

ET

ET

ET



EUROOPA ÜHENDUSTE KOMISJON

Brüssel 19.11.2009
KOM(2009) 615 lõplik

**KOMISJONI TEATIS EUROOPA PARLAMENDILE, NÕUKOGULE, EUROOPA
MAJANDUS- JA SOTSIAALKOMITEELE NING REGIOONIDE KOMITEELE**

**Era- ja avaliku sektori investeeringute kasutamine majanduse elavdamiseks ja
pikaajalise struktuurimuutuse saavutamiseks: avaliku ja erasektori partnerluse
arendamine**

KOMISJONI TEATIS EUROOPA PARLAMENDILE, NÕUKOGULE, EUROOPA MAJANDUS- JA SOTSIAALKOMITEELE NING REGIOONIDE KOMITEELE

Era- ja avaliku sektori investeeringute kasutamine majanduse elavdamiseks ja pikaajalise struktuurimuutuse saavutamiseks: avaliku ja erasektori partnerluse arendamine

1. SISSEJUHATUS

Finants- ja majanduskriisiga toimetulekuks rakendavad EL ja liikmesriigid ambitsioonikaid majanduse elavdamise kavasad, mille eesmärk on stabiliseerida finantssektorit ning piirata majanduslanguse mõju kodanikele ja reaalmajandusele. Infrastruktuuriprojektidesse tehtavad investeeringud¹ on oluline vahend, kuidas kriisi ajal majandustegevust säilitada ja toetada kiiret tagasipöördumist säästva majanduskasvu juurde. Kõnealuste majanduse elavdamiseks tehtavate jõupingutuste raames võib avaliku ja erasektori partnerlus võimaldada tõhustada infrastruktuuriprojektide elluviimist, avalike teenuste osutamist ja innovatsiooni laiemalt. Samal ajal on avaliku ja erasektori partnerlused kasulik viis, kuidas saavutada infrastruktuuri ja teenuste pikaajaline struktuuriline areng, sest see hõlmab nii erasektori kui ka avaliku sektori konkreetseid eeliseid.

Avaliku ja erasektori partnerlus on avalik-õiguslike asutuste ja erasektori koostöö vorm,² mille eesmärk on moderniseerida infrastruktuuri toimimist ja strateegilise tähtsusega avalike teenuste osutamist. Mõnel juhul hõlmab avaliku ja erasektori partnerlus infrastruktuuri rahastamist, projekteerimist, ehitamist, renoveerimist, haldamist või hooldamist. Mõnel juhul on partnerlus aga seotud selliste teenuste osutamisega, mida tavapäraselt osutavad avalik-õiguslikud asutused. Kuigi avaliku ja erasektori partnerluse puhul peaks põhiohk olema avalike teenuste tõhususe edendamisel riskijagamise ja erasektori ekspertteadmiste kasutamise kaudu, leevendab kõnealune partnerlus ka avaliku sektori rahandusele avaldatavat survet, pakkudes täiendavaid kapitaliallikaid. Vastukaaluks võib avaliku sektori projektis osalemine pakkuda olulist tagatist erainvestoritele, eelkõige tänu avaliku sektori rahavoogude pikaajalisele stabiilsusele, ja kaasata projekti olulised sotsiaal- ja keskkonnaküsimustega seotud eelised.

ELi tasandil võib avaliku ja erasektori partnerlus³ tagada täiendava võimendav mõju tähtsate projektide puhul, mis on suunatud selliste ühiste poliitiliste eesmärkide saavutamisele nagu kliimamuutuse vastu võitlemine, alternatiivsete energiaallikate ning energia ja maavarade kasutamise tõhususe edendamine, säästva transpordi toetamine, kõrgetasemeliste ja taskukohaste tervishoiuteenuste tagamine, selliste tähtsate teadusprojektide nagu ühiste tehnoloogiaalgatuste elluviimine, mille eesmärk on anda Euroopale juhtroll strateegiliste tehnoloogiate valdkonnas. Nende abil on võimalik suurendada ka Euroopa innovatsiooni

¹ Peaaegu kõik liikmesriigid on kiirendanud suurte käimasolevate või kavandatud infrastruktuuriprojektide teostamist.

² Komisjon käivitas avaliku ja erasektori partnerluse alase arutelu 2004. aastal (KOM(2004) 327) ja esitas arutelu tulemused 2005. aastal (KOM(2005) 569).

³ Euroopa majanduse elavdamise kavas tuvastati näiteks kolm avaliku ja erasektori partnerlust: tuleviku tehaste algatus, energiatõhusate ehitiste algatus, energiasäästlike autode algatus.

suutlikust ja edendada Euroopa tööstuse konkurentsivõimet valdkondades, millel on märkimisväärne majanduskasvu- ja tööhõivepotentsiaal.

Avaliku ja erasektori pädevuse ja raha ühendamine saab seega kaasa aidata majanduse elavnemisele ja turgude arenemisele, mis on Euroopa tulevase majandusõitsengu alus. Kuid just ajal, mil süstemaatilisem avaliku ja erasektori partnerluse kasutamine tooks märkimisväärseid eeliseid, on kriisi tõttu tingimused sellise koostöövormi kasutamiseks muutunud ebasoodsamaks. Kuigi majandus näitab juba taastumise märke, on praegu lõpetatavate projektide maht ja väärtus siiski märkimisväärselt allpool kriisieelset taset⁴. Seetõttu on veelgi olulisem ja pakilisem uurida uusi viise avaliku ja erasektori partnerluse arendamise toetamiseks.

2. AVALIKU JA ERASEKTORI PARTNERLUS⁵: MIKS JA MILLAL ON SEE TÕHUS?

ELis on avaliku ja erasektori partnerlust kasutatud transpordivaldkonnas (maanteed, raudteed)⁶, üldkasutatavate hoonete ja nende sisseseade puhul (koolid, haiglad, vanglad)⁷ ja keskkonnavaldkonnas (veetöötus, jäätmekäitlus)⁸. Kogemused on valdkondade ja liikmesriikide kaupa väga erinevad. Paljudes liikmesriikides on kogemused seoses avaliku ja erasektori partnerlusega piiratud või puuduvad üldse. Avalike teenuste üldise haldamise või üldkasutatava infrastruktuuri ehitamise ja haldamise küsimuses on kogu ELis **avaliku ja erasektori partnerluse levik siiski veel väga piiratud** ja moodustab vaid **väikese osa kõigist avaliku sektori investeeringutest**⁹. Energia- ja telekommunikatsioonivõrkude puhul pakub erasektor juba märkimisväärsel hulgal teenuseid, kuid selles valdkonnas on ruumi avaliku ja erasektori partnerluse täiendavaks arendamiseks, näiteks vajaliku energiainfrastruktuuri arendamine juhul, kui investeeringute tegemiseks puudub piisav ärihuvi,¹⁰ või avaliku ja erasektori partnerlused traadiga ja traadita lairibaühenduse valdkonnas selleks, et kaotada digitaalne lõhe ja edendada kiiret üleminekut kiire Interneti lairibaühenduse teenustele. On märkimisväärsel hulgal tõendeid selle kohta, et avaliku ja erasektori partnerlus võib:

- **parandada projektide elluviimist.** Kogemused näitavad, et avaliku ja erasektori partnerluse puhul viiakse projektid enamasti lõpule õigeaegselt¹¹ ja esialgse eelarve¹²

⁴ 2009. aasta esimese üheksa kuu jooksul finantsseisukohast lõpule viidud avaliku ja erasektori partnerlused on nii mahu kui ka arvu poolest vähenenud ligikaudu 30 % võrreldes eelmise aasta sama perioodiga (EPECi 2009. aasta oktoobri uuring).

⁵ Tuginedes EPECi, UNECE, IMFi, Maailmapanga ja OECD raames tehtud tööle.

⁶ Kreeka, Iirimaa, Madalmaad, Hispaania, Ühendkuningriik: UNECE 2007. aasta väljaanne „*Guidebook on Promoting Good Governance in Public-Private Partnerships*” („Avaliku ja erasektori partnerluste puhul heade valitsemistavade edendamise suunised”), lk 20.

