina negatīvas blakusietekmes riskus, kas var mazināt ieguldīto līdzekļu atdevi, riska dalīšanas nosacījumu līdzsvaru un pārredzamību.
Vispusīga iestāžu sistēma un tiesiskais regulējums var atbalstīt PPP projektu īstenošanu.	Taču tādi faktori kā atbilstošu stratēģiju trūkums PPP izmantošanai vispārējā ieguldījumu politikā un atbilstīgu PPP tiesību aktu un standarta līgumu trūkums līdz ar pienācīgu administratīvo spēju trūkumu var mazināt PPP projektu īstenošanas apjomu.		Komisijas un valstu iestāžu sistēmas un tiesiskie regulējumi veicināja projektu līmenī novēroto nepietiekamo veikspēju, piemēram, ierobežotas publiskā sektora specializētās zināšanas un spējas, lai īstenotu PPP, un saskaņotības trūkumu stratēģiskajā pieejā attiecībā uz PPP izmantošanu. Tādēļ šīs sistēmas un regulējums neatbilst ES nostājai par būtiskāku pievēršanos plašākas publisko līdzekļu ietekmes palielināšanai ar privāto līdzekļu palīdzību un PPP iespējamai nozīmei šajā saistībā.

**KOMISIJAS ATBILDES UZ EIROPAS REVĪZIJAS PALĀTAS ĪPAŠO ZIŅOJUMU
“ES ATBALSTĪTAS PUBLISKĀ UN PRIVĀTĀ SEKTORA PARTNERĪBAS — BIEŽI
SASTOPAMAS NEPILNĪBAS BŪTISKI SAMAZINA ŠĀDU PARTNERĪBU IESPĒJAMOS
IEGUVUMUS”**

KOPSAVILKUMS

III.

Pirmais ievilkums. Komisija neuzskata, ka tvēruma un mēroga ziņā ļoti lieli projekti noteikti samazina konkurences līmeni, jo šādi projekti tiek izsludināti starptautiskā mērogā; kopumā Eiropas Savienības (ES) un Eiropas Ekonomikas zonas (EEZ) būvniecības tirgi ir samērā lieli, lai tajos būtu pietiekama konkurence.

Komisija norāda, ka liela mēroga projektus visbiežāk īsteno konsorcijs, lai apvienotu kopā visus vajadzīgos tehniskos, cilvēku un finanšu resursus, tādējādi ļaujot izraudzītajam pretendētājam piedāvāt visus pieprasītos produktus vai pakalpojumus.

Otrais ievilkums. Komisija uzsver, ka kavējuma periods, kas bija attiecināms tikai un vienīgi uz publiskā un privātā sektora partnerības (PPP) varianta izvēli, daudzu projektu gadījumā attiecās uz daļu no visa iepirkuma procesa kopējā ilguma. Tas bija vajadzīgs sakarā ar to, ka dažos gadījumos (piemēram, Grieķijas gadījumā) līgumi bija jāratificē valsts parlamentam, kā tas paredzēts valsts tiesību aktos attiecībā uz šādiem liela mēroga līgumiem.

Skatīt arī Komisijas atbildes uz 30. un 31. punktu.

Trešais ievilkums. Komisija atzīst, ka revidētie projekti saskārās ar kavējumiem un izmaksu pārsniegumiem. Tomēr tā uzskata, ka 34. punktā minēto piemēru gadījumā šie kavējumi un izmaksu izmaiņas ne vienmēr bija saistīti ar iepirkuma pieejas izvēli. Tā atgādina arī par valsts parāda krīzes ietekmi un recesiju, kas skāra Eiropas ekonomiku.

Komisija atgādina, ka PPP varianta izvēle ir dalībvalstu (dalīta pārvaldība) vai konkrētā projekta vadītāja kompetencē. Pastāvīga infrastruktūras projektu — jo īpaši lielo projektu — iezīme ir ievērojams uzsākšanas un izstrādes laiks, kas tiem vajadzīgs, neatkarīgi no iepirkuma modeļa.

Ceturtais ievilkums. Komisija norāda, ka pabeigtie Grieķijas automaģistrāļu projekti, ko revidēja Eiropas Revīzijas palāta, ir būtisks ieguldījums Eiropas transporta pamattīkla (*trans-European transport network — TEN-T*) pabeigšanā, lai gan Grieķijā kopš 2009. gada pārsvarā vērojama ārkārtīgi nelabvēlīga ekonomiskā situācija. Tā arī norāda, ka faktiskie dati par *Moreas* automaģistrāles satiksmi, kas pieejami līdz 2017. gada beigām, liecina par satiksmi, kas ir līdzīga pārskatīšanas procesā prognozētajai. To iemeslu dēļ, kas izklāstīti atbildē uz 38. punktu, attiecībā uz *Olympia* automaģistrāli Komisija uzskata, ka ir pamatoti sagaidāms, ka varētu uzlaboties satiksmes apjoma dati par 2018. gadu, kas ir pirmais pilnais gads, kad tiek izmantots viss projekts.

Turklāt Komisija uzsver, ka finanšu krīze, ko piemin arī Eiropas Revīzijas palāta, pirmkārt, būtiski ietekmēja sākotnēji prognozēto satiksmi un projektu (kas sagatavoti 2000.–2006. gadā) ieņēmumu apmērus un, otrkārt, radīja problēmas ar likviditāti un stipru nevēlēšanos uzņemt risku, no kā cieta visas iesaistītās bankas, un tas, kā uzskata Komisija, radīja ārkārtas apstākļus, kādos tika būvētas revidētās Grieķijas automaģistrāles. Komisija norāda, ka var minēt piemērus par Grieķijas PPP, kas īstēnotas, sākot no deviņdesmito gadu vidus, un kas rada reālus ieguvumus.

Piektais ievilkums. Attiecībā uz Grieķijas automaģistrāļu projektiem un 45. punktā minētajiem finansētajiem posmiem Komisija atgādina, ka Grieķijas automaģistrāļu PPP strukturēšana bija tikai un vienīgi Grieķijas iestāžu lēmums. Šie projekti ir pamatojami ar to sociāli ekonomiskajiem ieguvumiem.

Attiecībā uz Īrijas Valsts platjoslas programmas (*National Broadband Scheme — NBS*) projektu Komisija atgādina, ka *NBS* līgumā savienojumu skaits nebija norādīts; galīgais paredzamais apguves līmenis bija izraudzītā pretendenta tirgus prognoze.

Skatīt Komisijas atbildes uz 45., 46. punktu un 1. izcēlumu.

Septītais ievilkums. Komisija norāda, ka analīze par PPP potenciālu nodrošināt ieguldīto līdzekļu papildu atdevi ietilpst dalībvalstu kompetencē.

