

**VILNIAUS UNIVERSITETO
KAUNO HUMANITARINIO FAKULTETO**

VERSLO EKONOMIKOS IR VADYBOS KATEDRA

Tarptautinio verslo studijų programa
Kodas 62103S130

AGNĖ PERECKAITĖ

MAGISTRO BAIGIAMASIS DARBAS

KONCESIJŲ TAIKYMO GALIMYBĖS LIETUVOJE

Kaunas 2008

**VILNIAUS UNIVERSITETO
KAUNO HUMANITARINIS FAKULTETAS**

VERSLO EKONOMIKOS IR VADYBOS KATEDRA

AGNĖ PERECKAITĖ

MAGISTRO BAIGIAMASIS DARBAS

KONCESIJŲ TAIKYMO GALIMYBĖS LIETUVOJE

Darbo vadovas _____
(parašas)

(darbo vadovo mokslo laipsnis,
mokslo pedagoginis vardas,
vardas ir pavardė)

Magistrantas _____
(parašas)

Darbo įteikimo data _____

Registracijos Nr. _____

Kaunas 2008

TURINYS

SANTRUMPŲ SĄRAŠAS	4
LENTELIŲ SĄRAŠAS.....	5
PAVEIKSLŲ SĄRAŠAS.....	5
ĮVADAS.....	6
1. VIEŠOJO IR PRIVATAUS SEKTORIŲ PARTNERYSTĖS SAMPRATA	9
1.1 Ekonominės – socialinės viešojo ir privataus sektorių partnerystės atsiradimo prielaidos.....	9
1.2 Viešojo ir privataus sektorių partnerystės sąvokos analizė.....	18
2. VIEŠOJO IR PRIVATAUS SEKTORIŲ PARTNERYSTĖS TAIKYMO GALIMYBĖS.....	25
2.1 Viešojo ir privataus sektorių partnerystės modeliai	25
2.2 Viešojo ir privataus sektorių partnerystės įgyvendinimo procesas	29
2.3 Viešojo ir privataus sektorių partnerystės vystymą įtakojantys veiksniai.....	33
2.3.1 Teisinės sistemos įtaka viešojo ir privataus sektorių partnerystės taikymui.....	33
2.3.2 Institucinės sistemos įtaka viešojo ir privataus sektorių partnerystės taikymui.....	37
2.4 Šiandieninė viešojo ir privataus sektorių partnerystės taikymo praktika ir tendencijos	41
3. GALIMYBIŲ TAIKYTI KONCESIJAS LIETUVOJE VERTINIMAS.....	46
3.1 Prielaidos naudoti koncesijas Lietuvoje	46
3.2 Teisinės aplinkos įtaka koncesijų taikymui.....	50
3.3 Koncesijų taikymo procesas.....	62
3.4 Institucinės sistemos įtaka koncesijų taikymui	68
3.4 Koncesijų taikymo modelis.....	72
IŠVADOS.....	74
PASIŪLYMAI	76
SUMMARY	78
MOKSLINĖS LITERATŪROS SĄRAŠAS.....	79
NORMINIŲ TEISĖS AKTŲ SĄRAŠAS	81
INFORMACIJOS ŠALTINIŲ SĄRAŠAS	83
PRIEDAI.....	85

SANTRUMPŲ SĄRAŠAS

VPSP – viešojo ir privataus sektorių partnerystė

PFI – privati finansinė iniciatyva

ES – Europos Sąjunga

LR – Lietuvos Respublika

UK – Jungtinė Karalystė

TVF – Tarptautinis valiutos fondas

ERPB – Europos rekonstrukcijos ir plėtros bankas

JTO – Jungtinių tautų organizacija

BVP – bendras vidaus produktas

LENTELIŲ SĄRAŠAS

1 lentelė. Viešojo ir privataus sektorių partnerystės sąvokos.....	20
2 lentelė. Viešajam ir privačiam sektoriui tenkanti rizika įgyvendinant viešojo ir privataus sektorių partnerystės projektus.....	22
3 lentelė. Viešojo ir privataus sektorių partnerystės modelių pasiskirstymas pagal finansavimą, riziką ir valdymą.....	28
4 lentelė. Viešojo ir privataus sektorių partnerystės modelių naudingumas viešajam ir privačiam sektoriui.....	28
5 lentelė. Koncesijos įstatymo modelis	34
6 lentelė. Valstybių koncesijas reglamentuojančios teisinės sistemos atitikimas tarptautiniams principams	35
7 lentelė. Viešojo ir privataus sektorių partnerystės taikymas Europos Sąjungoje.....	39
8 lentelė. Europoje įgyvendinamų viešojo ir privataus sektorių partnerystės projektų vertė	45
9 lentelė. Poreikis įgyvendinti koncesijas centriniam ir vietos valdžios lygmenyje	47
10 lentelė. Koncesijų taikymą ribojančios priežastys	48
11 lentelė. Viešojo ir privataus sektorių bendradarbiavimo būdai Lietuvoje	51
12 lentelė. Projektui įgyvendinti reikalingo viešojo turto įsigijimas	53
13 lentelė. Koncesijų taikymo sritys Lietuvoje.....	57
14 lentelė. Papildomos koncesijos sutarties sąlygos	59
15 lentelė. Koncesijos sutarties sąlygos	66

PAVEIKSLŲ SĄRAŠAS

1 pav. Lietuvos, Latvijos, Estijos koncesijas reglamentuojančios teisinės sistemos kokybė.....	36
2 pav. Koncesijų įstatymo efektyvumo vertinimas	37
3 pav. Viešojo ir privataus sektorių partnerystės projektų pasiskirstymas pagal sektorius	42
4 pav. Viešojo ir privataus sektorių partnerystės modelių paplitimas.....	42
5 pav. Poreikis vykdyti koncesijas vietos valdžios lygmenyje	47
6 pav. Problemos, kylančios įgyvendinant koncesijas	48
7 pav. Poreikis Lietuvoje reglamentuoti viešojo ir privataus sektorių partnerystės sampratą.....	61
8 pav. Viešojo ir privataus sektorių partnerystės teisinė sistema.....	62
9 pav. Koncesijų institucinio reguliavimo schema.....	69
10 pav. Savivaldybių nurodomos institucinio vieneto funkcijos	69
11 pav. Koncesijų taikymo modelis	73

ĮVADAS

XX a. pabaiga ir šio amžiaus pradžia yra siejama su viešosiomis reformomis, siekiant užtikrinti jo veiklos efektyvumą. Vakarų valstybėse pastebimas stiprus viešojo sektoriaus modernizavimas, pritaikant naujausius, pažangiausius vadybos modelius, stengiamasis reformuoti viešosios politikos kryptis, įtraukiant piliečius ir privačias kompanijas į viešųjų funkcijų įgyvendinimą. Tuo pačiu keliu bando žengti ir Centrinės bei Rytų Europos šalys. Atmetus sovietinį politikos modelį ieškoma optimalaus sprendimo, atitinkančio pereinamojo laikotarpio realijas. Tačiau šios šalys, skirtingai nei Vakarų valstybės, turėjo iš naujo sukurti savo viešojo valdymo institucijas bei funkcionuojančią rinkos ekonomiką. Todėl viešojo sektoriaus reformos vyko kitaip nei Vakarų valstybėse. (Guogis, Gudelis, 2003, p.31). Nuo 1997 – tujų metų Rytų ir Vidurio Europos šalių viešajame sektoriuje pastebimos tendencijos, panašios į tai, kas Vakarų valstybėse vadinama naująja viešąja vadyba. Šių idėjų sklaida įtakojo viešojo ir privataus sektorių partnerystės, kuri yra paskutinis viešojo sektoriaus modernizavimo reformos etapas, vystymą.