⁷ Prantsusmaa, Ühendkuningriik, *idem*.

⁸ Keskkonnasektori projektides osaleb erasektor peamiselt avalike kontsessioonilepingute kaudu.

⁹ Siemensi 2007. aastal koostatud ulatusliku uuringu kohaselt moodustavad avaliku ja erasektori partnerlused vaid 4 % kõikidest avaliku sektori investeeringutest.

¹⁰ Näiteks turgude ühenduste, varustuskindluse alaste eesmärkide saavutamisele kaasaaitavate projektide ja energiauuringute alase koostöö puhul.

¹¹ Ühendkuningriigi riigikontrolli koostatud hiljutises aruandes (2009. aasta oktoober) ajakohastatakse 2003. aasta aruande „PFI construction performance report” („Erarahastamisalgatuse ehitusprojektide tulemuslikkuse aruanne”) andmed. Kõnealune aruanne kinnitab avaliku ja erasektori partnerluse üldist paremat tulemuslikkust võrreldes tavapärase hankemenetlusega nii projektide esialgse eelarve piirides püsimise (65 % Ühendkuningriigi erarahastamisalgatuse projektidest) kui ka nende õigeaegse lõpetamise seisukohast (69 %). Juhul kui kulud ületasid esialgselt kavandatut, olid need 90 % juhtudest põhjustatud ametiasutuse poolt või kolmanda isiku nõudmistest. Lisaks sellele hindasid peamised

piirides. Avaliku ja erasektori partnerluse projektid üleeuroopalise transpordivõrgu (TEN-T) puhul tõestavad, et partnerlusstruktuure on võimalik edukalt kasutada eri projektides kõikide transpordiliikide korral. Näiteks võib siin tuua Perpignani–Figuerase 50aastase raudteekontsessiooni, mis hõlmab piiriülest tunnelit, Rootsi ja Taani vahelise Öresundi püsiraudteeühenduse ning kiirraudteeliini Madalmaades. TEN-T raames kavandatakse praegu mitmeid piiriüleseid avaliku ja erasektori partnerluse projekte. Nende hulka kuuluvad raudtee- ja maantee-sild Taani ja Saksamaa vahel, Seine-Nord kanal ja piiriülene siseveeteede projekt Prantsusmaa ja Belgia vahel;

- **parandada infrastruktuuri kulude ja tulude suhet**, kasutades konkurentsivõimelise erasektori tõhusust¹³ ja innovatsiooni potentsiaali kulude tõhustamiseks või parema kvaliteedisuhte saavutamiseks;
- **hajutada infrastruktuuri rahastamisega seotud kulud vara kasutusajale**, vähendades seega kohest survet avaliku sektori eelarvele ja võimaldades tuua infrastruktuuriprojektide lõpetamise – ja nendega seotud eeliste pakkumise – mitme aasta võrra varasemaks;
- **parandada riskijagamist**¹⁴ avaliku ja erasektori partnerite vahel. Kui riskijuhtimine on nõuetekohaselt korraldatud, vähenevad tänu tõhusamale riskijuhtimisele projektide üldkulud;
- **suurendada säästlikkust ning jõupingutusi innovatsiooni ning teadus- ja arendustegevuse vallas**, et saavutada läbimurre, mis on vajalik uute lahenduste leidmiseks ühiskonnas leiduvatele sotsiaalmajanduslikele probleemidele. See on seotud avaliku ja erasektori partnerluse aluseks oleva mehhanismiga:
 - tegemist on konkurentsile suunatud protsessiga – edendatakse innovaatilist lahendust (tarkvara või süsteemi näol), mis annab konkurentsieelise;
 - partnerlus põhineb sellel, et erasektori ettevõtja tagab tulemuslikkuse, mis vastab teatavatele tehnilistele, keskkonnaalastele ja sotsiaalsetele kriteeriumidele;
- **anda erasektorile keskne roll** peamiste tööstus-, ettevõtlus- ja infrastruktuuriprogrammide jaoks pikaajaliste strateegiatega väljatöötamises ja rakendamises;
- **suurendada ELi ettevõtjate turuosa riigihangete valdkonnas kolmandate riikide turgudel**. BOT-tüüpi (*Build–Operate–Transfer*, ehita – käita – anna üle) ehitustööde ja teenuste kontsessioonilepingute sõlmimise ning sihtotstarbeliste lahenduste kasutamise kaudu on Euroopa ettevõtjatel, kelle tegevusalaks on riiklikud ehitustööd ja kommunaalteenused, võimalik sõlmida olulisi lepinguid peamiste kaubanduspartneritega

kasutajad 91 % juhtudel lõpetatud projekte ehituse kvaliteedi ja disaini poolest väga või suhteliseks heaks.

¹² Neid järeldusi kinnitas ka Euroopa Investeerimispannga sisearuanne, mis avaldati 2005. aastal ja mis põhines üksikasjalikul analüüsil 15 avaliku ja erasektori partnerluse kohta – „*Evaluation of PPP projects financed by the EIB*” („Hinnang Euroopa Investeerimispannga rahastatud era- ja avaliku sektori projektide kohta”), <http://www.bei.europa.eu/projects/publications/evaluation-of-ppp-projects-financed-by-the-eib.htm>

¹³ Üldine hinnang, mis koostati erasektori osalemise mõju kohta vee ja elektrienergia jaotusvõrkudes (2009. aasta mai), näitab, et erasektor täitis ootusi seoses suurema tööviljakuse ja toimimise tõhususega (<http://www.ppiaf.org/content/view/480/485/>).

¹⁴ Canoy *et al.* (2001) rõhutavad, et avaliku ja erasektori partnerluse raames riskide jagamise kord on viis, kuidas luua mõlemale poolele stiimul projekti tõhususe suurendamiseks.

teatavatel turgudel seoses näiteks lennujaama ehitamise ja haldamisega, kiirteedega ning veevarustuse ja -töötlemisega.

Lisaks sellele on tänu avaliku ja erasektori partnerlusele võimalik kaasata erasektori vahendeid ja ühendada need avaliku sektori vahenditega. Need eelised on eriti tähtsad praeguses majandusolukorras, kus liikmesriigid otsivad kriisile reageerides võimalusi investeringute kiirendamiseks, olles samal ajal väga teadlikud vajadusest säilitada eelarvedistsipliin.

3. ELI PANUS AVALIKU JA ERASEKTORI PARTNERLUSE PROJEKTIDESSE

Paljudes liikmesriikides suurendab kriis taas survet riiklikule rahastamisele, muutes samal ajal keerulisemaks pikaajaliste erasektori investeringute kaasamise kapitalimahukatesse projektidesse. ELi rahastamine struktuurifondide, Euroopa Investeerimispannga või TEN-T rahastamisvahendite kaudu võimaldab kasutada avaliku ja erasektori partnerlust hädavajalikeks projektiinvesteringuteks isegi ajal, kui riiklike või erasektori vahendite kättesaadavus on piiratud. Õigusliku raamistiku kaudu mõjutab EL ka keskkonda, kus avaliku ja erasektori partnerlus toimib.

3.1. Ühenduse eeskirjad

Mitmed ühenduse eeskirjad mõjutavad kas otse või kaudselt avaliku ja erasektori partnerlust. Arengu tagamiseks on oluline, et kohaldatavad eeskirjad on sobilikud ja partnerlust toetavad, järgides samal ajal täiel määral siseturu põhimõtteid.

