

Koncesiju veicināšanas (privātā kapitāla piesaiste valsts funkciju veikšanai) koncepcija

1. Problēmas izklāsts

Koncesijas ir viena no PPP¹ (valsts/privāta partnerība) formām, kuras mērķis ir publisko pakalpojumu nodrošināšana (piemēram, upes šķērsojuma nodrošināšana, ūdens/siltuma apgādes nodrošināšana utt.), izmantojot izstrādātu privātās iniciatīvas un privāta kapitāla piesaistīšanas, kā arī valsts sektora risku nodošanas metodi

Pie koncesijām tiek pieskaitīti arī BOT² tipa kontrakti, kas paredz, ka privātajai kompānijai tiek dota koncesija celt noteiktu infrastruktūras objektu, nodrošināt tā darbību pēc koncesijas līgumā noteiktiem parametriem, un koncesijas perioda beigās nodot valstij. Šādu objektu (piemēram, spēkstacija, lidosta, ceļš, tunelis utt.) celtniecību un apsaimniekošanu ar mērķi nodrošināt noteiktas funkcijas veikšanu parasti finansē valsts, kamēr koncesijas gadījumā to dara privātā kompānija.

Daudzu valstu pieredze rāda, ka ar koncesijām ir iespējams veicināt privātā kapitāla investīcijas tautsaimniecībā, uzlabot sniegto pakalpojumu kvalitāti, nodrošināt valsts resursu racionālāku izmantošanu un vairojot kapitālu, racionālāk izmantot valsts budžeta līdzekļus. Koncesiju piemērošana atslogo budžetu no ilgtermiņa investīcijām nepieciešamajiem izdevumiem, ļaujot tos izmantot tekošo izdevumu palielināšanai, nepalielina valsts ārējo parādu.

Koncesijā parasti nodod objektus (un ar tiem saistītu funkciju veikšanu), kurus valsts nav paredzējusi privatizēt un grib paturēt savā kontrolē un kuru darbības nodrošināšanai (celtniecība/rekonstrukcija) ir nepieciešami lieli kapitālieguldījumi. Tomēr, lai koncesija būtu sekmīga, svarīgs priekšnoteikums ir iespēja iekasēt lietotāju maksu, ar kuras palīdzību privātā kompānija spētu apmaksāt savus izdevumus un gūtu peļņu. Tāpēc koncesijas mehānismu ieviešana nebūt nenozīmē problēmas vienkāršu un lētu risinājumu.

BOT tipa kontrakti pasaulē vissekmīgāk tiek pielietoti transporta infrastruktūras nodrošināšanai (lidostas, dzelzceļš, autoceļi, tuneļi, tilti), enerģētikā, komunālajos pakalpojumos, telekomunikācijās, retāk - veselības aizsardzībā un izglītībā.

Koncesijas sāk arvien plašāk pielietot arī Centrāleiropas valstīs. Plaši tās ir pielietotas Polijā. Arī Igaunijā, piemēram, ir apstiprināts

¹ PPP - saīsinājums no angļu valodas: "public/private partnership". PPP galvenās formas ir šādas: pakalpojumu kontrakti, pārvaldības kontrakti, nomas līgumi, koncesijas, BOT tipa kontrakti, kopuzņēmumi, privatizācija.

² BOT - saīsinājums no angļu valodas: "build, operate and transfer".

līguma projekts Tallinas siltumapgādes uzņēmuma “Tallinna Soojus” nodošanai 30 gadu koncesijā.

LR Saeima 2000.gada 20.janvārī pieņēma Koncesiju likumu. Šī likuma pieņemšana ir radījusi likumīgus priekšnoteikumus valstij un pašvaldībām nodot savus resursus vai funkcijas privātajam sektoram ilgtermiņa nomā uz koncesijas vienošanās pamata.