Attiecībā uz to lielo projektu īstenošanu, ko finansē no ESI fondiem kā PPP, Komisija norāda, ka Kopīgo noteikumu regulā (KNR) PPP ekonomikas un finanšu analīze ir paredzēta 2014.–2020. gadā kā daļa no izmaksu un ieguvumu analīzes. Skatīt Komisijas atbildi uz 53. punktu.

Komisija uzsver, ka publiskā sektora salīdzinātāja (*Public Sector Comparator — PSC*) izmantošana ir saistīta ar vairāku svarīgu nosacījumu izpildi. Skatīt Komisijas atbildi uz 50. punktu.

Attiecībā uz dažiem konkrētiem revidētajiem projektiem atlases procedūrās ir veiktas dažādas analīzes, kas ir ļāvušas izdarīt secinājumu, ka vienīgais reālais variants ir pieejamo ES un valstu resursu apvienošana ar privātajiem līdzekļiem.

Skatīt Komisijas atbildi uz 50. un 52. punktu.

Astotais ievilkums. Riska dalījumam minētajā līgumā ir daudzi aspekti. Komisija uzskata, ka visi šie aspekti ir svarīgi, novērtējot tādas elementus kā attiecīgās ienesīguma likmes, ko sasnieguši privātie partneri. Tā kā starp dažādām PPP pastāv būtiskas atšķirības, Komisija uzskata, ka atsevišķas problēmas būtu jāizvērtē katrā gadījumā individuāli. Lai gan Komisija atzīst, ka dažas prakses varētu padarīt vienveidīgākas, tā arī norāda, ka tai nav juridiska pamata iejaukties sarunās starp partneriem.

PPP varianta izvēle nebūt neliedz iekļaut noteikumus, kas garantē nepieciešamo elastību, lai nodrošinātu attīstību saistībā ar tehnoloģiju izmaiņām. Attiecībā uz Francijas platjoslas projektu skatīt arī Komisijas atbildes uz 3. izcēlumu.

IV. Komisija uzsver, ka dalībvalstīm ir jau pieejami dažādi kanāli, kas piedāvā palīdzību, piemēram, Kopēja palīdzība projektu sagatavošanai Eiropas reģionos (*Joint Assistance to Support Projects in European Regions — JASPERS*), Eiropas Investīciju bankas (EIB) konsultāciju centrs, Eiropas publiskās un privātās partnerības ekspertīzes centrs (*European PPP Expertise Centre — EPEC*) un Strukturālo reformu atbalsta dienests (*Structural Reform Support Service — SRSS*), kas izveidots saskaņā ar Strukturālo reformu atbalsta programmu (*Structural Reform Support Programme — SRSP*). Turklāt ar 2017. gada 3. novembra paziņojumu Komisija ir ieviesusi palīdzības dienestu, paziņošanas mehānismu un informācijas apmaiņas mehānismu, kuru mērķis ir palīdzēt dalībvalstīm un līgumslēdzējām iestādēm izstrādāt lielos infrastruktūras projektus.

Skatīt Komisijas atbildes uz 85., 86. un 87. punktu.

V. Komisija atzīst, ka PPP ir sarežģītākas nekā tikai valsts projekti un prasa no valsts iestādēm vajadzīgās zināšanas. Lai gan lēmums par PPP iepirkuma modeli ir valstu prerogatīva, Komisija pēc valstu iestāžu pieprasījuma dara tām pieejamu atbalstu (sk. piemērus Komisijas atbildē uz IV punktu) kvalitatīvu projektu — tostarp PPP — sagatavošanai.

Attiecībā uz iespēju neiekļaut PPP bilancē *Eurostat* sadarbībā ar *EPEC* ir jau izstrādājis Norādījumus par PPP statistikas apstrādi, kurus ir atzinīgi novērtējušas ieinteresētās personas. (Skatīt Komisijas atbildi uz 72. punktu.) Šajos norādījumos paredzēts, ka PPP tiek īstenotas, pamatojoties uz ieguldīto līdzekļu atdevi, atbilstīgu riska dalījumu un darbības efektivitāti, īpašu uzmanību pievēršot pieņemamībai un ilgtermiņa fiskālajai atbildībai.

a) Komisija piekrīt šim ieteikumam, ciktāl tas attiecas uz Komisiju, ievērojot Komisijas atbildes uz 2.–5. ieteikumu. Skatīt arī Komisijas atbildi uz 1. ieteikumu.

b) Komisija norāda, ka šis ieteikums (2. ieteikums) ir adresēts dalībvalstīm.

c) Komisija norāda, ka attiecīgā ieteikuma daļa (3.a ieteikums) ir adresēta dalībvalstīm. Attiecībā uz lieliem projektiem, ko finansē no ESI fondiem, skatīt Komisijas atbildi uz 53. punktu. Skatīt arī Komisijas atbildi uz 3.a ieteikumu.

Attiecībā uz ieteikuma daļu, kurai Komisija piekrīt un kura attiecas uz to, lai Revīzijas palātai tiktu nodrošināta piekļuve pieprasītajai informācijai (3.b ieteikums), Komisija uzskata, ka tā ir jau īstenota. Skatīt Komisijas atbildi uz 3.b ieteikumu.

d) Komisija norāda, ka attiecīgā ieteikuma daļa (4.a ieteikums) ir adresēta dalībvalstīm.

To iemeslu dēļ, kas norādīti Komisijas atbildē uz 4.b ieteikumu, Komisija nepiekrīt ieteikuma daļai, kurā paredzēts, ka Komisijai jāierosina tiesību aktu grozījumi, lai koncentrētu finansiālu atbalstu turpmākajām PPP tajās nozarēs, kuras tā uzskata par nozarēm ar lielu stratēģisko nozīmi un par saderīgām ar PPP ilgtermiņa saistībām, piemēram, *TEN-T* pamattīklā (4.b ieteikums).

e) To iemeslu dēļ, kas izklāstīti Komisijas atbildē uz 5.a ieteikumu, Komisija nepiekrīt 5. ieteikuma daļai, kurā Komisija ir aicināta ES atbalstu PPP projektiem sasaistīt ar pārliecību, ka PPP varianta izvēle tika pamatota ar ieguldīto līdzekļu atdeves apsvērumiem (5.a ieteikums) un tādējādi to pārmērīgi neietekmēja apsvērumi, kas saistīti ar budžeta ierobežojumiem vai to statistikas apstrādi.

Attiecībā uz 5. ieteikuma daļu, kurā dalībvalstis ir aicinātas uzlabot pārredzamību, periodiski publicējot PPP projektu sarakstus ar pietiekamiem un jēgpilniem datiem par finansētajiem aktīviem, turpmākajām saistībām un iekļaušanu/neiekļaušanu bilancē, vienlaikus nodrošinot konfidencialo un komerciāli sensitīvo datu aizsardzību (5.b ieteikums), Komisija norāda, ka tā ir adresēta dalībvalstīm.