Eelmistel aastatel kardeti, et liikmesriikide valitsused võivad avaliku ja erasektori partnerlust kasutada selleks, et varjata oma kulusid ja riigi bilansis olevaid uusi kohustusi, lükates kulutusi tulevikku, mis on vastuolus stabiilsuse ja kasvu pakti eeskirjadega. Valitsemissektori võlg, mis on käesoleva kriisi tõttu tekkinud, võib kaasa tuua sarnaseid muresid. Eurostat on välja töötanud **avaliku ja erasektori partnerluse statistilise raamatupidamise eeskirjad**,¹⁵ milles on selgelt sätestatud juhud, mille korral avaliku ja erasektori partnerluse vara(d) tuleks kanda riigi bilanssi. Kõnealused eeskirjad põhinevad projekti peamiste riskide jagamisel valitsuse ning avaliku ja erasektori partnerluse haldaja vahel. Juhul kui projekti finantsrisk on põhiliselt valitsuse kanda, kantakse avaliku ja erasektori partnerluse vara(d) riigi bilanssi. Arvestades praeguse majanduskriisi tõttu riigi rahandusele avaldatavat survet, oleks sujuvaks tagasipöördumiseks eelarvedistsipliini juurde vaja, et liikmesriigid oleksid teadlikud üksikprojektide mõjust nende bilansile ja sellega seotud tagajärgedest (võlg ja eelarvepuudujäägi korral tegutsemine).

Avaliku ja erasektori partnerlus põhineb kas riigihankelepingul või ehitustööde ja teenuste kontsessioonilepingul. Juhul kui tegemist on riigihankelepingute või ehitustööde kontsessioonilepingutega, tuleb nende suhtes kohaldada riigihankedirektiive, eeldusel et lepingu väärtus ületab ühenduse künnist¹⁶. Pärast 2004. aastal toimunud põhjalikku muudatust

¹⁵ Eurostati pressiteade nr 18/2004: Avaliku ja erasektori partnerluse käsitlemine ning ESA95 käsiraamat valitsemissektori eelarve puudujäägi ja valitsemissektori võla kohta (2004), peatükk pikaajaliste lepingute kohta valitsusüksuste ja valitsusväliste partnerite vahel (avaliku ja erasektori partnerlus).

¹⁶ Riigihankelepingute või ehitustööde kontsessioonilepingute suhtes, mis künnist ei ületa, kohaldatakse EÜ asutamislepingus sätestatud põhimõtteid (läbipaistvus, võrdne kohtlemine, mittediskrimineerimine).

on ELi riigihankeõiguses¹⁷ nüüd sätestatud terve rida menetlusi, mida tellijad võivad hankelepinguid sõlmides järgida. Pakkujatega dialoogi alustamiseks eriti keeruliste juhtumite korral võimaldavad ELi eeskirjad nüüd valida ka võistleva läbirääkimismenetluse. Selle kasutamine võib olla sobilik selliste avaliku ja erasektori partnerluse juhtumite korral, kus tellija ei suuda eelnevalt kindlaks määrata tehnilisi spetsifikatsioone ja asjakohast hinnataset.

Teenuste kontsessioonid ei kuulu riigihankedirektiivide kohaldamisalasse, kuid Euroopa Kohtu praktika on kinnitanud, et EÜ asutamislepingu põhimõtteid (näiteks läbipaistvus ja võrdne kohtlemine) tuleb kohaldada ka teenuste kontsessioonide suhtes¹⁸. Käimas on arutelu vajaduse üle parandada läbipaistvust ja kõikide ettevõtjate võrdset kohtlemist ning seega ka õiguskindlust teenuste kontsessioonilepingute sõlmimise menetlustes. Komisjon valmistab ette mõjuhinnangut, et hinnata, milliseid algatusi on tulevikus vaja, et tagada kõnealuses valdkonnas selge ja ennustatav raamistik.

Lisaks sellele tuleks meelde tuletada, et avaliku ja erasektori partnerluse suhtes tuleb juhul, kui see hõlmab majandustegevust, kohaldada konkurentsieskirju ja eelkõige riigiabi eeskirju.

3.2. Avaliku ja erasektori partnerlus ELi tasandil: ühised tehnoloogiaalgatused

Teadusuuringute seitsmendas raamprogrammis on sätestatud uut liiki Euroopa avaliku ja erasektori partnerlus programmitöö tasandil: ühine tehnoloogiaalgatus vastavalt EÜ asutamislepingu artiklile 171¹⁹. See uus vahend loodi selleks, et edendada Euroopa teadustegevust valdkondades, kus taotletavad eesmärgid on mahult ja laadilt sellised, et tavapärastest vahenditest ei piisa. Esimesed ühised tehnoloogiaalgatused on loodud viies valdkonnas: innovatiivsed ravimid, lennundus, kütuseelemendid ja vesinik, nanoelektronika ja manussüsteemid. Kõnealuste ühiste tehnoloogiaalgatuste kogueelarved jäävad ajavahemikul kuni 2017. aastani vahemikku 1 miljardist eurost 3 miljardi euroni. Kolme ühise tehnoloogiaalgatuse puhul (innovatiivsed ravimid, *Clean Sky*, kütuseelemendid ja vesinik) pärinevad avaliku sektori vahendid täiel määral ühenduse vahenditest ning neid antakse ühise tehnoloogiaalgatuse eelarve kaudu. Kahe teise ühise tehnoloogiaalgatuse puhul (ARTEMIS ja ENIAC) on ühenduse vahendeid kombineeritud osalevate liikmesriikide või seitsmenda raamprogrammiga ühinenud riikide vahenditega ning need eraldatakse riiklike rahastamisasutuste kaudu. Erasektori partnerite panus projektidesse, mida rahastatakse ühiste tehnoloogiaalgatuste raames ja kus erasektor osaleb, on mitterahaline. Nii avalik kui ka erasektor panustavad ühise tehnoloogiaalgatuse jooksvatesse kuludesse (halduskuludesse).

Sellised partnerlused võimaldavad:

¹⁷ Euroopa parlamendi ja nõukogu direktiiv 2004/17/EÜ, 31. märts 2004, millega kooskõlastatakse vee-, energeetika-, transpordi- ja postiteenuste sektoris tegutsevate ostjate hankemenetlused (ELT L 134, 30.4.2004, lk 1-113). Euroopa parlamendi ja nõukogu direktiiv 2004/18/EÜ, 31. märts 2004, ehitustööde riigihankelepingute, asjade riigihankelepingute ja teenuste riigihankelepingute sõlmimise korra kooskõlastamise kohta (ELT L 134, 30.4.2004, lk 114-240).

¹⁸ 26. aprilli 1994. aasta otsus kohtuasjas C-272/91: komisjon vs. Itaalia (Loto); 9. septembri 1999. aasta otsus kohtuasjas C-108/98: R.I.SAN; 7. detsembri 2000. aasta otsus kohtuasjas C-324/98: Telasutria Verlags; 21. juuli 2005. aasta otsus kohtuasjas C-231/03: Consorzio Aziende Metano (Coname); 13. oktoobri 2005. aasta otsus kohtuasjas C-458/03: Parking Brixen; 6. aprilli 2006. aasta otsus kohtuasjas C-410/04: Associazione Nazionale Autotrasporto Viaggiatori (ANAV); 18. juuli 2007. aasta otsus kohtuasjas C-382/05: komisjon vs. Itaalia (Sitsiilia maakonna olmejäätmed).

¹⁹ EÜ asutamislepingu artikliga 171 võimaldatakse ühendusel luua ühissettevõtteid, mis on vajalikud ühenduse teadusuuringute, tehnoloogiaarenduse ja tutvustamistegevuse programmide edukaks teostamiseks.

- arendada konkurentsivõimelisi lahendusi, toetades laiaulatuslikku rahvusvahelist teadustegevust valdkondades, mis on olulised Euroopa tööstusliku konkurentsivõime seisukohalt;
- kaasata ja võtta arvesse ühiskonnale olulisi eesmärke, näiteks alternatiivsete energiaallikate ning energia ja maavarade kasutamise tõhususe edendamine,²⁰ säästva transpordi toetamine, kliimamuutuse vastu võitlemine ning kõrgetasemeliste ja taskukohaste tervishoiuteenuste tagamine;
- koondada ja kasutada (erasektori, Euroopa ja riiklike) rahalisi vahendeid ja oskusteavet ning vähendada killustumist, mis on tekkinud mitmete sarnase või kattuva eesmärgiga riiklike projektide tõttu;
- rakendada erasektori oskusi ja innovaativsust nõuetekohaste riskijagamiskokkulepete raames.