Šī likuma izpratnē koncesiju resursi varbūt valsts vai pašvaldību īpašums, lietas vai lietu kopības, kuras var nodot vai kuras ir nodotas koncesionāram attiecīgo sabiedriski nepieciešamo funkciju veikšanai saskaņā ar koncesijas līgumu. Svarīgi ir atzīmēt, ka lietas, atbilstoši *Civillikumam* var būt nemateriālas, piemēram, funkcijas. Tas nozīmē, ka *Koncesiju likums* pieļauj iespēju nodot privātajam sektoram nomā atsevišķu valsts funkciju veikšanu.

Koncesiju likums dod vispārīgu pamatu jeb “vadlīnijai”, bet neatrisina konkrētu ar koncesiju piemērošanu saistītu problēmu loku, kas saistītas ar likuma normu vienveidīgu interpretāciju. Likums nosaka procedūras kā gatavojams koncesijas līgums, atstājot jautājumu atrisināšanu par konkrētiem koncesijas resursiem, to nodošanas un atgriešanas nosacījumiem gan termiņā, gan pirms termiņa, samaksas nosacījumiem u.c., kā arī konkrēta koncesiju projekta un līguma uzdevumus.

Ir virkne jautājumu, uz kuriem šobrīd nav dotas konkrētas atbildes. Galvenie no tiem ir šādi:

- kā interpretēt koncesiju resursus (pakalpojumu funkcija kā koncesijas resurss, piemēram, atkritumu izvešana, ceļu uzturēšana utt.);
- kam pieder īpašumi, kas izveidoti par koncesionāra līdzekļiem koncesijas periodā. Esošā likuma redakcija ļauj brīvi traktēt šīs īpašumtiesības. Piemēram, problēmas var rasties gadījumos, kad koncedents, veicot aprēķinus, par pamatu pieņem vienu traktējumu, taču vēlāk, slēdzot koncesijas līgumu, koncesionārs šo īpašumtiesību jautājumu traktē citādāk. Vai arī koncesionāram problēma var rasties tajā brīdī, kad tas risinās kredīta ņemšanas jautājumu. Tādejādi, lai nerastos problēmas piemērot koncesiju mehānismu, tas ir jākonkretizē noteiktos koncesiju parauglīgumos;
- kāda ir kārtība, kādā koncesijas resursi tiks nodoti atpakaļ koncedentam, ja koncesijas līgums tiek izbeigts pirms termiņa (piemēram, koncesionāra likvidācijas gadījumā);
- samaksa par koncesiju – pēc kādas metodikas to aprēķināt, vai nepieciešams unificēt šādus aprēķinus, vai arī katrs gadījums aplūkojams individuāli. Šobrīd nav skaidrs, kas varētu veikt šādu izvērtēšanu un kas par to maksās.

Problēmas, ar kādām nākas saskarties Latvijas institūcijām, kuras mēģina piemērot koncesijas, ir dotas ielikumā.

Ielikums

Informācija par koncesijas nosacījumiem Republikas laukumā 2.

Ministru kabinets 2000. gadā nolēma nodot koncesijā augstceltnes ēku Rīgā, Republikas laukumā 2. Valdība šādu lēmumu pieņēma, izskatot koncepciju, kuras mērķis bija izvēlēties optimālo variantu augstceltnes ēkas uzturēšanai un rekonstrukcijai, nodrošinot Zemkopības ministrijas funkcionēšanu šajā ēkā.

Minētās ēkas būvniecība tika sākta ap 1960.gadu un ar pārtraukumiem turpinājās līdz 1986.gadam. Eksploatācijā ēka tika pieņemta ar nopietniem defektiem, kas līdzekļu trūkuma dēļ nav novērsti līdz šim brīdim. AS "Pilsētprojekts" eksperti 1996.gadā veica ēkas tehniskā stāvokļa apsekošanu. Tajā konstatēts, ka neatliekami ir jāveic ārsienu kapitālais remonts. Morāli un fiziski nolietotojās ir ēkas ventilācijas, kondicionēšanas un apkures sistēmas, arī lifti. Lai veiktu neatliekamos ēkas rekonstrukcijas darbus, pēc sākotnējiem aprēķiniem, ir nepieciešami apmēram 1,5 miljoni latu. Par telpu nomu iekasētie līdzekļi sedz tikai ēkas uzturēšanas un kārtējo remontu izdevumus, bet Zemkopības ministrijas budžetā nav paredzēti līdzekļi rekonstrukcijas darbu veikšanai.