Partnerystės taikymo prielaidos siejamos su daugeliu priežasčių. Ekonominė globalizacija reikalauja iš viešojo sektoriaus prisitaikyti prie nuolat kintančių technologijų. Viešasis sektorius nėra izoliuotas nuo sparčiai besikeičiančios socialinės aplinkos, pastebimas didėjantis visuomenės nepasitenkinimas gaunamų paslaugų kokybe ir apimtimi. Nacionalinės ir vietos valdžios institucijos neturi pakankamai išteklių viešųjų paslaugų ir viešosios infrastruktūros modernizavimui bei plėtimui, kadangi šis procesas reikalauja daug finansinių resursų. Tuo tarpu sektorių partnerystė leidžia viešosioms institucijoms įgyvendinti projektus jų nefinansuojant arba paskirstant investicijas per projekto įgyvendinimo laikotarpius. Didėjantį sektorių partnerystės populiarumą lemia ir kiti veiksniai: galimybė diversifikuoti riziką, išvengti biurokratinių problemų, koncentruotis į rezultatus. Galima teigti, jog tokia partnerystė sujungia viešuosius ir privačius išteklius, siekiant realizuoti viešosios politikos tikslus ir užtikrinti viešųjų paslaugų kokybę.

Pastaruoju metu viešojo ir privataus sektorių partnerystė tapo mokslinių tyrimų bei diskusijų objektu. Partnerystės problematika nagrinėjama E. S. Savas, T. Bovaird, G. Weihe, J. Broadbent, A. Hofmeister, R. Laughlin, H. Borchert, D. Rondinelli moksliniuose straipsniuose. Pasauliniu mastu teisinės bazės ir praktinių taikymo sąlygų analizę atlieka Pasaulio bankas. Europos Sąjungoje partnerystės taikymo analizę vykdo Europos Komisija, 2003 m. pateikusi rekomendacijas sėkmingam partnerystės vystymui. Partnerystės skatinimas numatytas ir Lisabonos strategijoje. Tačiau šiuo metu nėra suformuoto bendro teorinio pagrindo, leidžiančio analizuoti viešojo ir privataus sektorių partnerystę kaip visuotinai taikytiną reiškinį.

Lietuvoje, kaip ir daugelyje kitų Rytų ir Vidurio Europos valybių, viešojo ir privataus sektorių partnerystė, kuri įvardijama koncesijos terminu, lyginant su kitomis išsivysčiusiomis pasaulio

valstybėmis, yra naujas reiškinys, neturintis tradicijų ir patirties. Lietuvių kalba beveik nėra paskelbtos mokslinės literatūros, kurioje būtų vertinamos viešųjų paslaugų teikimo ir infrastruktūros plėtojimo alternatyvos. Viešojo ir privataus sektorių partnerystės taikymo prielaidas analizavo D. Gudelis ir V. Rozenbergaitė, S. Gurėjevas, V. Obrazcovas ir E. Jančiauskas. Tačiau šių autorių darbų objektas sektorių partnerystė, o ne koncesijos. Koncesijų užuomazgas galima sieti su prieškarinėje ir tarpukario Lietuvoje taikyta koncesijų suteikimo tarptautiniam koncesininkui praktika. Tačiau nepriklausomoje Lietuvoje koncesijų taikymo pagrindai suteikti 1996 m., priėmus Lietuvos Respublikos Koncesijų įstatymą. Vis gi praėjus daugiau kaip dešimčiai metų, koncesijos nėra paplitusi viešųjų gėrybių teikimo forma. Nors įstatymas buvo taisomas ir pildomas penkis kartus, tačiau įgyvendinant projektus viešosios institucijos susiduria su įstatymo nuostatų taikymo ribotumais. Todėl projektai įgyvendinami remiantis kitais įstatymais ir turi tik tam tikrą koncesijos elementų.

Pasyvus koncesijų taikymas Lietuvoje siejamas ir su Vyriausybės abejingumu. Valstybė nevykdo koncesijų skatinimo politikos: nesuformuotos koncesijų vystymo kryptys, nepriimta nuosekli strategija. Projektai atsiranda tik dėl savivaldos institucijų iniciatyvos. Tuo tarpu kitų valstybių vyriausybės norėdamos maksimaliai išnaudoti atsiveriančias viešojo ir privataus sektorių bendradarbiavimo galimybes, steigia specialias institucijas, kurių pagrindinė funkcija yra užtikrinti sklandų projektų vykdymą ir šio reiškinio plėtrą. Lietuvoje koncesijų taikymo problemomis rūpinasi Lietuvos Respublikos Ūkio ministerija, teisines problemas analizuoja Lietuvos Respublikos komitetai, su koncesijų taikymu susijusias klausimas išvada teikia Lietuvos Respublikos Seimo Antikorupcijos komisija, Lietuvos Respublikos Specialiųjų tyrimų tarnyba. Finansų ministerijos Turto departamentui pavestos viešojo ir privataus sektorių partnerystės koordinavimo funkcijos. Tačiau nepaskirta institucija, tiesiogiai atsakinga už metodinį vadovavimą ir koncesijų taikymo praktinį formavimą. Kadangi savivaldos institucijos neturi patirties ir įgūdžių tokių projektų administravimui, šias paslaugas perka iš advokatų kompanijų bei verslo konsultantų.

Įvardintos aplinkybės rodo, kad šiuo metu nesudarytos sąlygos koncesijų taikymui Lietuvoje. Todėl turi būti analizuojama, kaip vadovaujantis demokratiniais valdymo principais pasiekti kuo geresnį koncesijų taikymo efektyvumą.

Darbo objektas: koncesija.

Darbo tikslas – išnagrinėti koncesijų taikymo galimybes Lietuvoje.

Darbo uždaviniai:

1. Atskleisti viešojo ir privataus sektorių partnerystės sampratą.
2. Išnagrinėti viešojo ir privataus sektorių partnerystės taikymą ir jį įtakojančius veiksnius.
3. Išanalizuoti koncesijų taikymą įtakojančius veiksnius.