Kogemused seoses viie olemasoleva ühise tehnoloogiaalgatusega, mis on muutumas autonoomseks ja täielikult toimivaks, on aluseks lähenemisviisile uute teadustegevuse valdkonna avaliku ja erasektori partnerluste loomiseks.

3.3. Struktuurifondid

Avaliku ja erasektori partnerluse projekte on osaliselt võimalik rahastada struktuurifondidest. Vaatamata sellele koostavad vaid vähesed liikmesriigid korrapäraselt programme, mille eesmärk on kaasata ühenduse vahendeid avaliku ja erasektori partnerluse struktuuridesse²¹. Arvatakse, et ELi ja riiklike eeskirjade, tavade ja ajakavade kombineerimine ühe projekti raames võib olla keeruline ning see mõjub eemaletõrjuvalt. Kuid paljudel juhtudel võib **avaliku ja erasektori partnerlus olla kõige optimaalsem lahendus** projektide rakendamiseks. Liikmesriikide institutsionaalse suutlikkuse suurendamine ja praktilisemate suuniste andmine ühenduse rahastamise kombineerimise kohta avaliku ja erasektori partnerlusega peaksid aitama liikmesriikide ametiasutustel kasutada tulevaste suurprojektide rahastamisotsuste tegemisel avaliku ja erasektori partnerlusi sagedamini.

Harilaos Trikoupise sild

Kõnealune sild, mis ületab Kórinthose väina, ühendades Peloponnesost Mandri-Kreekaga, on maailma pikim vantsild. 1996. aastal sõlmis Kreeka valitsus Prantsuse-Kreeka konsortsiumiga Gefyra S.A. 42 aastaks kontsessioonilepingu Harilaos Trikoupise silla kavandamiseks, ehitamiseks, kasutamiseks ja hooldamiseks. Kõnealusele ehitusprojektile eraldas ELi märkimisväärses ulatuses rahalist toetust ERFist antud toetuse ja Euroopa Investeeringuspanga laenu näol.

Ajavahemikuks 2007–2013 ettenähtud struktuurifondid pakuvad liikmesriikidele olulisi võimalusi rakendada rakenduskavasid koostöös Euroopa Investeeringuspanga, pankade, investeerimisfondide ja erasektoriga üldiselt korraldatud avaliku ja erasektori partnerluse

²⁰ Avaliku ja erasektori partnerluste abil on eelkõige võimalik edasi arendada üleeuroopalist koostööd energiauuringute valdkonnas. Kõnealust koostööd edendatakse hiljuti vastuvõetud komisjoni teatise (vähese süsihappegaasiheitega tehnoloogia arendamise investeerimise kohta (Euroopa energiatehnoloogia strateegiline kava), KOM(2009) 519) abil.

²¹ Regionaalpoliitika peadirektoraadi uuringu kohaselt on seitsmel liikmesriigil kogemusi avaliku ja erasektori partnerlustega, kuhu on kaasatud struktuurifondid.

kaudu. Algatuste puhul, mille eesmärk on ühendada struktuurifonde ning avaliku ja erasektori partnerluse projekte, võib kasu olla järgmistest rahastamisvahenditest:

- JASPERS²² on koos Euroopa Investeerimispanka ning Euroopa Rekonstruktsiooni- ja Arengupangaga käivitatud projektiarendusrahastu, mille eesmärk on anda abi avaliku ja erasektori partnerluse / infrastruktuuri projekti mis tahes etapis;
- JESSICA²³ algatus on seotud linnapiirkondades tehtavate jätkusuutlike investeeringutega avaliku ja erasektori partnerluse / linnaarenguprojektidele, mis sisalduvad terviklikus linna arengukavas;
- JEREMIE²⁴ algatus uute ettevõtete loomise toetuseks ja ettevõtjatele rahastamisele juurdepääsu parandamiseks.

3.4. Euroopa Investeerimispank

Euroopa Investeerimispank, mis on ELis pikaajaliste laenude andmise institutsioon, on aktiivselt püüelnud selle poole, et toetada tõhusaid avaliku ja erasektori partnerlusi kogu Euroopas ja eelkõige seoses transpordi infrastruktuuriga. Alates 1980. aastate lõpust on pank andnud laenudena avaliku ja erasektori partnerlustele peaaegu 30 miljardit eurot. Euroopa Investeerimispank on ka TEN-T peamine rahastaja. Ajavahemikul 2007–2013 eeldatakse, et Euroopa Investeerimispank panustab 14 % TEN-T koguinvesteeringutest.

Euroopa Investeerimispank on esirinnas seoses ELi jõupingutustega rahastada innovatsiooni ja ettevõtlust. Euroopa Investeerimispanka ja selle VKEde rahastamisele spetsialiseerunud osa Euroopa Investeerimisfondi kogemused on ELile tõhusaks vahendiks uute avaliku ja erasektori partnerluste väljatöötamisel.

Lisaks sellele on Euroopa Investeerimispank koos komisjoni ja liikmesriikidega loonud Euroopa avaliku ja erasektori partnerluse ekspertkeskuse, mille eesmärk on tugevdada võrgustikutegevuse ja liikmetele poliitikavaldkondades antava toetuse kaudu avaliku sektori organisatoorse suutlikkust osaleda avaliku ja erasektori partnerlustes.

Komisjon kavatseb teha tihedat koostööd Euroopa Investeerimispanka ja erasektoriga, et suurendada Euroopa Investeerimispanka rahastamise üldist võimendavat mõju, näiteks kombineerides ELi eelarvest antavaid toetusi ja Euroopa Investeerimispanka laene.

3.5. TEN-T rahastamisvahendid

Kolm TEN-T projektide rahastamisvahendit võeti kasutusele kehtiva TEN finantsmääruse alusel ja nende kõigi kolme eesmärk on suurendada erasektori osalust. Nende uute rahastamisvahendite eesmärk on toetada projekte, käsitledes konkreetseid vajadusi (näiteks optimaalne riski ülekandmine, rahastamisega seotud kulud). Lisaks sellele, et nende abil on võimalik reageerida eesmärgipäraselt, tagavad need ka kättesaadavate ELi vahendite kõige suurema võimendava mõju.

Sellise ELi tasandil antava finantstoetuse väärtus avaliku ja erasektori partnerluse projektidele ei väljendu lihtsalt toetuse rahalises väärtuses. See väljendab ka ELi poliitilist pühendumist,

²² Ühisabi projektide toetamiseks Euroopa piirkondades.

²³ Ühine Euroopa toetus jätkusuutlikeks investeeringuteks linnapiirkondades.

²⁴ Euroopa ühisressursid mikro-, väikestele ja keskmise suurusega ettevõtetele.

tänu millele finantseerimisasutused suhtuvad tihti positiivsemalt projekti riskiprofiili ja muudavad seega soodsatel tingimustel rahastamise saamise lihtsamaks. ELi tasandil antud tagatistel on sama funktsioon.

TEN-T projektide laenutagamisvahend

Avaliku ja erasektori partnerluse TEN-T projektidesse, kus erasektor võtab nõudluse võimaliku kõikumisega seotud riski, on tihti raske kaasata konkurentsivõimelise hinnaga erarahastamist. TEN-T projektide laenutagamisvahendi abil on osaliselt võimalik katta kõnealuseid riske, hüvitades tulude puudujäägi, mis on põhjustatud oodatust väiksemast liiklustiheduse suurenemisest projektide käitamise algetappides. Sel viisil parandatakse laenutagamisvahendiga projekti rahalist elujõulisust ja selle üldist krediitkvaliteeti. TEN-T projektide laenutagamisvahendi üksiktagatised on kättesaadavad Euroopa Investeerimispanka kaudu. Sellist tagatist on antud juba kolmele avaliku ja erasektori partnerluse kavale²⁵ ning kokku on TEN-T projektide laenutagamisvahendi raames kavas toetada 25-35 TEN-T projekti kuni 2013. aastani. Kavandatud projektide hulgas on kiirrongiliin, lennujaama ekspress, kiirteekontsessioonid mõnedes uutes liikmesriikides ning uuenduslikud kaubaveoprojektid.