Starpministriju darba grupa, kas tika izveidota ar mērķi izstrādāt koncesijas piešķiršanas nosacījumus, piedāvāja ēku nodot koncesijā uz 30 gadiem ar nosacījumu, ka koncesionāram ar saviem līdzekļiem jāsedz ēkas apsaimniekošanas izmaksas, kā arī jāsedz ēkas rekonstrukcijas izmaksas, kuru minimālais ieguldījumu apjoms ir ne mazāks kā 5 miljonu latu. Koncesionāra pienākums rekonstrukcijas laikā ir nodrošināt Zemkopības ministrijas personālu ar darba telpām. Maksājumi valsts budžetā tiek noteikti izsolē, bet ne mazāk kā 138 tūkst. gadā, maksājumu veicot kā atlikto maksājumu sākot ar koncesijas 21. gadu. Koncesijā nodotie resursi paliek valsts īpašumā visā koncesijas līguma darbības laikā. Izbeidzoties koncesijas līgumā paredzētajam termiņam, koncesijas resursi tiek nodoti atpakaļ koncedentam bez atlīdzības. Koncesionārs ir tiesīgs iznomāt telpas koncesijas līgumā paredzētajiem mērķiem (izmantojot koncesijā nodotos resursus biroja un to apkalpojošo infrastruktūras telpu iznomāšanai) bez saskaņošanas ar koncedentu. Bez ēkas koncesijā tiek nodota arī zeme 13 tūkst. m² platībā.

Pozitīvi vērtējams tas, ka ēka tiktu nodota ilglaicīgā koncesionāra valdījumā, kas varētu radīt interesi par investīciju ieguldīšanu ēkā un īpašumu optimālu apsaimniekošanu. Koncesionārs tiktu izvēlēts konkursa

kārtībā, valsts saglabātu īpašuma tiesības uz nekustamo īpašumu, netērējot budžeta līdzekļus tā saglabāšanai un uzlabošanai.

Pagaidām MK nav pieņēmis lēmumu par minētās ēkas nodošanu koncesijā.

Informācija par darbu ar koncesijām autoceļu nozarē.

Autoceļu nozare pasaules praksē ir viena no tām nozarēm, kurā privātā sektora līdzekļu iesaistīšana bez valsts garantijām tiek plaši praktizēta. Tas saistīts ar apstākli, ka nozare ir finansu līdzekļus ļoti patērējoša un pat ekonomiski attīstītājās valstīs publiskais sektors nav spējīgs investēt nepieciešamos līdzekļus. Privātā sektora līdzekļu iesaistīšanas iespējas tiek nepārtraukti analizētas arī Latvijā gan izvērtējot dažādus projektus, gan arī mūsu apstākļiem atbilstošāko kaimiņvalstu praksi. Problēma ir nepietiekamā satiksmes intensitāte un līdz ar to arī nepietiekamā projektu ekonomiskā lietderība.

Iespējamo projektu meklējumi pagaidām notiek trīs virzienos:

- jauna autoceļu posma būvniecība un uzturēšana koncesijas periodā. Reālākais projekts - savulaik uzsāktā jauna ceļa posma būvniecība no Rīgas apvedceļa līdz Jēkabpīlij;

- satiksmes drošības un servisa līmeņa paaugstināšana un sekojoša uzturēšana, kāda autoceļa sakārtošana koncesijas periodā (piemēram, Rīga - Liepāja, Rīga - Ventspils un tml.);

- atsevišķa autoceļu apkalpes elementa nodošana koncesijā. Patlaban tiek analizēta iespēja Bergos nodot koncesijā gājēju tiltiņa izbūvi ar pakalpojumu sniegšanas vietām uz tā.