Darbo struktūra. Darbą sudaro trys pagrindiniai skyriai, kurie skirstomi į poskyrius. Pirmojoje darbo dalyje „*Viešojo ir privataus sektorių partnerystės samprata*“ remiantis ekonomikos teorijomis nagrinėjamos ekonominės ir socialinės viešojo ir privataus sektorių partnerystės atsiradimo prielaidos, analizuojama partnerystės sąvoka, apibrėžiami jos tikslai, išskiriamos skirtingų autorių pozicijos apie sektorių funkcijų partnerystės projektuose pasiskirstymą bei atliekama partnerystės privalumų ir trūkumų analizė. Antrojoje darbo dalyje „*Viešojo ir privataus sektorių partnerystės taikymo galimybės*“ išskiriami partnerystės modeliai, jų taikymo ypatumai, nagrinėjami proceso etapai, viešojo ir privataus sektorių partnerystės vystymą įtakojantys veiksniai, išskiriant teisinės ir institucinės sistemos svarbą. Taip pat šioje dalyje analizuojama šiandieninė sektorių partnerystės taikymo praktika ir tendencijos. Trečiojoje darbo dalyje „*Galimybių taikyti koncesijas Lietuvoje vertinimas*“ nagrinėjamos koncesijų naudojimo prielaidos, išskiriant teisinės ir institucinės aplinkos, bei projektų įgyvendinimo proceso daroma įtaką. Taip pat pateikiamos

Tyrimo metodai. Analizuojant ekonomines – socialines viešojo ir privataus sektorių partnerystės atsiradimo prielaidas ir partnerystės sąvoką naudojama kokybinė mokslinės literatūros analizė. Nagrinėjant viešojo ir privataus sektorių partnerystės sąvoką taikoma teorinės analizės ir apibendrinimo metodas. Analizuojant viešojo ir privataus sektorių partnerystės taikymo galimybes atliekama mokslinės literatūros ir informacinių šaltinių analizė, taikomas klasifikavimo ir sisteminimo metodas. Vertinant koncesijų taikymo galimybes atliekamas kokybinis tyrimas: suformuluojami pagrindiniai klausimai, atliekama norminių teisės aktų ir informacinių šaltinių lyginamoji analizė, atvejų analizė. Informacijos pagilinimui atliekamas kiekybinis tyrimas – apklausa (anketos būdu).

Remiantis atlikta analize pateikiama autorės sudaryta koncesijų taikymo aplinka, kuri pagerintų koncesijų taikymo galimybes Lietuvoje.

Bendra pagrindinio teksto **apimtis** yra 72 psl. Darbe pateikta: 15 lentelių, 11 paveikslų, 4 priedai. Literatūros sąrašą sudaro 75 pozicijos.

1. VIEŠOJO IR PRIVATAUS SEKTORIŲ PARTNERYSTĖS SAMPRATA

XX a. pabaigoje, vykstant technologijų plėtrai ir globalizacijai, daugelio išsivysčiusių pasaulio šalių, viešasis sektorius išgyveno reikšmingų permainų. Siekdamas efektyviai ir kokybiškai patenkinti didėjančius visuomenės poreikius, valstybės vykdė viešojo sektoriaus pertvarkymo reformas: mažino biurokratinį aparatą ir valstybinį reguliavimą, privatizavo viešąsias įmones, taikė privataus sektoriaus vadybos patirtį viešajame valdyme taikė novatoriškus viešųjų paslaugų teikimo ir infrastruktūros plėtojimo būdus. Vienas iš jų yra viešojo sektoriaus partnerystė (Gudelis, Rozenbergaitė, 2004, p.58). Šiame skyriuje siekiama atskleisti ekonomines – socialines viešojo ir privataus sektorių partnerystės atsiradimo prielaidas bei išanalizuoti jos teikiamas galimybes viešųjų funkcijų įgyvendinimo srityje.

1.1 Ekonominės – socialinės viešojo ir privataus sektorių partnerystės atsiradimo prielaidos

Nagrinėjant viešojo ir privataus sektorių bendradarbiavimą pirmiausia būtina išsiaiškinti ir suvokti šių viešojo ir privataus sektorių bendradarbiavimo kaitą teorijoje bei praktikoje. „Viešumo“ ir „privatumo“ santykio problema yra amžina. Jos ištakas galima kildinti nuo pat civilizacijos pradžios (senovės Graikijos ir Romos laikų), kai Aristotelis mėgino rasti viešumo ir privatumo priešpriešos sprendimą. (Parsons, 2001, p.19). Vienas pirmųjų bandžusių apibrėžti viešojo ir privataus sektorių veiklos ribas buvo A. Smith. Jis suformulavo ekonominės liberalizmo politikos esmę, skirdamas valstybei „naktinio sargo“, o ne ekonominių reiškinių ir procesų regulatoriaus vaidmenį. Pagrindinis jo keltas reikalavimas valstybei – užtikrinti ekonominę laisvę ir nesikišimą į ekonominį gyvenimą. A. Smith teigė, jog laisvos konkurencijos sąlygomis asmuo gali veikti savo uolumu ir kapitalu, kartu su visais kitais žmonėmis ir žmonių klasėmis. Bet koks valstybės kišimasis į šį procesą tik trikdytų ir griautų sistemos funkcionavimą. Šioje A. Smith sistemoje manoma, kad kišimasis į rinkos santykius, kad ir kokiais aukštais motyvais jis vadovautųsi, niekada neduoda visuomenei naudos ir dažniausiai padaro jai tik nuostolius (cit. pagal: Čiegis, 2006, p.196). Iš to seka ir A. Smith apibrėžta valstybės ekonominė politika. Tenka pažymėti, kad šiuo atžvilgiu jis nesukūrė kokybiškos valdymo teorijos. Traktate „Tautų turtas“ (1776) pateiktas valstybės funkcijų aptarimas buvo grindžiamas laisvos rinkos (lot. *laissez faire*) teorija, teigiančia, kad vyriausybė turėtų kuo mažiau kištis į ekonomikos valdymą. Tačiau kai kurias valstybės funkcijas A. Smith vertino palankiai, vertindamas valstybinį viešosios tvarkos palaikymą šalyje ir jos užsienio saugumo užtikrinimą kaip būtinas sąlygas sėkmingai ūkio plėtrai. Traktate „Tautų turtas“ A. Smith,

teigia, kad valstybė turi atlikti tris svarbias, paprastas ir suprantamas pareigas (cit. pagal: Čiegis, 2006, p.197; Stankaitienė, Starkevičiūtė, Tabor, 2000a):

1. *Garantuoti išorinį saugumą.* Vyriausybės turi teikti gynybos paslaugas, nes gynyba tapo daug sudėtingesnė, ir asmeninės savigynos nebeužtenka. Valstybė turi saugoti tautą nuo užpuolimo, ginti jos nepriklausomybę.

2. *Užtikrinti vidinį saugumą.* Valstybė turi saugoti kiekvieną tautos narį nuo neteisybės ar kitų jos narių skriaudos, vykdant „administracinio teisingumo“ sistemos priežiūros funkciją. Vyriausybė turėtų užtikrinti bešales teisingumo paslaugas, nes natūraliai laisvei reikalinga saugumo sistema ir teisinės taisyklės. Jis pripažino, kad dėl didėjančios nelygybės neišvengiamai kils konfliktai ir kad tokius konfliktus geriau šalinti teisinėmis priemonėmis, o ne jėga.