Ehituskuludel põhinev toetus infrastruktuuri olemasolu makseskeemide raames

Kõnealuse eritoetuskavaga julgustatakse projekti elluviijat selle asemel, et kasutada ehitise rahastamiseks riigitoetusi, sõlmima avaliku ja erasektori partnerluse lepingut erasektori partneritega. Projekti elluvijale antakse TEN-T toetus, mis moodustab kuni 30 % ehituse kogukulust, et toetada tema maksekohustuste täitmist alles pärast seda, kui projekt on lõpule viidud. See muudab avaliku sektori jaoks hinna soodsamaks, säilitades samal ajal riski üleandmise erasektori partnerile.

Riskikapitali eraldamine – kapitaliosalus TEN-T projektides

TEN-T eelarvest kuni 1 % ehk 80 miljonit eurot on võimalik investeerida projektidesse omakapitali või kvaasikapitali kaudu, kasutades selleks ettenähtud infrastruktuuri fondi. Komisjon uurib praegu, kuidas kasutada seda võimalust 2020. aasta Euroopa energeetika, kliimamuutuste ja infrastruktuuri fondi („Marguerite'i fond”)²⁶ investeerimiseks. Eesmärk on 1,5 miljardi euro suurune fond.

3.6. Riskijagamisrahastu ning konkurentsivõime ja uuendustegevuse programm

Riskijagamisrahastu, mis on innovaatiline krediidiriski jagamise kava, mille löid ühiselt Euroopa Komisjon ja Euroopa Investeerimispank, ning konkurentsivõime ja uuendustegevuse programmi rahastamisvahendid toetavad avaliku ja erasektori partnerlust teadusuuringute, tehnoloogiaarenduse, tutvustamistegevuse ja innovatsiooni valdkonnas.

Nii riskijagamisrahastu kui ka konkurentsivõime ja uuendustegevuse programmi rahastamisvahendid on tõestanud oma edukust.

- Alates riskijagamisrahastu käivitamisest 2007. aasta juulis on heaks kiidetud 4,4 miljardi euro ulatuses laene investeringuteks teadus- ja arendustegevusse ja innovatsiooni.

²⁵ Kiirteekavad „IP4 Amarante–Villa Real” ja „Baixo Alentejo” Portugalis ning Saksamaa avaliku ja erasektori partnerlus „A5 Autobahn A-model”.

²⁶ ELile huvi pakkuvatesse põhiinfrastruktuuri valdkondadesse investeeriva fondi loomise ettepanek kiideti heaks Euroopa Ülemkogu istungil 2008. aasta detsembris.

Euroopa majanduse elavdamise kavas on ette nähtud riskijagamisrahastu rakendamise kiirendamine.

- 2009. aasta teise kvartali lõpuks on konkurentsivõime ja uuendustegevuse programmi raames sõlmitud erasektoriga 16 partnerluslepingut, kaasates riskikapitalifonde rohkem kui 14 riigist. Tagatisvahendi puhul sõlmiti avaliku ja erasektori organisatsioonide partnerluse tulemusel 16 lepingut finantsvahendajatega 10 riigist. 2009. aasta esimese kvartali lõpuks on kõnealustest rahastamisvahenditest toetatud rahaliselt rohkem kui 30 000 VKEd.

3.7. Avaliku ja erasektori partnerlus väljaspool Euroopa Liitu

EL on panustanud avaliku ja erasektori partnerlustesse ka väljaspool ELi. Avaliku ja erasektori partnerlus on näiteks Ülemaailmne energiatõhususe ja taastuvenergia fond, mis pakub riskijagamise ja kaasrahastamise võimalusi avaliku ja ettevõtlussektori investoritele arengumaades. Fondi rahastavad praegu Euroopa Komisjon ning Saksamaa ja Norra ning see investeerib erakapitali investeerimisfondidesse, mis tegelevad väikeste ja keskmise suurusega piirkondlike projektide ja ettevõtjate omakapitali rahastamisega (rahastamine kapitaliosaluse vastu). Laienemisprotsessi raames on Euroopa Komisjon osalenud avaliku ja erasektori partnerluses ka selliste programmide nagu ISPA ja Phare kaudu. 2003. aastal töötati välja sellekohased suunised, et lahendada muret tekitavaid küsimusi väliskoostöö valdkonnas²⁷.

Läbirääkimistes kaubanduspartneritega taotleb Euroopa Komisjon suuremat läbipaistvust ja on seadnud eesmärgiks saada avaliku ja erasektori partnerlustele turulepääsuga seotud kohustusi, mis sarnanevad vabakaubandus- ja muude kahepoolsete lepingute raames rakendatavate tavapärase riigihankelepingute puhul saadavate kohustustega. Kõige hiljutisem saavutus kõnealuses valdkonnas on BOT-tüüpi lepingute ja ehitustööde kontsessioonilepingute kaasamine Lõuna-Koreaga sõlmitavasse vabakaubanduslepingusse. See kehtib ka läbirääkimiste kohta kolmandate riikidega, kes on WTO riigihankeid käsitleva kokkuleppe osalised.

4. VÄLJAKUTSED: MIKS EI VASTA AVALIKU JA ERASEKTORI PARTNERLUS TÄIEL MÄÄRAL OMA POTENTSIAALILE?

4.1. Väljakutsed käesoleva kriisi raames²⁸

Hiljutine kriis on väga negatiivselt mõjutanud avaliku ja erasektori partnerluse projekte, sest i) pangalaenude ja muude krediidivormide kättesaadavus turul on avaliku ja erasektori partnerluse jaoks vähenenud ja märkimisväärselt on halvenenud finantstingimused, millega pakutakse avaliku ja erasektori partnerlustele laene. Sellist arengut on seostatud sellega, et pangad on muutnud avaliku ja erasektori projektide riskide hindamist. ii) Lisaks sellele on mõned riigi ja piirkonna ametiasutused vähendanud oma avaliku ja erasektori partnerluse programme või need peatanud.

Seetõttu piiravad praegu avaliku ja erasektori partnerluse arengut järgmised tegurid:

²⁷ http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/ppp_en.pdf

²⁸ Käesolevas osas on kasutatud Euroopa avaliku ja erasektori partnerluse ekspertkeskuse (edaspidi „EPEC”) analüüsi, mis on osa tema uurimusest kriisi mõju kohta avaliku ja erasektori partnerlusele. EPEC loodi komisjoni, liikmesriikide ja Euroopa Investeerimispanka ühisalgatusena. Täpsem teave on kättesaadav järgmisel veebisaidil: www.eib.org/epec.

- avaliku ja erasektori partnerluse projektide **võla maksumuse** märkimisväärne **suurenemine** laenuraha vähenemise tagajärjel;
- **tähtajad**,²⁹ mida pangad laenudele pakuvad, on **lühenenud märkimisväärselt**;
- tõsiasi, et tagatud **rahastamist** on **võimalik saada alles hankemenetluse lõppetapis**.

Sellise olukorraga silmitsi seistes on **liikmesriikide** käitumine erinev. Mõned ametiasutused on otsustanud vähendada oma avaliku ja erasektori partnerluse programme või need ajutiselt peatada. Teised aga on võtnud toetusmeetmeid alates **riigitagatise kavadest**, mida kasutatakse Prantsusmaal, Belgias ja Portugalis, kuni uute **avaliku sektori laenurahastuteni**, mis on kasutusele võetud Ühendkuningriigis, Saksamaal ja Prantsusmaal. Mitmed ametiasutused **muudavad** ka avaliku ja erasektori partnerluse projektide **hankemenetluste haldamist** või lihtsustavad riigihanke eeskirju ja tavasid, mis võivad tihti olla rangemad, kui ühenduse eeskirjades sätestatud menetluslikud miinimumnõuded kõnealuses valdkonnas. Selline areng näitab, et valitsused on võtnud endale kohustuse tagada, et avaliku ja erasektori partnerlustel oleks investeringutes olulisem roll – roll, mis muutub järjest olulisemaks, sest surve avaliku sektori rahastamisele jätkub lähitulevikus³⁰.