Kā paskaidrots Komisijas atbildē uz 5.c ieteikumu, Komisija piekrīt ieteikuma daļai, kurā tā ir aicināta novērtēt ES jaukto PPP projektu papildu sarežģītību, ņemot vērā turpmāko rīcību, lai vienkāršotu attiecīgos noteikumus un ES programmu procedūras (5.c ieteikums).

IEVADS

6. Lai gan 2010. gada Eiropas Kontu sistēma (EKS 2010) ļauj grāmatot PPP kā valdības ārpusbilances posteni, ja lielāko daļu risku un ieņēmumu uzņemas privātais partneris, attiecībā uz stimuliem nepastāv skaidra savstarpējā saistība. Dažās valstīs PPP vienmēr ir bijušas iekļautas valdības bilancē.

10. Īstenojot stratēģiju “Eiropa 2020”, tiek regulāri izvērtēti valstu PPP regulējumi un sniegti ieteikumi to efektivitātes paaugstināšanai.

APSVĒRUMI

27. Komisija uzskata, ka Grieķijas iestāžu nostāja — proti, ka pieejamie valsts publiskie un ES fondi nebija pietiekami, lai Grieķijā pabeigtu Eiropas automaģistrāles saprātīgā termiņā — ir pamatota. Turklāt PPP izvēli pamatoja būtiskie kavējumi, kas iepriekš regulāri tika novēroti, būvējot citus automaģistrāļu pamattīkla posmus, ko Grieķijas iestādes iepirka kā publiskos būvdarbus. Tādējādi pieci automaģistrāļu koncesijas līgumi tika iekļauti Grieķijas valsts stratēģiskajā ietvardokumentā atbilstīgi Eiropas Reģionālās attīstības fonda (ERAF) un Kohēzijas fonda (KF) 2007.–2013. gada plānošanas periodam.

Sekojošā divu automaģistrāļu koncesijas līgumu tvēruma samazināšana tika pamatota ar ekonomikas krīzi.

28. Komisija neuzskata, ka tvēruma un mēroga ziņā ļoti lieli projekti noteikti samazina konkurences līmeni, jo šādi projekti tiek izsludināti starptautiskā mērogā; kopumā ES un EEZ būvniecības tirgi ir samērā lieli, lai tajos būtu pietiekama konkurence.

Turklāt Komisija norāda, ka tik liela mēroga projektus visbiežāk īsteno konsorcijs tieši tādēļ, lai apvienotu kopā visus vajadzīgos tehniskos, cilvēku un finanšu resursus, tādējādi ļaujot izraudzītajam pretendētājam piedāvāt visus pieprasītos produktus vai pakalpojumus.

29. Komisija atzīst konkrētās situācijas specifiku saistībā ar centrālo automaģistrāli Grieķijā.

Tomēr Grieķijā izsludināto automaģistrāļu projektu PPP lielais mērogs faktiski piesaistīja pretendētus no visas Eiropas.

30. Komisija uzskata, ka grūtības, kas radās tirgos 2008. gada krīzes ietekmē, nevarēja būt saistītas — ņemot vērā krīzes pēkšņumu un apmēru — ar PPP mehānismiem vai attiecīgo nepieciešamību pēc visaptverošas pieejas projekta īstenošanai, finansēšanai, darbībai un uzturēšanai. Turklāt jautājumu apsvēršanu par ilgāka termiņa projektiem daudzos gadījumos var uzskatīt par labu praksi.

31. Komisija atzīst, ka tikai 3,5 mēneši kopumā no 6,5 gadiem, kas bija vajadzīgi Grieķijas automaģistrāļu iepirkšanas procedūrai, ir attiecināmi tieši uz PPP varianta izvēli. Tas, ka līgumus ratificē Grieķijas parlaments, ir paredzēts valsts tiesību aktos attiecībā uz katru atsevišķu PPP un koncesijas projektu, kura kopējās izmaksas pārsniedz EUR 500 miljonus. Tas ir saistīts nevis ar ES tiesiskā regulējuma neesību koncesijas līgumu jomā, bet drīzāk ar nepieciešamību valsts līmenī regulēt tādus jautājumus kā nodevu, lidostas nodevu un citu maksājumu iekasēšana.

34. Komisija uzskata, ka šajā piemērā minētās izmaksu izmaiņas un kavējumi ne vienmēr ir saistīti ar iepirkuma pieeju.

Francijas gadījumā sporādiskos budžeta vajadzību pieaugumus atrisināja privātais partneris, pilnībā ievērojot PPP līguma nosacījumus.

a) Attiecībā uz Spānijas C-25 automaģistrāles projektu saskaņā ar informāciju, kas saņemta no EIB, projekta finanšu izpilde patiešām tika būtiski aizkavēta, taču to izraisīja pasaules finanšu krīze; koncesijas līguma pārskatīšanā tika atspoguļota krīzes ietekme uz projektu finansēšanas izmaksām un satiksmes apjomiem. Šī infrastruktūra kļuva publiski pieejama 2013. gada janvārī, proti, septiņus mēnešus pirms 2013. gada augusta, kas pēc pārskatīšanas bija plānotais termiņš.

b) Komisija norāda, ka tolaik *Pau Pyrénées* IKT projekts bija īpaši inovatīvs, jo neviena cita Francijas vietējā iestāde nebija sākusi šādu projektu. Konkursa specifikācijas tika noteiktas, bet neviens privātais operators nebija spējīgs izpildīt prasības, un šāda veida projektam ne reģionālā, ne valsts līmenī nebija pieejams standarta līgums. Finanšu shēma tika iesniegta Francijas reģionālajai revīzijas iestādei. Projektā tika sasniegti šādi pozitīvi rezultāti: tika pilnībā sasniegts mērķis par digitālās infrastruktūras izveidi nošķirtā teritorijā, katra savienojuma cena individuāliem patērētājiem tika pielīdzināta jaunāko projektu cenai, pēdējos gados kopumā tika sasniegti pozitīvi finanšu rezultāti, bet konkrētais mērķis par 55 000 savienojumu sasniegšanu tika pat pārsniegts.

c) Komisijai ir zināms, ka Īrijas iestādes apņēmas rūpīgi pārskatīt tās 95 pilsētas, kas izraudzītas Lielpilsētas teritorijas tīkla (LTT) projektam, ņemot vērā ļoti būtiskās pārmaiņas saistībā ar telekomunikāciju tirgiem un platjoslas pakalpojumu pieejamību Īrijā. Šajā pārskatīšanā tika konstatēts, ka LTT tika izbūvēts 66, nevis 95 pilsētās. Minētā pārskatīšana bija nepieciešama pēc tam, kad jau bija sākts atsevišķu LTT iepirkums un būvniecība.

