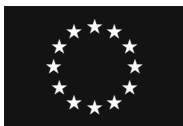


# EUROPOS PARLAMENTAS

2004



2009

---

*Vidaus rinkos ir vartotojų apsaugos komitetas*

15.5.2006

## **DARBO DOKUMENTAS**

dėl valstybinio viešojo ir privačiojo sektoriaus partnerysčių ir Bendrijos teisės aktų, susijusių su viešuoju pirkimu ir koncesijomis

Vidaus rinkos ir vartotojų apsaugos komitetas

Pranešėja: Barbara Weiler

DT\615309LT.doc

PE 374.146v01-00

Vertimas pagal sutartį

**LT**

**LT**

## **1. Viešojo ir privačiojo sektoriaus partnerystės (VPP) sąvoka**

- a. Per praėjusius dešimt metų daugelyje kompetencijos sričių valstybinis sektorius sudarinėdavo VPP. VPP būdavo intensyviai naudojamos dėl daugelio veiksnių. Valstybėms narėms ši bendradarbiavimo forma, iškilus sunkumams dėl biudžeto politikos, labai padeda, nes valstybinis sektorius papildomas privačiojo sektoriaus lėšomis. Kita priežastis yra noras viešajame gyvenime plačiau panaudoti privačiojo sektoriaus praktinę patirtį ir darbo metodus.

Valstybių narių valstybinės įstaigos dažnai pasinaudoja VPP siekdamos įgyvendinti infrastruktūros projektus transporto, mokyklų statybos ir nuosavo nekilnojamojo turto srityse. Europos lygmeniu vis labiau suprantama, kad VPP gali padėti įgyvendinti transeuropinius transporto tinklus, kurių tiesimas labai atsilieka, ypač dėl nepakankamų investicijų. Europos Vadovų Taryba paprašė valstybės nares ekonomikos augimą skatinančius veiksmus papildyti nacionalinėmis priemonėmis ir kartu su Komisija imtis šalinti kliūtis viešojo ir privačiojo sektoriaus partnerystės veiklai.<sup>1</sup> Žinoma, reikia pažymėti, kad VPP projektai visų pirma įgyvendinami vietos lygmeniu.

Nepaisant galimų privalumų, kuriuos gali suteikti valstybinio ir privačiojo sektorių bendradarbiavimas, į VPP nereikia žiūrėti nei kaip į patentuotą valstybinio sektoriaus biudžeto problemų sprendimo būdą, nei kaip į vienintelę priemonę sukurti valstybinę infrastruktūrą arba viešąsias paslaugas. Reikia atsižvelgti į ilgalaikius išpareigojimus ir dažnai dideles sandorių sudarymo išlaidas. Todėl kiekvieną kartą reikia atskirai įvertinti, ar VPP atneša papildomos naudos, palyginti su kitomis priemonėmis, pvz., įprastu valstybinių užsakymų teikimu arba saviteika.

- b. VPP sąvoka Bendrijos mastu nėra vienodai apibrėžta. Ji paprastai susijusi su valstybinių įstaigų ir privačių įmonių bendradarbiavimo formomis siekiant finansuoti, statyti, atnaujinti, eksploatuoti, išlaikyti infrastruktūrą, sukurti arba nuolat teikti paslaugą.

Nepaisant to, galima nustatyti keletą būdingų VPP projektų bruožų:

- valstybinio ir privačiojo partnerių santykiai vykdant projektą dažnai orientuoti į ilgesnio laikotarpio bendradarbiavimą;
- projektą iš dalies finansuoja privatusis sektorius, tačiau gali būti suteikta ir nemažai valstybės lėšų;
- privatusis partneris įvairiose projekto stadijose (planavimas, įgyvendinimas, eksploatacijos pradžia, eksploatacija ir finansavimas) atlieka svarbų vaidmenį; valstybinis partneris iš esmės nustato

---

<sup>1</sup> Europos Vadovų Taryba, 2003 m. gruodžio 12 d., Briuselis, pirmininkaujančios valstybės narės išvados.

visuomenės interesus atitinkančius tikslus, siūlomų paslaugų kokybę arba kainų politiką ir prižiūri, kad šių tikslų būtų laikomasi;

- siekiama pasidalyti riziką: privačiajam partneriui dažnai perkeliama rizikos rūšys, kurias paprastai prisiima valstybinis sektorius (pvz., išlaidų padidėjimas statybos arba eksploatacijos laikotarpiu). Rizikos pasidalijimas kiekvienu atveju tiksliai nustatomas sutartimi ir priklauso nuo individualaus dalyvių sugebėjimo ją įvertinti, kontroliuoti ir valdyti.