3. *Steigti ir išlaikyti tam tikrus viešuosius darbus ir tam tikras viešąsias institucijas.* Ši funkcija susijusi su institucijomis, kurias kurti ir išlaikyti niekada neapsimokėtų jokiam atskiram individui ar nedideliam jų skaičiui, nes jų pelnas niekada negalėtų atlyginti vieno ar nedaugelio individų išlaidų, nors jų nauda visuomenei dažnai su kaupu atlygina šias išlaidas. Tačiau jis manė, kad valstybė neturėtų steigti valstybinių mokyklų ir teikti nemokamų sveikatos apsaugos paslaugų, nes, tai skatintų tinginystę ir piktnaudžiavimą tokiomis paslaugomis.

Tokį požiūrį taip pat išreiškė J. S. Mill, R. Torrens, J. R. McCulloch bei jų šalininkai. Šioje sampratoje viešumas traktuojamas kaip erdvė, kur nesikišama į ekonominę ir verslo veiklą ir kur nubrėžiama griežta riba tarp viešosios ir privačios sferos. J. S. Mill (1848), kalbėdamas apie valstybės funkcijas, nurodė, kad valstybei reikėtų įsikišti tuomet, kai atskiri asmenys daro žalą visuomenei. Žalos sąvoka vis plėtėsi, nes daugėjant informacijos apie socialines ir kitas problemas kildavo susirūpinimo dėl privačios veiklos viešųjų padarinių ir kartu didėdavo reformų reikalavimai (Parsons, 2001, p.20; Stankaitienė, Starkevičiūtė, Tabor, 2000a).

XIX a. pradžios ekonomistai viešumo ir privatumo santykio problemą sprendžia apeliuodami į interesų sąvoką. Anot J. Habermas (1989), XIX a. pradžioje viešoji sfera formavosi esant labai griežtai viešosios valdžios ir privačių valdų priešpriešai. Buvo manoma, kad veikiant rinkos jėgoms, privačių interesų maksimizavimas geriausiai tarnauja viešajam interesui, kad individo sprendimo ir pasirinkimo laisvė kelia tiek pačių individų interesus, tiek ir viešąją gerovę. Todėl valstybės paskirtis – kurti sąlygas, kurioms esant būtų tenkinamas viešasis interesas (cit. pagal: Parsons, 2001, p.20). Šio laikmečio ekonomistai neneigė, kad valdžia gali teikti tam tikras viešąsias paslaugas, tačiau esminė riba jiems buvo ekonominė laisvė. Viešasis interesas šia prasme geriausiai tenkinamas tada, kai valstybė gina rinka ir ekonomines laisves, o ne varžo ir reguliuoja. Viešosios intervencijos paskirtis – palaikyti teisingumą ir tvarką, o ne kištis į natūralią pusiausvyrą, susiklostančią sąveikaujant privatiems interesams.

Tačiau nuo XIX a. pabaigos liberalioji idėja griežtai atskirianti viešąją sritį nuo privačios pradėjo aižėti. Beveik visose socialinio gyvenimo srityse viešoji politika pradėjo skverbtis į tai, ką XVIII – XIX a. teoretikai laikytų privačiomis valdomis. Švietimas, sveikatos apsauga, socialinė rūpyba, būstų statyba, miestų planavimas – visa tai tapo valstybės reguliavimo ir intervencijos objektu. 1883 m. Wagner suformulavo garsųjį dėsnį teigiantį, jog dėl valstybės vaidmuo didėja dėl urbanizacijos, didėjančio gyventojų tankumo ir vis didesnio dėmesio socialinei politikai (Stankaitienė, Starkevičiūtė, Tabor, 2000a).

Šiame laikotarpyje (XIX a. pabaigoje) garsus vokiečių sociologas M Weber pateikė tradicinį viešųjų organizacijų valdymo modelį – biurokratiją. Biurokratija buvo tapatinama su racionalių valdymu, nes jam būdinga hierarchija, fiksuotos taisyklės, pasiskirstymas pareigomis, griežtas oficialios tapatybės atskyrimas nuo asmeninės tvarkant reikalus, paklusnumas, profesionalumas, lygybė taisyklių atžvilgiu ir sprendimų priėmimas, paremtas tokia taktika, kuri užtikrintu organizacijos tikslų pasiekimą (Nisbet, 2000, p. 219; Raipa, 2002, p. 138). Pasak J. V. Denhardt ir R. B. Denhardt (2003) funkcijų vykdymo požiūriu tradiciniame administravime valdžios paslaugas turi teikti pačios valdžios institucijos arba specialiai tam tikslui įkurtos valdžios kontroliuojamos įstaigos. Manoma, kad viešosios organizacijos efektyviausiai dirba kai jų veiklą mažiausiai sąlygoja aplinka, todėl nepageidaujama visuomenės įtaka jų veiklai. Viešosios politikos įgyvendinimas siejamas su politinių tikslų įgyvendinimu, o viešojo sektoriaus darbuotojai mažai įtakoja politikos formavimą ir valdymą. Jie tėra viešosios politikos įgyvendintojai. Todėl viešojo sektoriaus paslaugą turi teikti administratoriai, turintys menką veikimo laisvę. Taigi, tradicinis viešasis administravimas yra kritikuojamas dėl per griežto reglamentavimo, mažo lankstumo, nepakankamo demokratiškumo, sąlygų iniciatyvai pasireikšti nesudarymo (cit. pagal: Domarkas, 2004, p.7-9).

XX a. pradžioje viešojo ir privataus sektorių santykis iš esmės nepakito. Naujasis liberalizmas, kurį skelbė J. Dewey, E. Hobhouse, J. M. Keynes metė iššūkį idėjai, kad rinka gali garantuoti viešųjų ir privačių interesų konvergenciją. Kaip pabrėžia H. D. Laswell (1971), pokario epochoje liberalios idėjos apie viešosios politikos tikslus buvo grindžiamos įsitikinimu, jog valstybės paskirtis – tvarkyti viešąją sritį ir spręsti tas socialinio ir ekonominio gyvenimo problemas, kurių nepajėgia spręsti rinka. Kelią į šį naują pasaulį turėjo atverti informuotesnis, nuodugnesnėmis žiniomis grindžiamas politinis sprendimų priėmimo procesas. Tačiau optimistinis tikėjimas, kad informuotesnė valdžia gali derinti viešąją ir privačią sritis, ėmė blėsti. Vis labiau aiškėjo, kad J. M. Keynes idėjų įkvėptas ekonomikos reguliavimas ir liberalios socialinės reformos sukuria daugiau problemų, negu jų išsprendžia. Todėl buvo grįžta prie A. Smith teiginių. „Naujosios dešinės“ atstovai F. Hayek, M. Friedman įtaigiai argumentavo, kad mėginimas viešosios politikos priemonėmis tenkinti viešąjį interesą yra ydingas, nes, kaip įrodė XIX a. teoretikai, viešasis interesas tenkinamas tik tada, kai laisvai leidžiama reikštis privatiems interesams. Jie siūlė

siaurinti viešąjį sektorių ir atverti platesnes galimybes rinkos mechanizmas, kad net viešasis sektorius funkcionuotų taip, jog atitiktų privataus sektoriaus arba rinkos vadybos principus. Sugrįžę prie pozicijos, kurią gynė A. Smith ir XIX a. ekonomikos atstovai, F. Hayek, M. Friedman ir kiti teigė, kad viešumo ir privatumo santykį geriausiai apibrėžia rinka ir pasirinkimo laisvė, o ne valstybė. Argumentas, kad viešosios ir privačios srities atskyrimas turi būti paliktas savieigai, formavo vyraujančią viešosios politikos teorijos ir praktikos kontekstą (Parsons, 2001, p.20-22).