Šo meklējumu virzienu tālāka izstrādāšana varētu būt nozares uzdevums koncesiju projektu uzsākšanai valstī.

Koncesijas iespējas būtu izvērtējamas arī jaunas Daugavas šķērsošanas vietas projektā Rīgā.

Līdz ar to koncesijas Latvijā šobrīd netiek pienācīgi piemērotas, jo nav prakses kvalitatīvu projektu sagatavošanā, līgumi ir sarežģīti, koncesiju resursu apzināšana un to piemērošanas iespēja netiek veikta, iespējams arī nepieciešami stimuli koncesiju veicināšanai u.c.

Ņemot vērā augstāk minēto, lai sekmētu koncesiju projektu izstrādāšanu un koncesiju resursu izvērtēšanu, konsultētu risku analīzi, sniegtu koncesiju sagatavošanas administrēšanas ieteikumus, izvērtētu likumdošanas grozījumu nepieciešamību u.tml., nepieciešami centralizēti finansu resursi minēto koncesiju piemērošanas veicināšanas pasākumu (kā arī juridisko pakalpojumu) veikšanai. Papildus nepieciešams izveidot struktūrvienību vai institūciju, kas sniegtu konsultācijas un tehnisko palīdzību. Īpaši labvēlīgi tas varētu sekmēt pašvaldību ieinteresēšanu koncesiju projektos. Tā kā nav "koncesiju informācijas centra", institūcijas spiestas "izgudrot velosipēdu" katra atsevišķi no jauna.

Nemot vērā to, ka saskaņā ar Koncesiju likumu ar koncesijas projektu un līgumu visā tā “dzīves ciklā” saistīto jautājumu atbildīgais kārtotājs ir tā valsts vai pašvaldības institūcija, kura pārvalda koncesijas resursu (koncesijas ir viena no attiecīgās sektorpolitikas sastāvdaļām), nebūtu skatāms jautājums par koncesiju resursu nodošanu trešajai pusei, t.sk., institūcijai, kas veiktu augstākminētās funkcijas. Tas nozīmē, ka koncesiju projektu ierosināšana, izstrāde un realizācija, MK rīkojumu projektu par koncesiju resursu nodošanu koncesijā gatavošana saglabājama tās valsts vai pašvaldību institūcijas kompetencē, kura pārvalda attiecīgo resursu un rīkojās ar to. Gadījumā, ja kādā darba etapā nepieciešama konsultantu pakalpojumu izmantošana konkrētu jautājumu izpētei, to skaitā arī ekonomiskās lietderības izvērtēšanai, - tas jādara iespējamā koncesijas resursa pārvaldītājam.

2. Prognozes par sekām, kas radīsies, ja problēma netiks risināta

Ja koncesiju ieviešana netiks veicināta, valsts neizmantos tās iespējas, ko dod privātā sektora iesaistīšana publisko pakalpojumu nodrošināšanā, valsts un pašvaldību īpašuma apsaimniekošanā un infrastruktūras uzlabošanā, un rezultātā:

- valstij trūks finansu resursu infrastruktūras objektu attīstībai un uzturēšanai, pieaugs budžeta deficīts un valsts parāds;
- nepietiekami uzlabosies vai netiks no jauna uzcelti valsts attīstībai svarīgi infrastruktūras objekti;
- neuzlabosies patērētājiem sniegto pakalpojumu kvalitāte un daudzveidība;
- netiks izmantota iespēja nodrošināt valsts un pašvaldību mantas racionālāku apsaimniekošanu.