## **2. Žalioji knyga**

Europos Parlamentas buvo pareikalavęs Komisijos patikrinti, ar galima pateikti pasiūlymą dėl direktyvos dėl vienodo koncesijų ir kitų VPP formų reglamentavimo.

Šiuo tikslu 2004 m. balandžio 30 d. Komisija, remdamasi 2003–2006 m. vidaus rinkos strategija, priėmė Žaliąją knygą dėl valstybinio ir privačiojo sektoriaus partnersyčių ir Bendrijos teisės aktų, susijusių su viešosiomis sutartimis ir koncesijomis.<sup>1</sup>

Žaliosios knygos tikslas, viena vertus, yra iširti, ar atskirose valstybėse narėse įvairioms VPP rūšims taikoma ir kiek taikoma viešuosius pirkimus reglamentuojanti teisė, ir, kita vertus, nustatyti, ar Bendrijos lygmeniu esama poreikio aiškiau išdėstyti, papildyti arba patobulinti esamus teisinius pagrindus.

Šiuo tikslu Žaliojoje knygoje paaiškinama, kaip įvairiuose VPP dariniuose įgyvendinamos taisyklės ir principai, pagal Bendrijos teisę taikomi viešiesiems pirkimams ir koncesijoms, tiek renkantis privatųjį partnerį, tiek sutarties galiojimo laikotarpiu. Be to, Žaliojoje knygoje pateikta nemažai klausimų, kurie turi suteikti daugiau informacijos apie tai, kaip šios taisyklės ir principai taikomi praktiškai. Reikia nustatyti, ar jie pakankamai aiškūs ir ar atitinka VPP problemas ir specifines ypatybes.

Žaliojoje knygoje išskiriamos dvi VPP formos:

- VPP, vykdomos sutarčių pagrindu, kai valstybinio ir privačiojo sektoriaus partnerystė remiasi tik sutartiniais santykiais, būtent viešųjų pirkimų užsakymo arba koncesijos santykiais;
- oficialiai patvirtintos VPP (OPVPP), kai valstybinio ir privačiojo sektoriaus bendradarbiavimas vyksta savarankiško teisinio subjekto forma.

Taip skirstoma dėl to, kad pastebėta, jog įvairių formų VPP, būdingos atskirose valstybėse narėse, gali būti suskirstytos į dvi stambesnes grupes. Abi grupės kelia specifinių Bendrijos teisės normų taikymo viešiesiems pirkimams ir koncesijoms klausimų.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> KOM(2004)327.

<sup>2</sup> Šiame skirstyme neatsižvelgiama į šių oficialiai patvirtintų arba sutarčių pagrindu suformuotų darinių teisinius požymius nacionalinėje teisėje ir nieko nepasakoma apie klasifikavimą pagal Bendrijos teisę. Todėl tolesnės analizės tikslas tėra vieną nuo kitos atskirti paprastai VPP vadinamus darinius; į ją turės

Kol kas Komisija nurodo, kad Bendrijos teisėje nėra atskiros VPP sistemos. Sudarant VPP darinius, pagal viešųjų pirkimų procedūrų koordinavimo direktyvų nuostatas laikomus „viešųjų pirkimų sutartimis“, Komisijos požiūriu, turi būti griežtai laikomasi išsamių šių direktyvų nuostatų. „Statybos darbų koncesijoms“ taikomos tik pavienės išvestinės teisės normos, o „paslaugų koncesijų“ atžvilgiu direktyvose, reglamentuojančiose viešuosius pirkimus, nepateikta jokių nuostatų. Nepriklausomai nuo to, ar taikomos išvestinės teisės nuostatos, Komisijos požiūriu, kiekvienas aktas, kuriuo valstybinė įstaiga perduoda ekonominę veiklą trečiajai šaliai, turi būti traktuojamas remiantis EB sutartyje nustatytais taisyklėmis ir principais, ypač skaidrumo, lygaus traktavimo, proporcingumo ir abipusio pripažinimo principais.

### **3. Viešoji konsultacija dėl Žaliosios knygos**

Šia Žaliaja knyga Komisija pradėjo viešąją konsultaciją ir paprašė besidominčius pateikti pastabas. Iš viso Komisija gavo 195 rinkinius su atsakymais į Žaliojoje knygoje keliamus klausimus.