Piiratum juurdepääs rahastamisele võib mõjutada ka **riigihankemenetluses** konkurentsi tõhusust ja ulatust. Tõsiasi, et turul puudub pankadel piisav suutlikkus toetada kahte või enamat täielikult rahastatud pakkumist, ning see, et pangad ei ole valmis võtma endale märkimisväärsed kohustusi enne lepingu sõlmimist, mõjutavad oluliselt hankemenetlust. Küsimus on seega selles, kuidas tagada lepingute sõlmimine ja see, et avalik sektor rahastab majanduslikus mõttes soodsaimat pakkumust, järgides samal ajal riigihanke eeskirju. Komisjon analüüsib viise, kuidas selliste raskustega toime tulla (5. jagu).

ELi tasandil toetati Euroopa Ülemkoja 11. ja 12. detsembril 2008 aset leidnud istungil³¹ kiirendatud menetluste kasutamist 2009. ja 2010. aastal, tunnustades praeguse majandusolukorra erakorralist laadi ja vajadust kiirendada praeguse kriisi ajal avaliku sektori kulutuste tegemist³².

Komisjon on kehtestanud ka ühenduse **riigiabi meetmete** ajutise raamistiku rahastamisele juurdepääsu toetamiseks,³³ mis sisaldab mitmeid avaliku ja erasektori partnerluse seisukohast asjakohaseid sätteid. See on paindlik ja täiendav vahend, mis võimaldab liikmesriikidel sekkuda juhul, kui üldmeetmed, turutingimustega kooskõlas olevad sekkumised ja sekkumised tavapäraste riigiabi eeskirjade alusel ei ole piisavad selleks, et reageerida kriisist põhjustatud erandlikes tingimustes.

4.2. Sellistele keerulistele hankemudelitele nagu avaliku ja erasektori partnerlused omased väljakutsed

Avaliku ja erasektori partnerluse loomisega kaasnevad mitmed raskused, mille lahendamiseks on vaja laiaulatuslikumat lähenemisviisi.

²⁹ Turu standard on praegu 7 kuni 10 aasta pikkused tähtajad. Varem ei olnud haruldane, kui infrastruktuuri suurprojektidele pakuti 25 kuni 30 aasta pikkuseid tähtaegu.

³⁰ Avaliku ja erasektori partnerluse toetusmeetmed võivad endast kujutada riigiabi, millest tuleb komisjonile teatada.

³¹ Punkti 11 kaheksas taane.

³² IP/08/2040, 19.12.2008.

³³ ELT C 83, 7.4.2009, lk 1.

- Projekti ettevalmistamise ja pakkumuste esitamise etapis võib olla vaja võtta märkimisväärsete vahendite eraldamise kohustus. Lisaks sellele kaasnevad partnerlusega tihti olulised tehingukulud.
- Vaja võib olla **konkreetsed oskusi avalikus sektoris** seoses lepingute ettevalmistamise, sõlmimise ja haldamisega. Avaliku ja erasektori partnerluse tarbeks vajalikud keerulised finantslepingud ja sellealaste teadmiste vähesus võivad piirata avaliku sektori suutlikkust tagada tõhusad avaliku ja erasektori partnerlused. Seetõttu on vaja koolitust ja abi, et koondada vajalikke teadmisi avaliku ja erasektori partnerluse projektide nõuetekohaseks ettevalmistamiseks.
- **Ühenduse rahastamise** kaasamise korral võivad liikmesriigid lühikeses perspektiivis pidada avaliku ja erasektori partnerlust ebasoodsaks võimaluseks võrreldes toetustega projektidele, mille hankemenetlus on korraldatud ja mida rakendatakse traditsiooniliste vahendite kaudu. Pikaajaline kasu, mis tuleneb võimalikust suuremast tõhususest, kui projektis osaleb erasektor, tavatsevad minna meelest, kui tähelepanu pööratakse pakilisemale vajadusele täita ELi menetluslikke nõudeid. Lisaks sellele tuleks projektidesse investeeritavate ELi vahendite eraldamise korral tagada **avalikule ja erasektorile võrdsed võimalused** üldkasutatava infrastruktuuri ja teenuste haldamisel. Selle tagamiseks tuleks läbi vaadata eeskirjad ja tavad, tagamaks, et erasektori osalusega projektidesse investeerimiseks ettenähtud vahendite eraldamisel ei esine diskrimineerimist.
- Avaliku ja erasektori partnerluseks on vaja **pikaajalist valitsuse pühendumist ja poliitilist tahet jagada erasektoriga suurprojektide investeringuid**. Eelkõige võib võimalus, et eri õiguslikes valdkondades (keskkond, kohalike omavalitsuste autonoomsus, maksupoliitika, majanduspoliitika) **poliitika tulevikus muutub**, kaasa tuua ebakindluse seoses hankemenetlusega ja suurendada kulutusi.
- Selleks et avaliku ja erasektori partnerlus oleks edukas, on selle väljatöötamisel vaja pakkuda erasektori partneritele võimalust teenida tulu, mis oleks proportsionaalne nende võetud riskidega. Kuna riske jagatakse avaliku sektori partneritega, tuleks ka tulu nendega jagada. Pakkumismenetlus peab olema konkurentsivõimeline ja selleks on riiklikul tasandil vaja nõuetekohast õiguslikku ja finantsraamistikku. Avalik-õiguslikele üksustele peaks võimaldama paindlikkust selle otsustamisel, millist tüüpi lepinguid nad saavad sõlmida, ning neile peaks jääma võimalus sõlmida leping vastavalt majanduslikule tasuvusele, mida pakub riski parim jaotus avaliku ja erasektori vahel.

4.3. Ühiste tehnoloogiaalgatustele omased väljakutsed

Teadustegevuse valdkonna avaliku ja erasektori partnerlus on suunatud avaliku ja erasektori investeringute kooskõlastamisele, et luua uusi teadmisi ja saavutada tehnoloogilisi läbimurdeid. Tulemused on seega vähem etteennustatavad ja käegakatsutavad kui infrastruktuuri ja teenuste hangete korral, kuid see-eest on potentsiaal väga suur.

Viis esimest ühist tehnoloogiaalgatust loodi finantsmääruse artikli 185 alusel ühenduse asutusena, mille suhtes kohaldatakse eeskirju ja menetlusi, näiteks ühenduste asutuste raamfinantsmäärust, personalieeskirju ning privileegide ja immunitetide protokollid. Selle kehtestamise eesmärk ei olnud hõlbustada erasektori partneritega ühiseid investeringuid teadustegevuse valdkonnas kiiresti arenevatel turgudel, vaid minimeerida riske Euroopa avaliku sektori vahendite puhul. Kõnealused ühised tehnoloogiaalgatused muutuvad varsti täiesti iseseisvalt toimivaks ja uus rahastamisvahend on suunatud vajadusele, millele

pakendusuuringute ringkonnad on tähelepanu juhtinud. Samal ajal on partnerid juhtinud tähelepanu ka sellele, et rahastamisvahendit oleks võimalik tõhusamalt rakendada, kui lihtsustataks organisatoorset ja tegevuskorda ning kui õiguslik ja haldusraamistik oleks paremini sobitatud nende avaliku ja erasektori partnerlustega, mis tegutsevad turutingimustele lähedastel tingimustel.