3. Problēmas risinājums

Lai *Koncesiju likums* sāktu reāli funkcionēt, kā arī lai valsts, pašvaldības un uzņēmēji saprastu un pielietotu pilnīgi jaunu instrumentu publisko pakalpojumu nodrošināšanā, tādējādi sasniedzot valsts vai pašvaldības budžeta līdzekļu ievērojamu ietaupījumu, nepieciešams pilnveidot gan juridisko bāzi, gan arī valstiski sekmēt koncesiju projektu izstrādāšanu un koncesiju resursu izvērtēšanu, konsultēt risku analīzes noteikšanā, sniegt koncesiju sagatavošanas un administrēšanas ieteikumus, un tml.

Esošās situācijas uzlabošanai tiek piedāvāts sekojošs risinājums.

Paplašināt Ekonomikas ministrijas pārziņā esošās Latvijas Attīstības aģentūras (LAA) funkcijas un tās sastāvā izveidot koncesiju vienību. LAA šādu jaunu funkciju uzsākt pildīt vienlaicīgi ar plānoto

valsts īpašuma objektu privatizācijas funkciju pārņemšanu no likvidējamās Privatizācijas aģentūras (PA).

Koncesijas struktūrvienības galvenie darbības virzieni:

- tiesiskās un metodiskās bāzes sagatavošana;
- iespējamo koncesiju resursu apzināšana un novērtēšana, starptautiskas prakses koncesiju jomā apzināšana un piemērošana Latvijas apstākļiem;
- zināšanu un pieredzes nodošana plašā līmenī;
- konsultāciju sniegšana;
- koncesiju līgumu projektu izvērtēšana un atzinumu sniegšana par koncesiju mehānismu piemērošanu.

Latvijas Attīstības aģentūrā, izveidojot šādu koncesiju veicināšanas vienību un vienlaicīgi tai pārņemot valsts īpašuma privatizācijas funkcijas un PA cilvēkresursus, tiks efektīvi izmantots uzkrātais intelektuālais potenciāls, ņemot vērā Privatizācijas aģentūrā strādājošo speciālistu pieredzi valsts īpašuma privatizācijā, pieredzi darbā ar valsts īpašuma nodošanu nomā, kā arī līdzdalību tiesiskā nodrošinājuma izstrādāšanā ēkas Rīgā, Republikas laukumā 2, nodošanai koncesijā.

Nepieciešami mazi papildus finansu – materiālie līdzekļi (3–4 speciālistu darba apmaksā), kā arī iespēja nekavējoties uzsākt koncesiju mehānismu ieviešanas sagatavošanu.

Finansējums šādas vienības darbības nodrošināšanai ir jāparedz no valsts īpašuma privatizācijas rezultātā iegūto līdzekļu atskaitījumiem. Nākotnē apsverama būtu iespēja ieviest koncesionāra maksājumu par koncesijas piešķiršanu, kas koncesijas piešķiršanas nosacījumos būtu jānosaka tādā apmērā, lai tiktu segti vismaz koncesiju sagatavošanas izdevumi.

Lai varētu veikt koncesiju ieviešanas politikas izstrādi, Ekonomikas ministrijai ir jāizveido Valsts – privātā partnerības politikas nodaļa. Jaunizveidotās nodaļas uzdevumi būs: tiesiskās un metodiskās bāzes sagatavošana, koncesiju resursu apzināšana, valsts, pašvaldību un privāto sektora aktivitāšu koordinācija koncesiju ieviešanas jomā, sadarbība ar ārvalstu institūcijām koncesiju jautājumos.

Finansējums jaunizveidotai nodaļai ir jāparedz no valsts budžeta, tai skaitā, izmantojot attiecīgā Ekonomikas ministrijas departamenta resursus.

4. Nepieciešamo tiesību aktu projektu apraksts

Izstrādāt grozījumus 1995.gada 21.novembra Ministru kabineta noteikumos Nr.360 “Bezpeļņas organizācijas valsts akciju sabiedrības “Latvijas Attīstības aģentūra” statūti”, paredzot Latvijas Attīstības

aģentūrai vienlaikus ar Privatizācijas aģentūras funkciju pārņemšanu uzsākt pildīt koncesiju veicināšanas funkciju. Paredzēt finansējumu koncesiju veicināšanas funkcijas veikšanai no valsts īpašuma privatizācijas rezultātā iegūto līdzekļu atskaitījumiem.

