

Institucionāla partnerība - birokrātijas sapnis

Mārtiņš Tarlaps,

Zvērinātu advokātu biroja *Raidla Lejiņš & Norcous* jurists

2009. gada 28. maijā Saeima otrajā lasījumā pieņēma Publiskās un privātās partnerības likumu (PPP likums). Tas šobrīd ir kļuvis par vienu no likumdevēja prioritātēm un potenciālajiem Latvijas glābšanas riņķiem, jo ir cerība, ka publiskās un privātās partnerības projekti varētu sniegt būtisku ieguldījumu valsts ekonomikas sildīšanā. Diemžēl pirms šī likuma izskatīšanas trešajā lasījumā vēl joprojām ir daudz neatbildētu jautājumu.

Neapšaubāmi, ka viens no galvenajiem priekšnoteikumiem PPP attīstībai Latvijā ir kvalitatīvs un saprotams PPP likums. Tam jārada pārliecība potenciālajos investoros, ka investīcijas būs drošas un atmaksāsies. Lasot PPP likumu, potenciālajam investoram būtu jāspēj rast vienkāršas atbildes uz sarežģītiem jautājumiem. Diemžēl jāsecina, ka pašlaik PPP likumprojekts nesniedz pilnīgu priekšstatu par to, kā publiskā un privātā partnerība Latvijā tiks īstenota.

To spilgti ilustrē institucionālās partnerības iekļaušana PPP likumā. Proti, publiskais un privātais partneris nodibina kopsabiedrību (SIA vai AS), un publiskais partneris ar šo kopsabiedrību kā privāto partneri slēdz kādu no PPP līgumiem – partnerības iepirkuma līgumu vai koncesijas līgumu.

Institucionālā partnerība Eiropas Savienības valstīs ir ne pārāk bieži sastopams PPP projektu īstenošanas modelis. Turklāt tās saglabāšana PPP likumā būtu pretrunā ar valdības deklarēto mērķi – veidot kompakto valsts pārvaldi, atbrīvojoties no tām funkcijām, kuras privātais sektors varētu pārvaldīt efektīvāk. PPP likums tā pašreizējā redakcijā (pirms 3. lasījuma) parāda, ka Saeima nav ieklausījusies uzņēmēju atkārtotajos aicinājumos maksimāli ierobežot valsts un pašvaldību tiešu iesaistīšanos komercdarbībā.

Joprojām aktuāls ir jautājums, vai valstij patiešām ir jānodarbojas ar komercdarbību, vai arī jārūpējas, lai tiktu radīta maksimāli labvēlīga komercdarbības vide? Tā vietā, lai efektīvi ierobežotu valsts un pašvaldību tiešu vai pastarpinātu iesaistīšanos komercdarbībā, Saeima ar PPP likuma starpniecību sniedz iespēju ierēdņiem pieņemt lēmumus, kas ir vērsti tieši uz pretējo. Proti, PPP likumā noteikts, ka gadījumos, kad publiskais partneris vēlas veikt pastiprinātu PPP līguma izpildes kontroli un piedalīties kapitālsabiedrības pārvaldē (tātad – iesaistīties komercdarbībā), tiek piemērots institucionālās partnerības modelis un dibināta kopsabiedrība.

PPP likumā teikts, ka kopsabiedrības dibināšana ir atkarīga no publiskā partnera subjektīvas «vēlmes», nevis no objektīvi pastāvošiem kritērijiem, kuri attaisnotu jaunas kapitālsabiedrības dibināšanu ar valsts vai pašvaldības kapitāla līdzdalību vai privātā partnera iesaistīšanu jau esošā valsts vai pašvaldības kapitālsabiedrībā. Protams, no vienas puses, PPP likumā ir iekļauta atsauce uz Valsts pārvaldes iekārtas likuma normām, kas nosaka, kādos gadījumos publiskas personas var veikt komercdarbību. No otras puses, šīs normas šķiet neefektīvas – pašlaik valsts un pašvaldības tieši vai netieši ieguldījušas līdzekļus vairāku simtu kapitālsabiedrību pamatkapitālos. Jāsecina, ka PPP likumā ietvertā atsauce uz Valsts pārvaldes iekārtas likumu minimāli ierobežos institucionālās partnerības modeļa izvēli un tai sekojošo valsts un pašvaldību iesaistīšanos komercdarbībā, veidojot jaunas kopsabiedrības arī gadījumos, kur tas objektīvi nebūtu nepieciešams.