Viena LTT izmaksas pieauga, jo tika pieņemts lēmums vairākās LTT pilsētās būvēt efektīvākus optiskās šķiedras tīklus, nevis ieviest bezvadu risinājumus. Tas bija stratēģisks lēmums, jo tādējādi kļuva pieejama īpaši moderna infrastruktūra, kas ir izturējusi laika pārbaudi.

35. Šo triju revidēto koncesijas līgumu — kas parakstīti jau 2007. gadā — kopējās plānotās projekta izmaksas ir EUR 6743 miljardi, t. i., apmēram 25 % no visu to PPP projektu kopējām izmaksām, ko Eiropas Revīzijas palāta pārbaudīja šajā revīzijā. Tomēr attiecīgo līgumu pamatā bija datu analīzes un satiksmes un ieņēmumu prognozes, kas veiktas laikposmā no 2000. gada līdz 2006. gadam, kad Grieķijas iekšzemes kopprodukts (IKP) vidēji pieauga par 3 % gadā. Šīs prognozes, protams, ietekmēja 2009. gada krīze Grieķijā, pirmkārt, automaģistrāļu būvniecības posmā nepieredzēti samazinot to satiksmi un ieņēmumus un, otrkārt, radot problēmas ar likviditāti un stipru nevēlēšanos uzņemt risku, no kā cieta visas iesaistītās bankas. Jāatgādina, ka Grieķijas valsts parāda krīze, kas sākās 2009. gadā, ir izraisījusi vēsturiski visdziļāko un visilgāko recesiju, kas jebkad ir bijusi reģistrēta kādā valstī pēdējos divos gadsimtos. Šo iemeslu dēļ Komisija uzskata, ka revidētās automaģistrāles Grieķijā tika uzbūvētas ārkārtas apstākļos. Komisija norāda, ka var minēt piemērus par Grieķijas PPP, kas īstenotas, sākot no deviņdesmito gadu vidus, un kas rada reālus ieguvumus.

38. Komisija uzskata, ka papildu summas, ko piešķir ES un Grieķijas publiskais sektors, bija pamatotas, lai varētu pārskatīt aizkavētos automaģistrāļu projektus. Šī pārskatīšana ļāva 2017. gada martā pabeigt revidēto automaģistrāļu koncesijas, kas 2009.–2013. gadā smagi cieta no Grieķijas ekonomikas krīzes izraisītā trieciena.

Komisija norāda, ka šie pabeigtie projekti ir būtisks ieguldījums *TEN-T* pamattīkla pabeigšanā, lai gan Grieķijā kopš 2009. gada pārsvarā vērojama ārkārtīgi nelabvēlīga ekonomiskā situācija.

Tā arī norāda, ka faktiskie dati par *Moreas* automaģistrāles satiksmi, kas pieejami līdz 2017. gada beigām, liecina par satiksmi, kas ir līdzīga pārskatīšanas procesā prognozētajai, un tas paver daudz optimistiskākas perspektīvas attiecībā uz turpmāko satiksmes apjomu. Attiecībā uz *Olympia Odos* automaģistrāli, kas pilnīgi pabeigta un visā garumā darīta pieejama lietotājiem 2017. gada augustā, reģistrētais satiksmes apjoms 2017. gadā ir par 15 % mazāks nekā minēts prognozēs, kas pārskatīšanas procesā veiktas attiecībā uz gada satiksmes apjomu, kāds sagaidāms, pilnīgi pabeidzot projektu. Ir pamatoti sagaidāms, ka varētu uzlaboties satiksmes apjoma dati par 2018. gadu, kas ir pirmais pilnais gads, kad tiks izmantots viss projekts.

Attiecībā uz *Moreas* automaģistrāles koncesiju gada satiksmes apjoms un ieņēmumi būtībā tiek mērīti visas koncesijas, nevis atsevišķu posmu — piemēram, *Lefktron-Sparti* posma — līmenī.

Šis centrālās automaģistrāles posms ir nodots ekspluatācijā 2017. gada 22. decembrī, un satiksmes dati vēl nav pieejami.

39.

Trešais ievilkums. Komisija norāda, ka koncesijas līgumos ir paredzēti skaidri noteikumi par kavēšanās riskiem saistībā ar arheoloģijas un vides atļaujām un zemes atsavināšanu.

40.

Komisija norāda, ka Grieķijas *Olympia* automaģistrāles koncesijas līgumu gadījumā pēc pārskatīšanas automaģistrāles būvniecības kapitālizdevumi tika samazināti no EUR 2220 miljoniem līdz EUR 1238 miljoniem, jo būtiski samazinājās faktiskais projekta tvērums.

45. Komisija norāda, ka Grieķijas automaģistrāļu PPP strukturēšana bija tikai un vienīgi Grieķijas iestāžu lēmums. Turklāt šie projekti ir pamatojami ar to sociāli ekonomiskajiem ieguvumiem. Divi PPP automaģistrāļu projekti gūst ienākumus arī no rentablākiem posmiem, un šis līgums palīdz sasniegt reģionālās attīstības mērķus.

1. izcēlums. Piemērs — automaģistrāle Grieķijā, kura, visticamāk, netiks izmantota pilnībā

Komisija norāda, ka pilnīga E65 automaģistrāles izbūve ir atlikta. Lēmumu par pārējo posmu būvniecību pieņem Grieķija. Līdzfinansējums dienvidu posmam no *Lamia* līdz *Xyniada* ir paredzēts

ERAF un KF 2014.–2020. gada plānošanas periodā. Komisija novērtēs šos projektus saskaņā ar attiecīgajiem noteikumiem, kas paredzēti ar ESI fondiem saistītajā regulā, kura būs spēkā, kad ES finansējuma pieteikums tiks iesniegts Komisijai.

46. Attiecībā uz Francijas projektu maksājumu un ienākumu apmērs tika aplēsts, pamatojoties uz priekšizpētēm un novērtējumiem, kas veikti pirms šā projekta sākšanas. Ieņēmumi ir koriģēti atbilstīgi pašlaik gūtajiem ienākumiem un vairs netiek koriģēti atbilstīgi fiktīviem ieņēmumiem. Šie skaitļi ir vērtēti 10 gadu laikā, līdz 2020. gadam, taču tie joprojām nav sasnieguši sākotnējās prognozes.

NBS, kas sāka 2009. gada janvārī, sasniedza savu līgumā noteikto mērķi — līdz 2010. gada rudenim padarīt pieejamus platjoslas pakalpojumus visās noteiktajās *NBS* pārklājuma teritorijās. Lai gan ir taisnība, ka apguve bija zemāka, nekā paredzēts, konkrēts savienojumu skaits *NBS* līgumā nebija norādīts. Galīgais paredzamais apguves līmenis bija izraudzītā pretendenta tirgus prognoze. Ņemot vērā vispārējo platjoslas pakalpojumu ieviešanu, *NBS* iesaistījās citi operatori. Līdz 2011. gadam kopējais platjoslas pieslēguma abonementu skaits *NBS* teritorijās (gan *NBS*, gan komerciālajās) sasniedza divas trešdaļas no sākotnējā mērķa.