2005 m. gegužės 3 d. Komisija pateikė ataskaitą dėl viešosios konsultacijos dėl Žaliosios knygos dėl valstybinio ir privačiojo sektoriaus partnerysčių ir Bendrijos teisės aktų, susijusių su viešosiomis sutartimis ir koncesijomis<sup>1</sup>.

Ataskaitos tikslas – išdėstyti idėjas, nuomones, pasiūlymus, raštu pateiktus rinkiniuose. Ataskaitoje bandoma išvardyti esmines tendencijas, nuomones ir abejones, matomas iš suinteresuotų sluoksnių (privatų asmenų, įmonių, asociacijų) pateiktos informacijos.

Ataskaitos rezultatus galima apibendrinti taip:

- Nedidele atsakymų dauguma griežtai nepritariama išsamiai iniciatyvai dėl VPP Bendrijos lygmeniu.
- Aiškia dauguma pritariama Bendrijos iniciatyvai dėl koncesijų ir siekiama aiškiai nustatyti apibrėžimus ir taikytinas Bendrijos taisykles. Dėl šios iniciatyvos formos nuomonės išsiskiria.
- OPVPP srityje didžioji dauguma pasisako už aiškesnę taikomų Bendrijos taisyklių ir „užsakymų teikimo subjekto viduje“ taikymo srities nustatymą. Dėl šios iniciatyvos formos nuomonės taip pat išsiskiria.

### **4. Komisijos komunikatas dėl VPP**

---

būti atsižvelgiama priimant būsimą sprendimą dėl to, kokios Bendrijos teisės normos turėtų būti taikomos viešiesiems pirkimams ir koncesijoms.

<sup>1</sup> Komisijos tarnybų darbo dokumentas dėl viešosios konsultacijos dėl Žaliosios knygos dėl valstybinio ir privačiojo sektoriaus partnerysčių ir Bendrijos teisės aktų, susijusių su viešosiomis sutartimis ir koncesijomis, SEC(2005) 629.

Po viešų diskusijų dėl VPP Žaliosios knygos 2005 m. lapkričio 15 d. Komisija pateikė vaidinamąjį komunikatą dėl valstybinio viešojo ir privačiojo sektoriaus partnerysčių ir Bendrijos teisės aktų, susijusių su viešuoju pirkimu ir koncesijomis<sup>1</sup>. Jame Komisija, pateikdama įvairias galimybes dėl būsimų politinių iniciatyvų, apibrėžia, kokias politines išvadas derėtų padaryti iš viešosios konsultacijos dėl VPP Žaliosios knygos. Konkrečiai Komisija siūlo štai ką:

- Komisija mano, kad koncesijų teikimui teisingas variantas būtų teisės aktų leidybos iniciatyva. Artimiausiu metu šia tema derėtų tikslingai pasikonsultuoti su suinteresuotais subjektais ir atlikti poveikio įvertinimą. Nuo šio įvertinimo rezultatų priklausytų, ar bus įgyvendinta įstatymų leidybos iniciatyva, ir jeigu bus, kokia forma.

Pagrindinis koncesijų aspektas – koncesininko teisė kaip atlygį už atliktus statybos darbus arba suteiktas paslaugas naudotis statybos darbais arba gauti paslaugas. Pagrindinis skirtumas nuo viešojo pirkimo yra tokiai veiklai būdinga rizika, kuri tenka koncesininkui, paprastai finansuojančiam bent kelias atitinkamų projektų dalis. Privataus kapitalo įtraukimas laikoma viena pagrindinių priežasčių, skatinančių valstybines valdžios institucijas sudaryti VPP.

- Vadinamąjį Aiškinamąjį dokumentą dėl OPVPP numatyta parengti 2006 m. Juo visų pirma turi būti atsakyta į klausimą, kaip renkantis privačiuosius partnerius taikyti ES normas.

OPVPP reiškia, kad valstybinis ir privatusis partneriai kartu naudojami verslo dariniu.<sup>2</sup> Bendro verslo darinio funkcija – atlikti statybos darbus arba teikti paslaugą visuomenei. Valstybėse narėse valstybinės įstaigos dažnai pasinaudoja šiomis struktūromis, ypač siekdamos teikti viešąsias paslaugas vietos lygmeniu (pvz., išvežti šiukšles).