Papildu jautājumus rada PPP likuma piedāvātie «attaisnojumi» institucionālās partnerības izvēlei. Vai patiešām nepieciešams veidot kopsabiedrību, lai nodrošinātu «pastiprinātu PPP līguma izpildes kontroli», un vai vienīgais šādas kontroles realizēšanas mehānisms ir publiskā partnera piedalīšanās kopsabiedrības pārvaldē? Kapitālsabiedrību pārvalde tiek īstenota ar dalībnieku (akcionāru) sapulces, padomes (ja tāda ir izveidota) un valdes starpniecību. Jautājums – kas pārstāvēs valsti un pašvaldības

minētajās kopsabiedrību pārvaldes institūcijās? Iepriekšējā pieredze rāda, ka tie varētu būt ierēdņi, kuri tādējādi tiktu atrauti no savu tiešo pienākumu izpildes vai kuri speciāli tiktu algoti šādas funkcijas veikšanai. Tie varētu būt arī valsts un pašvaldību iecelti pārstāvji kopsabiedrību valdēs un padomēs. Bet kā tas saskan ar valdības mērķi efektīvizēt valsts pārvaldi un ierobežot valsts un pašvaldību kapitālsabiedrību politizēšanu?

Nevar piekrist, ka PPP līguma izpildi efektīvi var kontrolēt, tikai nodibinot kopsabiedrību. Institucionālā partnerība pati par sevi nenozīmē, ka publiskā partnera pārstāvim ir garantēta vieta kopsabiedrības valdē vai padomē – šo institūciju sastāvs parasti ir atkarīgs no dalībnieku vai akcionāru sastāva. Gadījumi, kad kapitālsabiedrības mazākuma dalībnieks vai akcionārs iegūst savam daļu vai akciju skaitam nesamērīgi lielu ietekmi kapitālsabiedrības pārvaldes institūcijās, ir ļoti reti. Tātad jābūt kādam citam PPP līguma izpildes efektīvas kontroles veidam, kas nodrošina pietiekami efektīvu PPP līguma izpildes kontroli, publiskajam partnerim pārlietu neiejaucoties privātā partnera komercdarbībā, kas tieši nesaistās ar konkrēto PPP projektu.

Atbilde nav tālu jāmeklē. Pašā PPP likumā noteikts, ka PPP projektu realizēšanai no privātā partnera var prasīt nodibināt mērķsabiedrību, ar kuru publiskais partneris slēgs PPP līgumu. PPP likumā varētu noteikt, ka publiskā partnera pastiprināta kontrole pār PPP līguma izpildi izpaužas kā, piemēram, publiskā partnera pārstāvja tiesības bez balsstiesībām piedalīties mērķsabiedrības pārvaldes institūciju sapulcēs un sēdēs un publiskā partnera tiesības uz informāciju par mērķsabiedrību tādā pat apmērā, kādā Komerclikums šādas tiesības piešķir kapitālsabiedrību dalībniekiem vai akcionāriem. Šādā gadījumā PPP likumā papildus būtu jānosaka, ka mērķsabiedrības dalībnieku vai akcionāru sapulcei nav tiesību ierobežot publiskā partnera pieeju informācijai par mērķsabiedrību un par PPP līguma izpildi. Publiskajam un privātajam partnerim ir iespēja PPP līgumā iekļaut citus PPP līguma izpildes uzraudzības mehānismus, ņemot vērā katra PPP projekta specifiku un attiecīgā PPP līguma noslēgšanas apstākļus.

Institucionālās partnerības iekļaušana PPP likumā, jo īpaši formā, kas pieļauj faktiski neierobežotu šī PPP modeļa realizēšanu, rada daudz jautājumu un sarežģī gan pašu PPP likumu, gan tā turpmāko piemērošanu. PPP likumam būtu jānāk ar pilnīgi pretēju uzstādījumu – saprotamu likuma saturu un maksimāli vienkāršu tā piemērošanu. Pozitīvs piemērs ir Grieķijas likums par publiskā un privātā sektora partnerību. Valstij un pašvaldībām nav jāpelna uz publiskās un privātās partnerības rēķina, saņemot dividendes no kopsabiedrībām, jo tā nav publiskās un privātās partnerības būtība. Šīs partnerības būtība ir panākt, ka sabiedrībai tiek sniegti kvalitatīvi publiskie pakalpojumi un nodrošināta kvalitatīva publiskā infrastruktūra par kvalitātei atbilstošu cenu. Jo vairāk valsts un pašvaldības vēlēšies nopelnīt uz PPP rēķina, jo mazāka būs PPP efektivitāte.

Līdz ar to Saeimai šobrīd būtu rūpīgi jāapsver institucionālās partnerības izslēgšana no PPP likuma vai vismaz jārod papildu mehānismi, kas ierobežotu tās piemērošanu. Tas vienkāršotu PPP likumu un radītu skaidrākus spēles noteikumus potenciālajiem privātajiem partneriem un finansētājiem, nodrošinot aktīvu šī likuma piemērošanu praksē. Pie šādiem apstākļiem būtu pamatotas cerības, ka PPP likums patiešām pozitīvi ietekmēs Latvijas ekonomikas atgūšanos no globālās finanšu krīzes, jo potenciālajiem investoriem būs radīta pārlicība, ka PPP projektu realizēšana Latvijā būs droša un komerciāli izdevīga.