Siekiant užtikrinti viešojo sektoriaus veiklos efektyvumą, vienu svarbiausiu viešosios politikos komponentu, išgyvenusiu sudėtingas XX a. vidurio globalizacijos procesų bei tarptautinės konkurencijos iššauktas ūkinės ir politinės reformas, tapo gerovės valstybės modelis (Smalskys, 2005, p.87). Gerovės valstybės apibūdinimas taikomas šalims, kurioms būdingas gausus viešųjų paslaugų skaičius, didelis persikirstymas ir dideli mokesčiai, reikalingi visoms socialinėms funkcijoms ir programoms finansuoti (Vainienė, 2005, p.97). Atsižvelgiant į valstybės kišimosi laipsnį ir remiantis R. M. Titmuss (1974) ir G. Espring – Andersen (1990) sukurtais klasifikavimo modeliais išskiriami trys gerovės valstybės modeliai: (cit pagal: Smalskys, 2005, p.87):

1. *Liberalusis modelis*. Valstybinės institucijos minimaliai kišasi į socialinę sferą. Valstybės pagalba yra minimali, skirstoma konkrečioms adresatams ir griežtai kontroliuojama.

2. *Motyvacinis (konservatyvusis) modelis*. Šiame modelyje laikomasi nuostatos, kad socialinė politika yra esminis ekonominės tvarkos elementas. Modelis įgyvendinamas padedant savivaldos bei nevyriausybinėms organizacijoms. Valstybė taip pat skatina privačius verslininkus prisidėti prie įvairių socialinių projektų įgyvendinimo.

3. *Redistribucinis (socialdemokratinis) modelis*. Šio modelio valstybės iškelia labai ambicingus tikslus socialinės politikos srityje, siekiant išlyginti gyventojų galimybes gerovei pasiekti. Šiam modeliui būdingas valstybės reguliavimas.

Nepaisant valstybės reguliavimo laipsnio, dauguma ekonomistų sutinka, kad gerovės valstybės pagrindinė funkcija yra visuomeninių gėrybių teikimas. Viešosios (visuomeninės) gėrybės – tai gėrybės prieinamos visiems ir kurias teikia valstybė, o ne rinka. Viešųjų gėrybių nauda dalijamasi labai plačiai. Jų negalima neteikti už jas nemokantiems asmenims, nes išskirti tuos, kurie už prekę nemoka ir neleisti jiems naudotis prekės teikiama nauda yra per daug brangu (Stankaitienė, Starkevičiūtė, Tabor, 2000a). Pagal P. Samuelson (1954) svarbiausias viešųjų gėrybių bruožas yra jų nedalumas arba prieinamumas visiems. Vartotojas gali naudotis bet koku tos prekės kiekiu ir dėl to kiekis, kuriuo galės naudotis kiti vartotojai, nesumažės (cit. pagal: Parsons, 2001, p.25). Tačiau P. Buchanan (1968) iškėlė abejonių dėl P. Samuelson grynų viešųjų gėrybių apibrėžimo. Jis teigė, jog egzistuoja daugybė gėrybių, kurios neįtelpa į šį skirstymą, nes kai kurioms iš jų yra nustatoma kaina. Todėl daugumos visuomeninių gėrybių negalima laikyti tikrosiomis. Netikrų visuomeninių gėrybių sąnaudas dengia jomis besinaudojantys asmenys. Jomis gali naudotis tik tie kurie moka

atitinkamą mokestį. Anot P. Buchanan, panaudojus tokius mechanizmus kaip rinkliavos arba mokestis, gėrybė tampa neprieinama visiems visuomenės nariams. Be to, viešoji gėrybė gali tenkinti P. Samuelson kriterijus, bet žmonėms būti prieinama tik pagal politikos nustatytus kriterijus ir atitekti tik tam tikroms žmonių grupėms. Taigi, net pripažinus, kad tam tikra paslauga yra vieša, dar nereiškia, kad ji turi būti teikiama valstybės ar kad ji turi būti prieinama visiems. Tapo aišku, jog tiek teoriškai, tiek praktiškai grynos viešosios gėrybės tampa vis labiau negrynos (Parsons, 2001, p.25; Stankaitienė, Starkevičiūtė, Tabor, 2000b).

Pripažinus, kad valstybė teikia tam tikras prekes ir paslaugas, kyla klausimas, kaip už jas sumokėti. Ankstyvieji klasikinės ekonomikos teorijos atstovai manė, kad už viešąsias gėrybes turi būti mokama mokesčių lėšomis. Tuomet tapo svarbu atsakyti į klausimus kam ir kokia turi tekti mokamų mokesčių naštos dalis, kad būtų surenkamos lėšos viešųjų paslaugų teikimui (Parsons, 2001, p.25; Stankaitienė, Starkevičiūtė, Tabor, 2000b). Manoma, kad ir labai didelės viešosios išlaidos vis tiek negali išspręsti visų socialinių problemų. Be to, esant dideliems mokesčiams kapitalas verčiamas trauktis iš šalies, o tai neigiamai atsiliepia šalies konkurencingumui. Sekanti šio laikmečio problema buvo susijusi su tuo, kad daugelyje besivystančių šalių ekonominį augimą palaikanti infrastruktūra susiformavo apie 1960 metus. Tačiau ji tik tam tikrą laiką palaikė ekonomikos augimą. Po 1970 m. naftos kainų šoko, augimo perspektyvos ir makroekonominės sąlygos daugelyje besivystančių valstybių pablogėjo. Didėjanti urbanizacija ir gyventojų skaičius sąlygojo neatitinkamą tarp ribotos pasiūlos ir didėjančios infrastruktūros paklausos. Pasiūlos ir paklausos nesutapimai buvo lydimi pasikartojančių fiskalinių krizių, kylančių dėl netinkamos viešųjų institucijų vykdomos ekonominės politikos. Šių krizių išdavoje valstybės privalėjo mažinti viešąsias išlaidas ir investicijas į viešosios infrastruktūros vystymą bei viešųjų paslaugų teikimą. Siekiant užtikrinti ilgalaikį ekonominį augimą šalių vyriausybės privalėjo rasti naują alternatyvų viešųjų funkcijų finansavimo šaltinį (Minassian, 2004, p.4). Dėl šių priežasčių XX a. antros pusės darbuose ypač daug dėmesio imta skirti visuomeninių gėrybių teikimo ir valstybės išlaidų optimalaus santykio nustatymui. Politikos vykdytojai pradėjo taikyti įvairius metodus, su kuriais galima išmatuoti ir įvertinti, koku mastu viešosios išlaidos prisideda ar neprisideda prie socialinės gerovės augimo, o atidžiai stebint ir vertinant valstybės išlaidas galima gerokai padidinti ekonominį ir socialinį valstybės išlaidų poveikį. (Stankaitienė, Starkevičiūtė, Tabor, 2000b). G. Espring – Andersen teigimu, lėmė tai, kad socialdemokratinis gerovės valstybės modelis yra kritikuojamas, o šiuolaikiniame pasaulyje vykstantys viešojo sektoriaus pertvarkymai daugiausiai nukreipti į motyvacinį modelį (cit. pagal: Smalskys, 2005, p.87). Be to, siekiant geresnio valstybės išlaidų derinimo su privačiais pageidavimais, į sprendimų dėl valstybės išlaidų priėmimo procesą vis daugiau įtraukiama visuomenė ir verslo sektorius