Nende probleemidega tuleks nõuetekohaselt tegeleda, tagamaks, et olemasolevad ühised tehnoloogiaalgatused täidavad oma eesmärgid ning ei piira erasektori huvi osaleda uutes ühistes tehnoloogiaalgatustest sellistes valdkondades, kus avaliku ja erasektori partnerlused on vajalikud. Seetõttu on komisjonil kavas uurida alternatiivseid viise, mis võiksid kaasa tuua ühtsema korra avaliku ja erasektori partnerluste loomiseks ja rakendamiseks Euroopa teadusmaastikul. Võttes arvesse ühistest tehnoloogiaalgatustest saadud esimesi kogemusi ja arvestades uute pikaajaliste avaliku ja erasektori partnerluste loomist, kaalub komisjon õigusliku raamistiku ja finantseeskirjade (ja tegevuskorra) läbivaatamisel kõiki võimalusi, et tagada lihtne ja kulutõhus mudel, mis põhineks vastastikkusel mõistmisel, tõelisel partnerlusel ja riskide jagamisel.

Lisaks sellele on ELi peamiste teadus- ja innovatsiooniprogrammide (seitsmes raamprogramm, konkurentsivõime ja uuendustegevuse raamprogramm) panuste kaasamine otse avaliku ja erasektori partnerlustesse võimalik vaid toetuste ja avalike pakkumismenetluste kaudu. See kujutab endast piirangut juhul, kui kõige tõhusam koostöövorm oleks investering. Innovatsiooni tehtavate investeeringute parandamiseks uurib komisjon võimalusi, kuidas võimaldada avaliku ja erasektori partnerlusel teha selliseid investeerimisotsuseid, mis hõlmaksid ka ühenduse vahendeid.

5. EDASISED SAMMUD: MIDA TULEB TEHA?

Selleks et vallandada täiel määral avaliku ja erasektori partnerluse potentsiaali vahendina, mis aitab kaasa majanduse elavnemisele ja tulevikus jätkusuutlike, konkurentsivõimeliste ja kvaliteetsete avalike teenuste tagamisele ning keskkonnakaitse kõrgete standardite säilitamisele, kavatseb komisjon luua **tõhusa ja koostööd võimaldava võrgustiku** avaliku ja erasektori vahel. Võttes arvesse kõikide asjaomaste sidusrühmadega komisjoni loodava avaliku ja erasektori partnerluse rühma kaudu peetud dialoogi tulemusi, võetakse **mitmeid meetmeid**, mis täiendavad liikmesriikide meetmeid seoses avaliku ja erasektori partnerluste kasutamise soodustamisega ja nende arendamise teelt takistuste kõrvaldamisega. Kõnealused kavandatud meetmed keskenduvad ühest küljest ühenduse vahenditele ja õiguslikule raamistikule ning teisest küljest tõhustatud meetmetele, mille eesmärk on parandada avaliku ja erasektori partnerluse algatuste juurdepääsu rahastamisele ja suurendada Euroopa Investeerimispannga rolli vajalike projektide rahastamisel. Avaliku ja erasektori partnerluse kasutamise lõppotsuse teeb liikmesriigi ametiasutus ja seetõttu tuleb liikmesriikidel vaadata läbi riiklik raamistik sellise koostöö võimaldamiseks. Komisjon teeb järgmist:

1. **Avaliku ja erasektori partnerluste jaoks rahastamisele juurdepääsu** parandamine järgmiste meetmete kaudu:

- selliste ühenduse rahastamisvahendite tugevdamine ja kohaldamisala laiendamine, mida saaks praegu kasutada avaliku ja erasektori partnerluste teotamiseks – üleeuroopalise transpordivõrgu projektide laenutagatisvahend, Euroopa avaliku ja erasektori partnerluste ekspertkeskus ja muud algatused, mis küll ei ole otseselt suunatud avaliku ja erasektori

partnerluskavadele, aga saavad toetada avaliku ja erasektori partnerluse projektide rakendamist (JASPERS, JESSICA, riskijagamisrahastu, Marguerite'i fond);

- **Euroopa Investeerimispankaga** tegevuse tihe kooskõlastamine, et uurida võimalikke viise, kuidas suurendada Euroopa Investeerimispanka osalust infrastruktuuri rahastamises ELis, eelkõige seoses oluliste ELi algatustega, mille lisandväärtus on sotsiaalmajanduslik ja avaldub Euroopa tasandil (näiteks piiriülesed projektid, keskkonnasõbralikud algatused). Euroopa Investeerimispanka tuleks ka toetada tema püüdlustes kasutada täiel määral ära mitmesuguseid avaliku ja erasektori partnerluseks olemasolevaid vahendeid ja seada avaliku ja erasektori partnerluse toetamine üheks Euroopa Investeerimispanka peamiseks eesmärgiks. Lisaks sellele kutsutakse Euroopa Investeerimispanka üles edasi arendama ja rakendama tagatisvahendeid, et hõlbustada avaliku ja erasektori partnerluse rahastamist, edendades kapitaliturgude, institutsionaalsete investorite ja avaliku sektori rolli likviidsuse pakkujatena avaliku ja erasektori partnerluskavadele.

2. Avaliku ja erasektori partnerluste loomise hõlbustamine **avaliku ja erasektori partnerlusteks mõeldud avalike pakkumismenetluste** abil järgmiste meetmete kaudu:

- selle hindamine, milline on ühenduse **kriisile reageerimise vahendite mõju** infrastruktuuriinvesteeringuteks ettenähtud **rahastamise kättesaadavusele**, sealhulgas vajadus kohandada hankeprogramme ja -menetlusi, et võtta arvesse rahastamise vähenenud kättesaadavust;
- käimasoleva mõjuhindangu ja muude ettevalmistavate meetmete lõpule viimine, et kaaluda 2010. aastal ettepanekut õigusakti kohta **kontsessioonide** valdkonnas;

3. **Avaliku ja erasektori partnerluse võla ning eelarvepuudujäägi nõuetekohase käsitlemise tagamine** järgmiste meetmete kaudu:

- läbivaadatud rahastamiskorra puhul avaliku ja erasektori varade **bilansipõhise käsitlemise mõju** uurimine ning selgituste andmine avaliku ja erasektori partnerluse lepingute rahvamajanduse arvepidamises käsitlemisel kohaldatava raamatupidamismeetodi kohta;
- suuniste andmine avaliku ja erasektori partnerluskavade kontekstis antud tagatiste suhtes kohaldatavate raamatupidamismeetodite kohta;
- juhul kui liikmesriigid seda soovivad, siis neile selgete nõuannete andmise jätkamine üksikute avaliku ja erasektori partnerluse lepingute statistilise kajastamise kohta.

4. **Teabe kättesaadavuse parandamine ning asjaomaste teadmiste ja oskusteabe levitamine** järgmiste meetmete kaudu:

- komisjon kavatses avaldada suunised õiguslike ja meetodiliste küsimuste kohta seoses ELi vahendite kaasamisega avaliku ja erasektori partnerlusesse, eelkõige JASPERSi algatuse raames, et hõlbustada ja suurendada avaliku ja erasektori partnerluste osa struktuurifondides. Avaldatakse ka **suunised avaliku ja erasektori partnerluse kohaldatavuse** kohta lihtsamate avaliku ja erasektori partnerluse vormide puhul, näiteks DBO-tüüpi (*design-build-operate*, projekteeri – ehita – käita) lepingud;
- arendada tuleks **avaliku ja erasektori partnerluse katseprojekte**, mis võiksid näidata eeskjuju parimate tavade ja heade juhtimistavade küsimuses ning olla lahenduseks, mille

kasutamine võiks levida laiemas ulatuses ja hõlmata ka asjaomaste rahastamisprogrammide raames antavat tehnilist abi;