50. Grieķijas automaģistrāļu gadījumā pirms konkursa izsludināšanas konsultanti, kas tika izraudzīti atklātā un uz konkurences principiem balstītā atlases procedūrā, veica satiksmes analīzi, finanšu analīzi, tehnisko analīzi un juridisko analīzi. Visas šīs analīzes ir ļāvušas secināt, ka vienīgā reālā iespēja pabeigt Grieķijas *TEN* automaģistrāļu tīkla projektus nākamajos 10 gados bija apvienot pieejamos ES un valsts resursus ar privātiem līdzekļiem. *PSC* rīka izmantošana ir saistīta ar vairāku svarīgu nosacījumu izpildi, jo tā metodoloģija pamatojas uz hipotētiskiem pieņēmumiem par visiespējamāko un efektīvāko valsts sektora nodrošinājuma veidu, ko varētu izmantot, lai atbilstu visiem rezultātu specifiskācijas elementiem.

Jebkurā gadījumā, ņemot vērā hroniskās neveiksmes ar tradicionālo publisko iepirkumu, *PSC* nebūtu nekādas pievienotās vērtības attiecībā uz lēmumu strukturēt automaģistrāļu koncesiju līgumus Grieķijā. Gan kavējumi, kas vērojami saistībā ar tradicionāliem publiskiem būvdarbu līgumiem, gan finanšu resursu nepietiekamība lika atbalstīt PPP risinājumu.

Attiecībā uz Eiropas Revīzijas palātas piekļuvi dokumentiem Komisija atsauca uz savu atbildi uz 51. punktu.

51. Komisija to fondu dokumentācijā, kuros tā veic ieguldījumus, jau iekļauj klauzulas, kas nodrošina Eiropas Revīzijas palātas piekļuvi fondu dokumentiem. Turklāt Komisija patur tiesības pieprasīt no dalībvalsts informāciju, kas ir būtiska, lai pārbaudītu izdevumu likumību, pareizību un efektivitāti tajās revīzijās, ko Komisija var veikt saskaņā ar spēkā esošajiem tiesību aktu un līgumu noteikumiem. Vajadzības gadījumā šajā sakarā potenciāli savāktu informāciju varētu darīt pieejamu Eiropas Revīzijas palātai.

Komisija uzskata, ka piekļuve Eiropas Revīzijas palātas minētajiem dokumentiem, kas attiecas uz apzināšanu, plānošanu un iepirkumu, būtu jānodrošina attiecīgajai dalībvalstij, jo tai saskaņā ar valsts noteikumiem iepirkuma procedūrā ir jānodrošina likumības, pareizības un efektivitātes kritēriji.

52. Lai gan Īrijas projekta gadījumā oficiāla izmaksu un ieguvumu analīze juridiski netika pieprasīta un faktiski netika veikta, LTT 2. posma izbūve “izmaksu ziņā lietderīgā veidā” bija viens no pārskatīšanā izmantotajiem kritērijiem, kas samazināja izbūvēto LTT skaitu. Minētā pārskatīšana bija nepieciešama pēc tam, kad jau bija sākts atsevišķu LTT iepirkums un būvniecība.

Komisija atsauca uz savu atbildi, kas sniegta uz 34. punkta c) apakšpunktu.

53. Ciktāl tas skar ESI fondu lielos projektus, pašreizējā 2014.–2020. gada plānošanas periodā pilnīga ekonomikas un finanšu analīze — kā daļa no lielo projektu izmaksu un ieguvumu

analīzes — ir jau paredzēta attiecībā uz PPP saskaņā ar KNR 101. pantu (kā precizēts Komisijas īstenošanas regulā (ES) 2015/207).

56. Komisija uzsver, ka riska dalījumam minētajā līgumā ir daudzi aspekti. Tā uzskata, ka visi šie aspekti ir svarīgi, novērtējot tādus elementus kā attiecīgās ienesīguma likmes, ko sasnieguši privātie partneri.

b) Riska dalījumam minētajā līgumā ir daudzi aspekti. Komisija atzīst, ka dažas prakses varētu padarīt vienveidīgākas, tomēr tā arī norāda, ka tai nav juridiska pamata iejaukties sarunās starp darījuma partneriem.

c) Smagā un ilgā ekonomikas krīze ietekmēja visus publiskos būvdarbus un būvniecības projektus Grieķijā. Grieķijas gadījumā pieprasījuma risks tika izvērtēts gan saistībā ar E65, gan *Moreas* automaģistrāli. Šo projektu darbības posmā bija paredzēta valsts subsīdija.

58. Tehnoloģiskās novecošanās ziņā *NBS* infrastruktūras mērķis ir palīdzēt turpmāk ieviest 4G tehnoloģiju attiecīgajās teritorijās.

59. PPP varianta izvēle neliedz iekļaut noteikumus, kas garantē nepieciešamo elastību, lai nodrošinātu attīstību saistībā ar tehnoloģiju izmaiņām.

Skatīt arī Komisijas atbildi uz 3. izcēlumu.

3. izcēlums. PPP saskaras ar straujām tehnoloģiju izmaiņām — *Meurthe-et-Moselle* projekts

Meurthe-et-Moselle projektā ir ietverta un ņemta vērā tehnoloģiju attīstība. Kopumā visiem telekomunikāciju tīkliem regulāri ir jāatjaunina savas iekārtas. Tādēļ pārvaldības un plānošanas ziņā ieguldījumiem attīstībā jābūt nodrošinātiem gandrīz tādā pat apmērā kā sākotnējiem ieguldījumiem. Jau pašā sākumā optiskās šķiedras tīkls tika izstrādāts, lai tas darbotos ne tikai kā “mugurkauls”, bet arī kā pārvades tīkls turpmākajam FTTH tīklam, un tas ierobežos ieguldījumus turpmāko iekārtu atbilstībā.

62.

b) Komisija norāda, ka Grieķijas valsts tiesību akti, kas attiecas uz liela mēroga infrastruktūras projektiem, kuri nepārsniedz EUR 500 miljonus, ieskaitot PVN, piemēram, piecām Grieķijas automaģistrālēm, vispirms ir jāapstiprina Starpministriju PPP un koncesiju komitejai, pamatojoties uz kompetentās ministrijas iesniegto priekšlikumu. Saņemot pozitīvu atzinumu no šīs starpministriju komitejas, valsts parlamentam ir jāizskata un galu galā jāratificē PPP un koncesiju līgumi ar likumu. Tāpēc ar Likumu 3389/2005 noteiktā PPP tiesiskā regulējuma darbības jomā neietilpst PPP un koncesijas, kas pārsniedz EUR 500 miljonus.