Anot A. Guogio bei D. Gudelio (2003, p.26), daugelyje sričių iki pat XX a. paskutiniųjų dešimtmečių buvo remiamasi tradicinėmis gerovės valstybių vertybėmis ir išbandytais viešojo administravimo metodais. Tačiau devintajame praėjusio amžiaus dešimtmetyje buvo prieita išvados, kad tradicinis centralizuotas hierarchinis valdymas yra neefektyvus, brangiai kainuojantis, nesugebantis keistis ir prisitaikyti prie naujos, paslaugomis besiremiančios, visuomenės. Anot A. Raipos (2001), šie globaliai vykstantys socialiniai – ekonominiai reiškiniai ir jų pasekmės sąlygojo naujų reikalavimų viešojo valdymo struktūroje formavimąsi. Nuo viešųjų organizacijų gebėjimo planuoti, efektyviai parengti ir priimti sprendimus, koordinuoti jų įgyvendinimą telkiant išteklius ir galimybes priklauso visuomenės ekonominė situacija ir plėtros galimybės, valstybės pajėgumas ir įvaizdis. (cit. pagal: Staponkienė, 2005, p.83).

Siekiant pagerinti viešojo sektoriaus darbą apie 1980 m. daugelyje valstybių buvo pradėtos viešojo sektoriaus reformos. Reformų poreikį sąlygojo šie esminiai veiksniai: ekonominis spaudimas, politikų pritarimas pokyčiams ir daugelis idėjų, kaip kurti pokyčius. Prie šių reformų priešasčių priskiriama ir neefektyvi bei neveiksminga viešojo sektoriaus veikla, finansinės problemos, per didelis biurokratizmas, didėjantis piliečių nepasitenkinimas viešųjų paslaugų rezultatais. Valstybės valdymo sistemos pertvarkymai rėmėsi sisteminiu požiūriu ir vadybos pagrindais, siekiant optimizuoti viešųjų organizacijų funkcijas ir jų skaičių, standartizuoti vidinę struktūrą, sukuriant valstybėje valdymo organizavimo ir veiklos priežiūros sistemas (Staponkienė, 2005, p.83, 85). Į viešojo valdymo sistemą buvo diegiami nauji valdymo principai, kurie apibrėžiami *naujosios viešosios vadybos* (NVV) dimensija. NVV koncepcijos raidą skatino būtinybė tobulinti valstybių valdymą bei didinti viešojo sektoriaus atsakingumą ir atskaitomybę. D. Osborne ir T. Geabler (1992) teigia, kad ši koncepcija tam tikra prasme yra ekonominių veiksmų svarbos didėjimo viešajame sektoriuje išraiška. J. Carroll (1998) NVV paradigmą aprašė kaip biurokratijos pertvarkymą ir mažinimą, rinkos mechanizmų valdžios veikloje taikymą, atsakomybės pasidalijimą, produktyvumo didinimą, darbuotojų energingumo didinimą, siekiant rezultatų, kokybės tobulinimo ir klientų aptarnavimo gerinimo (cit pagal: Domarkas, 2004, p.7-9).

NVV tapo tarptautiniu modeliu viešojo sektoriaus reformoms visame pasaulyje. Prasidėjusios reformos buvo globalios dviem prasmėmis: visų pirma dėl to, kad tuo pačiu metu jos vyko daugelyje pasaulio valstybių bei dėl to, kad jų įgyvendinimo strategijos buvo panašios. Pagal N Flynn (2002) NVV traktuotė remiasi keturiomis viešojo valdymo orientacijomis: efektyvumo siekimas, decentralizacija, pranašumo siekimas, orientacija į viešąsias paslaugas (cit. pagal: Staponkienė, 2005, p.86).

D. F. Kettl (2000) išskiria ir daugiau reformų bruožų (cit pagal: Domarkas, 2004, p.13):

1. *Našumo siekis*. Mokesčių mokėtojai reikalavo mažesnių mokesčių ir kartu daugiau paslaugų.

2. *Rinkos mechanizmų diegimas.* Buvo siekiama keisti viešųjų institucijų veiklos metodus, padaryti juos lankstesnius. Dėl to valdžios atstovai dalį viešųjų paslaugų perduodavo privačiam sektoriui arba nevyriausybinėms organizacijoms.

3. *Dėmesio paslaugoms sustiprinimas.* Siekiama skatinti į klientą orientuotą paslaugų teikimo sistemą.

4. *Decentralizacija.* Vietos valdžiai buvo perduota atsakomybė teikiant atitinkamas paslaugas taip didinant jų atsakomybę.

5. *Funkcijų perskirstymas.* Valdžios institucijos tapo paslaugų pirkėjomis, o ne tiekėjomis. Tai paslaugų teikimo procesą padarė efektyvesniu.

6. *Požiūrio į veiklos vertinimą pakeitimas.* Imta vertinti veiklą pagal jos rezultatus.

Galima teigti, kad NVV reformų esmę sudaro visų privataus sektoriaus vadybos metodų taikymas viešajame sektoriuje, išskyrus pelno naudojimą asmeniniams poreikiams tenkinti. Tokiame vadybos modelyje vyrauja „verslininkiškos valdžios“ bruožai. R. Vanago (2006, p.162) teigimu, valdžios institucijos generuoja sprendimus, o paslaugų teikimas turi būti perduodamas privačiam sektoriui, nevyriausybinėms organizacijoms arba paslaugas teikiančioms įmonėms. Taip politikos formavimas ir administravimas atskiriamas nuo paslaugų teikimo. Be to, sukuriama konkurencinės paslaugų teikimo sąlygos, kurios gerina paslaugų kokybę. Valdžia orientuojasi į rezultatus: daugiau dėmesio skiriama veiklos rezultatų numatymui ir vertinimui. Taip pat valdžia orientuojasi į klientus: valdžios institucijos tiria, kaip klientai vertina teikiamas viešąsias paslaugas. J. Boston (1991) apibendrinamas naujojo viešojo administravimo idėjas, nurodo tokius pagrindinius jo bruožus (cit. pagal Domarkas, 2004, p.9): vadybos pabrėžtinumas, naujų stebėsenos, informavimo ir atskaitomybės mechanizmų sukūrimas, veiklos bei vadybos kaštų mažinimas ir efektyvumo siekimas, pirmenybė privačiai nuosavybei, sudarant sutartis viešųjų paslaugų teikimui bei privataus sektoriaus vadybos patirties imitacija.