## **5. Pagrindiniai iniciatyvinio pranešimo klausimai**

- a. Ar Europos Parlamentas pritaria išsamiai iniciatyvai dėl VPP Bendrijos lygmeniu? Kol kas nesama atskirų nuostatų tikriausiai dėl to, kad valstybėse narėse VPP įvairovė labai didelė. Daugiausia taikomos bendros viešųjų pirkimų direktyvos. Kaip vertinama taisyklių sistema, taikoma visoms sutarčių pagrindu sudarytoms VPP? Ar Europos Parlamentas pritaria skirtingam teisiniam sutarčių pagrindu sudaromų VPP ir OPVPP reglamentavimui?
- b. Ar Europos Parlamentas yra nuomonės, kad esama teisinio netikrumo, kurį jaučia daugelis Bendrijos subjektų, ir todėl stabdomas VPP kūrimas ir svarbių infrastruktūros priemonių finansavimas bei užkertamas kelias teikti vertingas

---

<sup>1</sup> KOM(2005)569.

<sup>2</sup> Valstybių narių terminija ir sistemos šioje srityje skiriasi (pvz., *Kooperationsmodell*, *PPP associatifs*, *Joint Ventures*).

- viešąsias paslaugas? Ar taip yra dėl to, kad Bendrijos taisyklės yra nepakankamai aiškios ir nevienodos įvairiose valstybėse narėse?
- c. Ar taisyklių per daug ir jos per griežtos, kad stabdytų VPP kūrimą? Ar lankstumui, reikalingam, kad atsirastų VPP, kliudo vienu metu taikomos europinės, nacionalinės ir vietos lygmens normos? Ar Europos regioninės politikos bendras finansavimas trukdo kurti OPVPP?
- d. Ar, kaip planavo Komisija šiais metais, koncesijų teikimo srityje turi būti įgyvendinta teisės aktų leidybos iniciatyva, kuria būtų patikslinami apibrėžimai ir pagrindiniai principai? Kokie aspektai turi būti įtraukti į šią teisės aktų leidybos iniciatyvą?
- e. Kokio turinio turi būti Komisijos planuojamas „Aiškinamasis komunikatas“ dėl OPVPP? Kaip turi būti vykdoma privačiųjų partnerių atranka? Ar reikia tiksliau nustatyti sutarties partnerių įsipareigojimus?
- Kaip Europos Parlamentas vertina santykių „subjekto viduje“ kriterijus? Ar reikėtų patikslinti „subjekto vidaus partnerių“ ir trečiųjų šalių atskyrimo kriterijus? Ar reikėtų siekti, remiantis ETT sprendimais (sprendimai bylose Teckal<sup>1</sup>, Halės miestas<sup>2</sup>), pakeisti viešųjų pirkimų direktyvą, siekiant skatinti valstybėse narėse VPP arba OPVPP?
  - Kiek Bendrijos teisė taikytina perkeltant funkcijas valstybės institucijoms? Ar vidaus rinką reglamentuojančios normos taikytinos savivaldybių bendradarbiavimui? Kaip Europos Parlamentas vertina ETT poziciją (sprendime Komisija prieš Ispaniją<sup>3</sup>)?
- f. Kaip Europos Parlamentas vertina „konkurencinį dialogą“, t. y. Direktyva 2004/18/EB įvestą naują sutarčių sudarymo tvarką, specialiai numatytą sudėtingoms viešosioms sutartims sudaryti? Ar Europos Parlamentas mano, kad Komisijos šia tema paskelbti komentarai yra pakankami?
- g. Ką Europos Parlamentas mano apie atskirą nuostatą dėl sutarčių, kurių suma yra mažesnė už ribinę?
- h. Ką Europos Parlamentas mano apie subsidiarumo ir proporcingumo principų taikymą VPP?
- i. Ar vietos lygmens VPP (neturinčioms poveikio bendrajai rinkai) gali būti numatytos specialios nuostatos?

---

<sup>1</sup> Byla C-107/98, Teckal, 1999 m. Rink. p. I - 08121, Rd Nr. 50.

<sup>2</sup> Byla C-26/03, Halės miestas, OL C 57, 2005 3 5, p. 6.

<sup>3</sup> Byla C-84/03, Komisija prieš Ispaniją, OL C 82, 2005 4 2, p. 2.

- j. Ar Europos Parlamentas pritaria, kad būtų įkurta europinė VPP agentūra, kuri padėtų keistis pažangiaja patirtimi?