Grieķijā tādu PPP un koncesiju sagatavošanu un īstenošanu, kas nepārsniedz EUR 500 miljonus, koordinē attiecīgā starpministriju komiteja un Ekonomikas ministrijas Īpašais sekretariāts PPP jautājumos. Likums 3389/2005 attiecas uz trim PPP projektiem. Šādus PPP projektus un koncesijas gan to sagatavošanas, gan īstenošanas posmos atbalsta Īpašais sekretariāts. Attiecīgie trīs projekti nesēn saņēma starptautiskus atzinības rakstus un apbalvojumus: a) 24 skolu PPP projekti saņēma žurnāla *World Finance* balvu “Izglītības risinājums 2014”, b) Rietummaķedonijas atkritumu apsaimniekošanas PPP projekts ieguva šā paša žurnāla balvu “Atkritumu apsaimniekošanas risinājums 2014” un c) lauku apvidu platjoslas PPP projekts saņēma Eiropas Komisijas apbalvojumu “Eiropas platjoslas tīkla balva 2017” kategorijā “Teritoriālā kohēzija lauku un attālos apgabalos”.

66. Tiesību akti, kas regulē ES fondu īstenošanu un ES budžeta izpildi, vienmēr nodrošina konkrētu ES instrumentu darbības jomu, un šie īpašie nosacījumi ir piemērojami arī attiecībā uz PPP izmantošanu. Tomēr šādos tiesību aktos nav noteiktas papildu prasības, kas saistītas tikai un vienīgi

ar PPP, piemēram, ierobežo tādu PPP projektu izmantošanu, kuri ietilpst augstas prioritātes *TEN-T* pamattīklā utt.

69. Komisija atzīst, ka PPP noteikti ir sarežģītākas nekā tikai valsts projekti un prasa no valsts iestādēm vajadzīgās zināšanas to sagatavošanai un ieviešanai. Komisija pēc valstu iestāžu pieprasījuma dara tām pieejamu atbalstu kvalitatīvu projektu — tostarp PPP — sagatavošanai, vajadzības gadījumā, iespējams, to apvienojot ar ESI fondu dotācijām. Piemēram, *JASPERS* un konsultāciju centrs (sk. Komisijas atbildi uz 85. punktu) ir galvenie instrumenti, kas palīdz dalībvalstīm šajā virzienā.

70. Komisija norāda, ka 2007.–2013. gada struktūrfondu plānošanas periodā tā apstiprināja 28 ERAF un KF līdzfinansētus lielos projektus, kas bija PPP projekti.

71. Komisija uzsver, ka pašlaik atsevišķās dalībvalstīs tiek gatavoti vairāki projekti, kuri 2014.–2020. gada plānošanas periodā tiks līdzfinansēti vai nu no dotācijām, vai ESI fondu finanšu instrumentiem.

72. Komisija uzsver, ka dažās valstīs PPP regulāri tiek iekļautas valdības bilanci.

Lai uzlabotu statistikas regulējumu, *Eurostat* sadarbībā ar *EPEC* ir izstrādājis Norādījumus par PPP statistikas apstrādi — kurus ļoti atzinīgi novērtējušas visas publiskā un privātā sektora ieinteresētās personas, tostarp *ECOFIN* padome — un pašlaik veic to popularizēšanu dalībvalstīs.

<http://ec.europa.eu/eurostat/documents/1015035/7204121/epec-eurostat-statistical-guide-en.pdf>

Komisijas kopējā atbilde uz 73., 74. un 75. punktu.

Lai gan ir taisnība, ka “PPP neiekļaušana bilanci nozīmē lielākās daļas risku un ieguvumu nodošanu privātajam partnerim”, Komisija vēlētos uzsvērt, ka iepriekš minētajos Norādījumos par PPP statistikas apstrādi ir norādīts, ka PPP būtu jāīsteno, pamatojoties uz ieguldīto līdzekļu atdevi, atbilstīgu riska dalījumu un darbības efektivitāti, īpašu uzmanību pievēršot pieņemamībai un ilgtermiņa fiskālajai atbildībai.

74. Lēmums par PPP projekta izvēli ir valstu prerogatīva. Tādējādi Komisija nav spējīga atbildēt uz šiem Eiropas Revīzijas palātas apsvērumiem.

b) Komisija norāda, ka pat tādā parādu nomāktā valstī kā Grieķija tika piemēroti spēkā esošie EKS noteikumi un pēc pārskatīšanas revidētie PPP automaģistrāļu līgumi tika pārklassificēti par bilances posteņiem.

76. Komisija uzskata, ka noteikums par PPP saistībām un saistītajiem pasīviem ir valstu prerogatīva.

Eurostat, pamatojoties uz dalībvalstu statistikas biroju sniegtajiem datiem, iesniedza informāciju par ietekmi uz dalībvalstu — tostarp PPP — iespējamo saistību parāda un deficīta līmeni.

Secinājumi un ieteikumi

77. Komisija atzīst, ka revidētie projekti saskārās ar kavējumiem un izmaksu pārsniegumiem. Tomēr tā uzskata, ka tas ne vienmēr ir saistīts ar PPP projektu raksturu. Komisija atgādina par valsts parāda krīzes ietekmi un recesiju, kas skāra Eiropas ekonomiku. Skatīt arī Komisijas atbildi uz 34.a punktu.

78. Komisija norāda, ka analīze, kas attiecas uz PPP potenciālu nodrošināt ieguldīto līdzekļu papildu atdevi, ietilpst dalībvalstu kompetencē.

1. ieteikums. Neveicināt PPP intensīvāku un plašāku izmantošanu, pirms nav atrisinātas apzinātās problēmas un sekmīgi īstenoti turpmāk sniegtie ieteikumi

Komisija piekrīt šim ieteikumam, ciktāl tas attiecas uz Komisiju, ievērojot Komisijas atbildes uz 2.–5. ieteikumu.

Politikas koordinācijas procesā valstu PPP regulējumi tiek regulāri vērtēti, un, ja tiek konstatētas problēmas, konkrētā dalībvalsts tiek mudināta tās atrisināt. Eiropas pusgada kontekstā ieteikumi konkrētām valstīm var skart PPP aspektus. Eiropas pusgada un stratēģijas “Eiropa 2020” ietvaros nav pausts īpašs pamudinājums intensīvāk izmantot PPP. Šajā sakarā Komisijas valstu analīzēs ir jau atzīti ieteikumā paredzētie mērķi.

Attiecībā uz nozaru instrumentiem PPP ir viens no rīkiem, kas nodots dalībvalstu un projektu vadītāju rīcībā kā potenciāls politikas īstenošanas instruments. Komisijai nav juridiska pamata pieprasīt, lai dalībvalstis izmantotu vairāk vai mazāk PPP salīdzinājumā ar tradicionāliem publiskiem līgumiem.