Pagal K. Schedler ir I Proeller (2002) tipiškas NVV modelis neegzistuoja. Tai daugiau bendro pobūdžio terminas, (cit pagal: Staponkienė, 2005, p.86) o viešojo valdymo orientacijos susiformavo konkrečiuose atskirų šalių ekonominiuose, socialiniuose, politiniuose ir kultūriniuose kontekstuose.

Daugelis autorių tvirtina, kad ši teorija išaugo iš gana skirtingos praktikos ir idėjų: tuo pačiu metu vieni praktikai diegė privataus sektoriaus principus viešajame sektoriuje, kiti vystė santykių su privačiu sektoriumi koncepciją, kuri apibūdina viešąjį sektorių kaip labai priklausomą nuo privataus sektoriaus (Staponkienė, 2005, p.85). Tačiau pagrindinė šių reformų nuostata – mažiau valstybės, daugiau pilietinės visuomenės. Centrinės ir Rytų Europos valstybėse permainos socialinės politikos srityje yra labiau radikaliais negu kontinentinėje Vakarų Europoje. Radikalios viešųjų išlaidų reformos, kurios susijusios su liberalios plėtros tendencijomis ir konservatyviojo bei redistribucinio

modelių atsisakymu, vertė daryti valstybės biudžeto deficitas. Tokia socialinės rinkos ekonomika laikosi nuostatos, kad valstybė privalo sudaryti sąlygas verslui paremti įvairius socialinius projektus, o įsikišti gali tik tada, kai nepadedą privati iniciatyva ir kad turi būti sudarytos sąlygos, jog privačiam sektoriui būtų naudinga dalyvauti viešojo sektoriaus funkcijų įgyvendinime. Socialinė rinkos ekonomika pripažįsta reguliacines valstybės funkcijas, ką nepakankamai vertina liberalizmo tradicija. Ši reguliacinė funkcija turi būti paremta tvirta įstatymine baze. Pagal šias nuostatas, stipri valstybė nėra suvokiama kaip kontroliuojanti visas žmogaus gyvenimo sritis. Jos stiprybė paremta viešojo bei socialinio saugumo ir viešosios tvarkos garantijomis (Smalskys, 2005, p.88-89).

V. Domarko (2004, p.9) teigimu, NVV pakeitė požiūrį į viešąjį sektorių. Daugybėje jos idėjų taikymo atvejų bendra tema yra rinkos mechanizmai ir terminologija, kuriuose viešųjų institucijų ir jų klientų ryšiai suprantami taip pat kaip ir rinkoje vykstančios sąveikos. Taikant NVV idėjas ieškoma naujų inovatyvių būdų rezultatams pasiekti arba privatizuoti kai kurias viešojo sektoriaus funkcijas. Taip pat akcentuojama ekonominėmis prielaidomis ir efektyvumo bei produktyvumo požiūriais grindžiamų paslaugų teikimo alternatyvų paieška. Viešosios institucijos skatinamos tiesiogiai neužsikrauti paslaugų teikimo naštos, o ten, kur galima, jas vykdyti sutarčių su privačiu sektoriumi pagrindu. Tačiau pasak J. Staponkienės (2005, p.87), privatizacija yra daugiausiai diskusijų keliantis NVV elementas. Privatizavimo priemonės susideda iš daugybės alternatyvų, suteikiančių galimybę rinktis paklausos srityje bei sudarančių sąlygas konkuruoti pasiūlos pusėje. Esminės privatizavimo priemonės sudaro: mokesčių pakeitimas rinkliava, konkursų viešosioms paslaugoms teikti organizavimas, viešojo turto nuoma paslaugas teikiančiam privačiam sektoriui, valstybinių įmonių perdavimas privataus sektoriaus atstovams, privačios vadybos metodų, tokių kaip naujų biudžeto formavimo ir veiklos vertinimo sistemų, viešosiose organizacijose taikymas, konkurencijos viešajame sektoriuje sukūrimas, sistemingai lyginant sąnaudas su rezultatais ir taikant efektyvumo kriterijus. Privatizavimas gali reikšti esminį viešojo sektoriaus sumažinimą ir viešosios nuosavybės skirtingose pramonės šakose apribojimus. Kita vertus, privatizavimas gali visapusiškoms ir gana švelniomis pastangomis pertvarkyti prekių ir paslaugų teikimą viešajame sektoriuje, vadovaujantis tokiais rinkos principais, kaip pasirinkimas ir konkurencija. Anot G. Kancerevyčiaus (2006, p.739), nors yra daug nuomonių šiuo klausimu, studijos galiausiai įrodė, kad privatizacija apskritai pagerina parduotų įmonių veiklą ir kad privačios įmonės dirba geriau nei valstybinės), o kaip teigia R. Vanagas (2006, p.161), valstybės užduotis yra teikti piliečiams tas paslaugas, kurių jiems reikia. Valstybės pilietis yra klientas, kuris, mokėdamas mokesčius valstybei, iš jos reikalauja kokybiškų paslaugų suteikimo. Todėl valstybė turi kuo lanksčiau ir kokybiškiau teikti paslaugas.

Pasak J. E. Lane (2000) norint sėkmingai pritaikyti NVV teikiamus viešųjų funkcijų perdavimo sutarčių pagrindu privalumus, būtinos šios sąlygos (cit pagal: Domarkas, 2004, p.9):

1. Aiškus paslaugų pirkėjų ir tiekėjų identifikavimas.
2. Pirkėjai ir tiekėjai turi būti suinteresuoti sudaryti ir įgyvendinti optimalias sutartis.
3. Kai pirkėjų ir tiekėjų interesai yra prieštaraujantys, turi būti įvertinta abipusė nauda, kurią galima gauti pasiekiant priimtinas sutartis ir nepaskleidžiant vidinių problemų išorėje.

J. E. Lane galima papildyti J. Staponkienės (2005, p.88) teiginiu, kad rinkos mechanizmo funkcionavimo ašis yra savanoriški mainai. Todėl rinkos sistemos privalumai, palyginti su finansavimu per viešąjį biudžetą, pasireiškia tada, kai tikėtinas jos teikiamos naudos ir išlaidų skirtumas bus didesnis už analogišką viešojo biudžeto rodiklių skirtumą.

Anot V. Domarko (2004, p.13), norint įdiegti NVV modelį, reikia atitinkamų išankstinių sąlygų. Valstybės vystymasis ir reformų sėkmė priklauso nuo keturių struktūrų veiklos: geros valdžios (aiškių ir veikiančių įstatymų), teisingos teisinės sistemos, veikiančios finansinės sistemos, kuri būtų prižiūrima ir kontroliuojama, bei veikiančios socialinės sistemos. Valstybė, neturinti tvirtų išvardintų struktūrų negali pradėti reformos.