- koostöö tegemine Euroopa avaliku ja erasektori partnerluse ekspertkeskusega, et tuvastada viise, kuidas anda paremat **pikaajalist toetust** nendele liikmesriikidele, kes tahavad kasutada avaliku ja erasektori partnerlusi, et optimeerida struktuurifondide ja ühtekuuluvusfondi kasutamist investeerimiskavade osana. Euroopa avaliku ja erasektori partnerluse ekspertkeskusest tuleks tõhustada ja sellest peaks saama teabe ja parimate tavade vahetamise platvorm ning avaliku ja erasektori partnerluste toetuseks loodud riiklike asutuste Euroopa võrgustiku tegevuse keskpunkt. See võib täiendada ka JASPERSi ja komisjoni rolli, kes mõlemad toetavad üksikuid toetustaotlusi ja projekte. Uuritakse võimalusi edendada **paremat projektide ettevalmistamist ja selliste projektide väljatöötamist, mis on sobilikumad** erasektori osalemiseks;
- **heade tavade** levitamine koostöös Euroopa avaliku ja erasektori partnerluse ekspertkeskusega, et suurendada avaliku sektori haldussuutlikkust ja vähendada avaliku ja erasektori partnerluse kulusid. Euroopa avaliku ja erasektori partnerluse ekspertkeskus on näiteks koostanud analüüsi võimalike parandusmeetmete kohta, et toetada avaliku ja erasektori partnerluse algatusi finantsturgudel praegu valitsevates tingimustes³⁴;
- osana Euroopa majanduse elavdamise kava rakendamisest **koostöö tegemine liikmesriikidega**, et tuvastada liikmesriikide õiguses sätted, mis **välüstavad või takistavad avaliku ja erasektori partnerluste loomist**. Juhul kui kaasatud on ELi rahastamine, tuleb tagada, et vahendite eraldamisel projektidesse investeerimiseks ei esine diskrimineerimist selle alusel, kas projekti haldab avalik või erasektor. Komisjon kavatses koos liikmesriikidega läbi vaadata ELi ja riiklikud eeskirjad ja tavad ning esitada oma järeldused vajaduse korral koos ettepanekutega muudatuste tegemiseks enne 2010. aasta lõppu.

5. Ühiste tehnoloogiaalgatuste iseloomulike väljakutsete ja innovatsiooni rahastamisega seotud probleemide lahendamine järgmiste meetmete kaudu:

- olemasolevate ühiste tehnoloogiaalgatuste kiire iseseisvaks muutmine ja saadud kogemuste analüüsimine, uurides samal ajal võimalusi, kuidas ühtlustada õigus- ja haldusraamistikku, mida kohaldatakse ühiste tehnoloogiaalgatuste suhtes. Eesmärk peaks olema saavutada õige tasakaal kontrolli ja riski vahel ning tagada piisav paindlikkus, et võimaldada tõhusat partnerlust erasektori partneritega, tagades samal ajal ELi finantshuvide kaitse, mis põhineb kulude ja tulude võrdsel jagamisel;
- koostöös ühiste tehnoloogiaalgatuste juhtide ja muude sidusrühmadega tuleviku strateegilisest vaatenurgast hindamine, et tuvastada konkreetsed takistused ja viisid, kuidas need kõige paremini kõrvaldada, sealhulgas vajaduse korral neid reguleerivate ühenduse eeskirjade (näiteks finantsmääruse) muutmine. Lähikuudel esitatakse aruanne koos poliitiliste soovitustega. Kõnealuse aruande soovituste põhjal teeb komisjon ettepaneku **uue ühiste tehnoloogiaalgatuste raamistiku** kohta, mis võiks põhineda eraõiguslikel üksustel. Kõnealust raamistikku võetakse arvesse finantsmääruse läbivaatamisel, mille kohta tehakse ettepanek 2010. aasta esimesel poolel;

³⁴ Vrd Euroopa avaliku ja erasektori partnerluse ekspertkeskuse 2009. aasta augusti väljaanne „The financial Crisis and the PPP market, potential remedial actions” („Finantskriis ning avaliku ja erasektori partnerluse turg, võimalikud parandusmeetmed”), www.eib.org/epec.

- Euroopa Investeerimispannga grupi ja muude sidusrühmadega koostöö tegemine, et uurida, kuidas tõhustada rahastamisvahendeid, et parandada innovatsiooni rahastamist. Kõnealuses koostöös võiks ka uurida, kas ja kuidas lihtsustada ELi osalemist eraõiguslikes üksustes, et saavutada innovatsiooniga seotud poliitilisi eesmärke. Selle töö tulemusi võiks arvesse võtta komisjoni ettepanekutes uue innovatsioonipoliitika kohta, mille esitamise tähtaeg on 2010. aasta alguses. Seda võiks vajaduse korral arvesse võtta ka finantsmääruse kavandatud läbivaatamises.

Komisjon kavatses enne 2011. aasta lõppu teha kokkuvõtte kõnealuste algatuste tulemustest, mille eesmärk on parandada avaliku ja erasektori partnerluste ELi raamistikku, ja vajaduse korral esitada ettepanekuid uute algatuste kohta.

6. JÄRELDUS

Avaliku ja erasektori partnerluse arendamine muutub väga oluliseks, sest finants- ja majanduskriis on vähendanud avaliku sektori suutlikkust koondada piisavalt rahalisi vahendeid ja eraldada vahendeid oluliste poliitikavaldkondade ja konkreetsete projektide tarbeks. Avaliku sektori huvi innovaatiliste rahastamisvahendite vastu on suurenenud ja suurenenud on ka poliitiline valmisolek luua tingimused tõhusamatele infrastruktuuriprojektide elluviimise viisidele, olgu see siis transpordi, sotsiaal-, energeetika või keskkonna valdkonnas. Teisest küljest võib erasektori huvi avaliku ja erasektori partnerluses osalemiseks piirata kehtiv õiguslik raamistik ja uued majanduslikud piirangud ning muud pikaajalised väljakujunenud tegurid, nagu avaliku sektori piiratud suutlikkuse viia ellu avaliku ja erasektori partnerlusi mitmel pool Euroopas. Selleks et tagada, et avaliku ja erasektori partnerlused mängivad pikas perspektiivis olulist rolli, on hädavajalik, et 2010. aastal võetaks eelkõige järgmised viis meetet.

- Komisjon loob avaliku ja erasektori partnerluse rühma, kutsudes asjaomaseid sidusrühmi arutama oma probleemide üle ja esitama täiendavaid ideesid seoses avaliku ja erasektori partnerlusega. Vajaduse korral avaldab komisjon suunised, mis aitaksid liikmesriikidel vähendada halduskoormat ja viivitusi avaliku ja erasektori partnerluste rakendamises; seda arvestades uurib komisjon võimalusi hõlbustada ja kiirendada avaliku ja erasektori partnerluse projektide kavandamislubade andmist.
- Komisjon teeb koostööd Euroopa Investeerimispannaga, et **suurendada avaliku ja erasektori partnerlustele kättesaadavat rahastamist**, suunates ümber olemasolevaid ühenduse vahendeid ja arendades rahastamisvahendeid avaliku ja erasektori partnerluste rahastamiseks olulistes poliitikavaldkondades.
- Komisjon vaatab läbi asjaomased eeskirjad ja tavad, **tagamaks, et juhul, kui kaasatud on ühenduse rahastamine, ei esineks avalike vahendite eraldamisel diskrimineerimist seoses projektide haldamisega**, olgu need siis avaliku või erasektori projektid. Vajaduse korral esitab komisjon ettepaneku muudatuste kohta.
- Komisjon teeb ettepaneku **innovatsiooni käsitleva tõhusama raamistiku kohta**, mis annab **muu hulgas ELile võimaluse** osaleda eraõiguslikes üksustes ja otseselt investeerida konkreetsetesse projektidesse.

- Komisjon kaalub ettepanekut **kontsessiooni käsitleva õigusakti** kohta käimasoleva mõjuhinngu alusel.

Eespool kirjeldatud meetmete eesmärk on luua avaliku ja erasektori partnerluste jaoks toetav ühenduse raamistik, mis rahuldab kodanike vajadusi, edendab ühenduse eesmärke prognoosiva analüüsi kaudu ja tagab, et tegelikult saavutatud tulemused vastaksid neile vajadustele.