Saskaņā ar ESI fondu dalīto pārvaldību PPP izmantošana ir atstāta tikai un vienīgi dalībvalstu ziņā.

79. Skatīt Komisijas atbildes uz 10. un 28. punktu.

80. Komisija atzīst, ka revidētie projekti saskārās ar kavējumiem un izmaksu pārsniegumiem. Tomēr tā uzskata, ka tas ne vienmēr ir saistīts ar PPP iepirkuma modeļa izvēli. Komisija atgādina par valsts parāda krīzes ietekmi un recesiju, kas skāra Eiropas ekonomiku.

Komisija atgādina, ka PPP varianta izvēle ir dalībvalstu (dalīta pārvaldība) vai konkrētā projekta vadītāja kompetencē. Pastāvīga infrastruktūras projektu iezīme ir ievērojama uzsākšanas un izstrādes laiks, kas tiem vajadzīgs, neatkarīgi no iepirkuma modeļa.

81. Skatīt Komisijas atbildes uz 22. un 46. punktu.

2. ieteikums. Mazināt finansiālo ietekmi, kuru rada kavējumi un jaunas sarunas par PPP izmaksām, ko uzņemas publiskā sektora partneris

Komisija norāda, ka šis ieteikums ir adresēts dalībvalstīm.

82. Attiecībā uz to lielo projektu īstenošanu, ko finansē no ESI fondiem, skatīt Komisijas atbildi uz 53. punktu.

Par to, kā tiek izmantots PSC rīks, skatīt Komisijas atbildi uz 50. punktu.

83. Skatīt Komisijas atbildi uz 51. punktu.

84. Riska dalījuma minētajā līgumā ir daudzi aspekti. Komisija uzskata, ka visi šie aspekti ir svarīgi, novērtējot tādus elementus kā attiecīgās ienesīguma likmes, ko sasnieguši privātie partneri. Turklāt, ņemot vērā būtiskās atšķirības, kas pastāv starp dažādām PPP, tā uzskata, ka atsevišķas problēmas būtu jāizvērtē katrā gadījumā individuāli. Lai gan Komisija atzīst, ka dažas prakses varētu padarīt vienveidīgākas, tā arī norāda, ka tai nav juridiska pamata iejaukties sarunās starp partneriem.

3. ieteikums. Izraugoties PPP variantu, veikt atbilstīgu salīdzinošo analīzi par labāko iepirkuma variantu

a) Komisija norāda, ka šī ieteikuma daļa ir adresēta dalībvalstīm.

Attiecībā uz lieliem projektiem, ko finansē no ESI fondiem, skatīt Komisijas atbildi uz 53. punktu.

b) Kā paskaidrots turpmāk, Komisija daļēji piekrīt šim ieteikumam. Komisija uzskata, ka tā daļa, kurai tā piekrīt, ir jau īstenota.

Komisija to fondu dokumentācijā, kuros tā veic ieguldījumus, jau iekļauj klauzulas, kas nodrošina Eiropas Revīzijas palātas piekļuvi fondu dokumentiem. Turklāt Komisija patur tiesības pieprasīt no dalībvalsts informāciju, kas ir būtiska, lai pārbaudītu izdevumu likumību, pareizību un efektivitāti tajās revīzijās, ko Komisija var veikt saskaņā ar spēkā esošajiem tiesību aktu un līgumu noteikumiem. Vajadzības gadījumā šajā sakarā potenciāli savākto informāciju varētu darīt pieejamu Eiropas Revīzijas palātai.

Komisija uzskata, ka piekļuve Eiropas Revīzijas palātas minētajiem dokumentiem, kas attiecas uz apzināšanu, plānošanu un iepirkumu, būtu jānodrošina attiecīgajai dalībvalstij, jo tai saskaņā ar valsts noteikumiem iepirkuma procedūrā ir jānodrošina likumības, pareizības un efektivitātes kritēriji.

Komisijas kopējā atbilde uz 85., 86. un 87. punktu.

Komisija uzsver, ka dalībvalstīm ir jau pieejami dažādi kanāli, kas piedāvā palīdzību.

JASPERS, ko pēc Komisijas iniciatīvas līdzfinansē ERAF un KF tehniskā palīdzība, var palīdzēt dalībvalstīm un reģioniem pēc to pieprasījuma sagatavot un īstenot kvalitatīvus PPP projektus.

Konsultāciju centrs, kas darbojas EIB ietvaros, arī pēc dalībvalstu un projektu vadītāju pieprasījuma var piedāvāt tiem palīdzību PPP jautājumos.

EPEC tika izveidots 2008. gadā, lai atbalstītu ES dalībvalstis, ES kandidātvalstis un citas organizācijas darbā ar PPP. Tas atrodas EIB konsultāciju pakalpojumu departamentā un apkalpo 41 *EPEC* dalīborganizāciju — valsts vai reģiona PPP nodaļas un citas publiskā sektora iestādes, kas ir atbildīgas par PPP —, kā arī Eiropas Komisiju. *EPEC* ir plaši pievērsies PPP norādījumu un rīku izstrādei, apmainoties ar PPP informāciju, pieredzi un paraugpraksi, lai palīdzētu publiskajam sektoram nodrošināt pienācīgu PPP, vienlaikus saglabājot neitralitāti attiecībā uz PPP risinājumu. Šāda rīka piemērs ir projekta sagatavošanas statusa rīks, kura mērķis ir palīdzēt iepirkuma iestādēm pareizi sagatavot PPP projektus, a) nosakot atbilstošus veicamo darbu sarakstus un b) norādot uz potenciālām un reālām nepilnībām šajā procesā.

Turklāt ar 2017. gada 3. novembra paziņojumu “Lielo infrastruktūras projektu iepirkuma aspektu brīvprātīga priekšvērtēšana — palīgs ieguldītājiem” Komisija ir ieviesusi palīdzības dienestu, paziņošanas mehānismu un informācijas apmaiņas mehānismu, kuru mērķis ir palīdzēt dalībvalstīm un līgumslēdzējām iestādēm izstrādāt lielos infrastruktūras projektus — arī PPP formā — saskaņā ar ES iepirkuma noteikumiem.

Saskaņā ar *SRSP* Komisijas *SRSS* var sniegt tehnisko atbalstu dalībvalstīm pēc to pieprasījuma, lai stiprinātu administratīvo spēju, tostarp attiecībā uz PPP, ciktāl šāds atbalsts ir pamatā strukturālai reformai kādā dalībvalstī.

89. ES fondi un tiesību akti, kas regulē ES budžeta īstenošanu un izpildi, tostarp, vajadzības gadījumā, PPP projektu veicināšanu, nodrošina piemērošanas kritērijus, kā izklāstīts konkrētajā tiesību aktā.

PPP varianta izvēle nebūt neliedz iekļaut noteikumus, kas garantē nepieciešamo elastību, lai nodrošinātu attīstību saistībā ar tehnoloģiju izmaiņām.