Veikt grozījumus Ekonomikas ministrijas nolikumā, paredzot valsts – privātā partnerības politikas izstrādes funkciju. Paredzēt finansējumu jaunās funkcijas nodrošināšanai no valsts budžeta, tai skaitā Ekonomikas ministrijas attiecīgā departamenta resursu izmantošanu.

Finansu aprēķini Koncesiju (privāta kapitāla piesaiste valsts funkciju veikšanai) veicināšanas koncepcijas projektā ietverto risinājumu variantiem

I. Struktūrvienības vai institūcijas izveidošanai, kas sniegtu konsultācijas un tehnisko palīdzību koncesiju jomā.

1.variants (Latvijas Attīstības aģentūras funkciju paplašināšana).

Izmaksas (latos)

N.p. k.	Izmaksas veids	Vidējā mēneša bruto alga vienam darbiniekam	Kopā ar sociālo nodokli (x 1.2609)	Gadā vienam darbiniekam (x 12)	Gadā 4 darbiniekiem
1.	Atalgojums	600	757	9 084	36 336
2.	Pieskaitāmās izmaksas (materiāli tehniskais nodrošinājums, elektrība, komunālie pakalpojumi, administrācija, sakari)			3 300	13 200
3.	Komandējumi un transporta izmaksas			4 000	16 000
	Kopā				65 536
4.	Pakalpojumi ārējiem izpildītājiem (juridiskie, inženiertehniskie u.c.)			40 000	40 000
	Kopā				105 536

Nepieciešamie cilvēkresursi

Gads	2002	2003	2004
Darbinieku skaits	2	4	5

Finansējuma avoti

Līdz 2003.gadā koncesiju ieviešana pilnībā tiks finansēta no valsts īpašuma privatizācijas ieņēmumiem, bet sākot ar 2004.gadu pakāpeniski pieaugs finansējums no koncesiju ieņēmumiem.

2.variants (Koncesiju aģentūras izveidošana).

Ja tiek veidota Koncesiju aģentūra tad, salīdzinot ar 1.variantu:

- 6-7 reizes lielākas telpu/ biroja izmaksas (LAA 6m² uz darbinieku x 4Ls/m² mēnesī =24lati/mēnesī). Jauna biroja telpu īre (neskaitot elektrību un komunālos pakalpojumus) atkarībā no vietas ir vid. 6.4 ls/m² x 100 m² = 640 Ls/mēnesī = 7680 Ls/gadā.
- Lielāki materiāli tehniskā nodrošinājuma izdevumi (jaunas mēbeles, aprīkojums utt).
- Transporta iegāde.
- Lielākas administrācijas izmaksas.
- Atalgojums uz vienu darbinieku un pakalpojumi ārējiem izpildītājiem ir vienādi ar izmaksām 1.variantā.

II. Valsts politikas koncesiju (valsts privātā partnerības) jomā izstrādei un koordinācijai - Ekonomikas ministrijas funkciju paplašināšana.

Izmaksas (latos)

N.p.k.	Izmaksas veids	Vidējā mēneša bruto alga vienam darbiniekam	Kopā ar sociālo nodokli (x 1.2609)	Gadā vienam darbiniekam (x 13)	Gadā darbiniekiem
1.	Atalgojums -				
	Nodaļas vadītājs	286	361	4 693	4 693
	Nodaļas vadītāja vietnieks	254	320	4 160	4 160
	Vecākais referents	209	264	3 432	3 432
2.	Pieskaitāmās izmaksas (komunālie pakalpojumi, sakari, kancelejas preces u.c.)			700	2 100
3.	Komandējumi un transporta izmaksas			943	2 830
	Kopā				17 215
4.	Darba vietu iekārtošanas izdevumi (mēbeles, biroja aprīkojums)			2 200	6 600
	Kopā				23 815