4. ieteikums. Izstrādāt skaidras PPP politikas nostādnes un stratēģijas

a) Komisija norāda, ka šis ieteikums ir adresēts dalībvalstīm.

Lai gan Komisija uzskata, ka ir svarīgi attīstīt PPP kā instrumentu un palīdzēt dalībvalstīm novērst šķēršļus tā sekmīgai īstenošanai, Komisija neuzskata par vajadzīgu izstrādāt stratēģijas ar konkrētām nozaru vai situāciju specifikācijām, ja ir vēlams izmantot PPP. Šajā saistībā Komisijai

nav pilnvarojuma iejaukties minētajā jomā, par kuru ir atbildīgas iepirkuma iestādes dalībvalstu līmenī.

Turklāt Komisija norāda, ka pamatnostādnes attiecībā uz iepirkuma un īstenošanas jautājumiem PPP jomā līdz šim ES ir nodrošinājis *EPEC*, kas ir Eiropas ekspertīzes centrs, kurš visā Eiropā palīdz publiskajiem sektoriem īstenot labākas PPP.

b) Komisija nepiekrīt šim ieteikumam.

ES fondi un tiesību akti, kas regulē to īstenošanu un ES budžeta izpildi, vienmēr nodrošina ES instrumentu konkrētu darbības jomu un, vajadzības gadījumā, arī attiecībā uz PPP izmantošanu. Komisija neplāno ierosināt tiesību normas, kas ļautu noteikt papildu politikas ierobežojumus un kritērijus, kuri saistīti tikai un vienīgi ar projektiem, ko īsteno kā PPP.

91. PPP ir kompleksi pasākumi, ko lielākoties sagatavo privātā sektora ieinteresētās personas, un būtu skaidri jādefinē riski, pat ja projekti klasificējami kā valdības ārpusbilances posteņi.

Jau iepriekš minētajos Norādījumos par PPP statistikas apstrādi norādīts, ka PPP būtu jāīsteno, pamatojoties uz ieguldīto līdzekļu atdevi, atbilstīgu riska dalījumu un darbības efektivitāti, īpašu uzmanību pievēršot pieņemamībai un ilgtermiņa fiskālajai atbildībai.

92. Komisija atsaucas uz savu atbildi uz 69. punktu.

5. ieteikums. Uzlabot ES regulējumu, lai nodrošinātu PPP projektu labāku efektivitāti

a) Komisija nepiekrīt šim ieteikumam.

Lai gan Komisija atzīst, ka dalībvalsts PPP varianta izvēle ir jāpamato ar ieguldīto līdzekļu atdeves apsvērumiem, tā neuzskata, ka ir iespējams PPP projekta ES atbalstam izvirzīt noteikumu par apstiprinājuma saņemšanu no dalībvalsts, ka šādi ar iepirkuma modeļa izvēli saistīti apsvērumi (t. i., tie, kas saistīti ar budžeta ierobežojumiem vai statistikas apstrādi) nav uz ieguldīto līdzekļu atdeves rēķina. Statistikas pieeju parasti var apstiprināt tikai tad, kad ir panākta finanšu izpilde, un tas ne vienmēr sakrīt ar laiku, kad tiek pieņemts lēmums par finansiālo atbalstu PPP projektam no ES budžeta. Saskaņā ar Eiropas strukturālo un investīciju (ESI) fondu dalīto pārvaldību pašreizējā 2014.–2020. gada periodā Komisija apstiprina programmas un tiek informēta par to ieviešanu gada īstenošanas ziņojumos, ko iesniedz dalībvalstis. Komisija netiek informēta par ESI fondu līdzfinansējumu atsevišķiem projektiem un neapstiprina to, izņemot lieliem projektiem, kas ir iekļauti programmās. Komisija tiek informēta par ESI fondu ieguldījumu lielos projektos, kurus jau atlasījušas vadošās iestādes, un apstiprina (vai noraida) to.

b) Komisija norāda, ka šis ieteikums ir adresēts dalībvalstīm.

c) Kā paskaidrots turpmāk, Komisija piekrīt šim ieteikumam.

Komisija ir sākusi apsvērt veidus, kā nākamajā daudzgadu finanšu shēmā kopumā vienkāršot īstenošanas un pārvaldības sistēmu noteikumus. Galvenais mērķis ir visu izdevumu instrumentu — tostarp dotāciju un finanšu instrumentu — vienkāršošana.

Notikums	Datums
Revīzijas plāna pieņemšana / revīzijas sākums	20.4.2016
Ziņojuma projekta oficiāla nosūtīšana Komisijai (vai citai revidējamai vienībai)	23.11.2017
Galīgā ziņojuma pieņemšana pēc pretrunu procedūras	7.2.2018
Komisijas (vai citas revidējamās vienības) oficiālās atbildes saņemtas visās valodās	8.3.2018

Publiskā un privātā sektora partnerībā (PPP) ir iesaistīts gan publiskais, gan privātais sektors, lai nodrošinātu preces un pakalpojumus, ko tradicionāli piegādā publiskais sektors, un vienlaikus samazinātu publisko izdevumu stingros budžeta ierobežojumus. Mēs konstatējam, ka, lai gan PPP spēj nodrošināt ātrāku politikas īstenošanu un panākt labus uzturēšanas standartus, revidētie projekti ne vienmēr bija efektīvi pārvaldīti un nesniedza atbilstīgu ieguldīto līdzekļu atdevi. Publiskā un privātā sektora partnerību iespējamie ieguvumi bieži netika sasniegti, jo tās saskārās ar kavējumiem, izmaksu pieaugumu un netika pietiekami izmantotas, kā rezultātā neefektīvi ir izlietoti 1,5 miljardi EUR, no kuriem 0,4 miljardi EUR ir ES līdzekļi. Trūka arī atbilstīgas analīzes, stratēģiskas pieejas PPP izmantošanai, kā arī iestāžu sistēmas un tiesiskā regulējuma. Tā kā tikai dažas dalībvalstis ir konsolidējušas pieredzi un specializētas zināšanas par sekmīgu PPP projektu īstenošanu, pastāv liels risks, ka PPP iecerētajā apmērā neveicinās mērķi lielāku daļu ES finansējuma īstenošanā ar jauktu projektu, tostarp PPP, starpniecību.



EIROPAS
REVĪZIJAS
PALĀTA



Publikāciju birojs

EIROPAS REVĪZIJAS PALĀTA
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tālrunis: +352 4398-1

Uzziņām: eca.europa.eu/lv/Pages/ContactForm.aspx

Timekļa vietne: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors

© Eiropas Savienība, 2018

Lai izmantotu vai reproducētu fotoattēlus vai citus materiālus, uz kuriem neattiecas Eiropas Savienības autortiesības, atļauja jālūdz tieši autortiesību īpašniekam.