NVV sistemos efektyvumas priklauso nuo konkrečioje valstybėje susiformavusių valdymo bei administravimo tradicijų ir esamos įstatyminės bazės. Prognozuojama, kad šiame amžiuje naujųjų vadybinėmis nuostatomis grindžiamų viešojo administravimo sistemų raida turėtų spartėti. Tačiau taikant NVV principus besivystančiose šalyse ne visada sulaukiama teigiamų rezultatų. Todėl NVV idėjos vertinamos prieštaringai. Šalininkai stengiasi įtikinti šio modelio pranašumu, oponentai - išryškinti trūkumus. M. Minogue (2001) teigia, kad pagrindinis privalumas yra tai, jog rinka ir rinkos mechanizmai siūlo efektyvesnes paslaugų teikimo alternatyvas. Antra, NVV taikymas padeda taupyti išlaidas kai kurioms valdžios įstaigų teikiamoms paslaugoms, todėl galima mažinti mokesčius, tuo skatinant palankumą esamai valdžiai. Tačiau autorius išskiria ir trūkumus. Visų pirma M. Minogue teigia, kad rinka tinka ne visoms valdžios veiklos sritims. Antra, didesnė autonomija reiškia miglotą atskaitomybę ir didesnę riziką. Trečia, konkurencijos principų taikymas viešajame sektoriuje gali padaryti daugiau žalos nei naudos. Neretai viešojo administravimo paslaugų perdavimas privačioms įmonėms padidina tų paslaugų kainas, t.y. kainos požiūriu efektyvumas nesumažinamas. Taip pat sunkesnė darosi tų funkcijų vykdymo kontrolė (cit. pagal: Domarkas, 2004, p.11). Tai įvyksta dėl įvairių priežasčių. V. Domarkas (2004, p.9) kaip pagrindines išskiria korupciją, nepakankamą įstatyminę bazę, dažną valdžių kaitą. Be to, toks paslaugų perdavimas išorinėms organizacijoms paprastai mažina viešojo sektoriaus darbuotojų darbo motyvaciją. Dėl šių priežasčių vyksta diskusija, ar NVV teigiamos, ar neigiamos savybės turi persvarą. Atsakyti į šį klausimą galima tik įvairiapusiškai išnagrinėjus viešojo sektoriaus įtaką valstybės gyvenime bei viešųjų organizacijų vaidmenį.

1.2 Viešojo ir privataus sektorių partnerystės sąvokos analizė

Per XX a. paskutinius dešimtmečius viešojo ir privataus sektorių santykis gerokai pasikeitė. S. Osborne (2000, p.10) teigimu, 1970 – 1980 m. daugumos šalių vyriausybės susidūrė su augančiomis kainomis, vedančiomis į ekonominę krizę. Dėmesys buvo koncentruojamas į išlaidų kontrolę bei biudžeto deficito mažinimą. Tačiau tuo pačiu metu visuomenė reikalavo daugiau ir aukštesnės kokybės viešųjų paslaugų. Šalių vyriausybės susidūrė su problema, kaip nedidinant biudžeto deficito patenkinti visuomenės poreikius. Imta manyti, kad viešosios gėrybės gali būti teikiamos sujungus viešojo ir privataus sektorių resursus. Išteklių sujungimo ekspansiją paaiškina abipusės naudos suvokimas: valdžia gali pasinaudoti vadybine privataus sektoriaus kompetencija bei sutaupyti lėšas, o privatus sektorius - turėti finansinės naudos (Parsons, 2001, p.442). Dėl šių priežasčių 1980 – 1990 m. dauguma valstybių vykdė viešosios infrastruktūros ir viešųjų paslaugų teikimo privatizavimą. Nepaisant jo populiarumo, su laiku buvo pastebėta nemažai trūkumų, susijusių su reguliavimo praradimu bei atsakomybės nebuvimu. Buvo akivaizdu, kad privačiomis įmonėmis negalima visiškai pasitikėti ir perduoti vykdyti viešąsias funkcijas be viešųjų institucijų priežiūros. Tačiau taip pat buvo aišku, kad valstybės negali užtikrinti reikalingų investicijų į viešosios infrastruktūros vystymą ir viešųjų paslaugų teikimą. (Hammami, Ruhashyankiko, Yehoue, 2006, p.4). Siekis ir toliau teikti paslaugas panaudojant privatų sektorių, bet neprarandant kontrolės padėjo plisti naujam viešojo ir privataus sektorių bendradarbiavimo būdui, kuris įvardijamas kaip viešojo ir privataus sektorių partnerystės (angl. *Public Private Partnership*) užuomazgos. E. S. Savas teigia, jog viešojo ir privataus sektorių partnerystė (VPSP) yra viena iš privatizacijos formų. VPSP apima platesnį ir intensyvesnį bendradarbiavimą tarp viešojo ir privataus sektorių, todėl ji taikoma srityse, kuriose svarbi viešojo sektoriaus kontrolė. (cit. pagal *Public Private Partnerships: Guide for Local Government*, p.4).

Teorinis VPSP koncepcijos pamatas buvo suformuluotas apie 1960-1970 m. ir yra siejamas su Leibenstein (1966) išvystyta „X efektyvumo“ teorija (cit. pagal: Hammami, Ruhashyankiko, Yehoue, 2006, p.5). Anot W. G. Shepherd (1991, p.11) vienas iš pagrindinių viešojo sektoriaus vykdomos ekonomikos tikslų yra pasiekti efektyvumą. Šis elementas susideda iš dviejų komponentų. Pirmasis – vidinis efektyvumas (vadinamas X efektyvumu), kuris pasiekiamas per tvirtą valdymą ir kurio tikslas yra išvengti lėšų švaistymo. Sekantis komponentas – paskirstymo efektyvumas, pagal kurį resursai turi būti skirstomi atsižvelgiant į kainos ir rezultato santykį. Anot Leibenstein, VPSP yra reikalinga viešosioms institucijoms norint sumažinti išteklių naudojimą ir pasiekti X efektyvumą bei leidžia tapti konkurencingesnėmis. Pastarasis veiksnys pagal W. G. Shepherd taip pat yra siektinas ekonominės politikos elementas, kadangi konkurencija viešajame sektoriuje gali būti svarbi įgyvendinant technologinius ir ekonominius tikslus.

Esminiai VPSP bruožai buvo suformuluoti NVV koncepcijoje, kur pagrindinis tikslas yra modernizuoti neefektyviai veikiančią viešąjį sektorių siaurinant jo funkcijas. Per pastaruosius metus, valstybės VPSP vertinama kaip alternatyvus ar papildomas būdas finansuoti ir valdyti viešąsias paslaugas bei viešąją infrastruktūrą. Pagal V. Obrazcovą ir E. S. Savą (2003, p.277) VPSP sąvoka naudojama trejopai. Pirma, ji taikoma laisvai kalbant apie bet kurį mechanizmą, kai viešasis ir privatusis sektoriai susijungia, tam, kad bendrai teiktų prekes ir paslaugas. Antra, ja apibendrinami sudėtingi, privatizuoti infrastruktūros projektai. Trečia, jis apibūdina oficialų bendradarbiavimą tarp verslo ir viešojo sektoriaus atstovų bei savivaldos tarnautojų. Pastaruoju atveju privačios organizacijos ne tik atlieka savo įprastą vaidmenį rinkoje, bet ir prisideda prie valstybės vykdomos socialinės politikos. O valstybė tampa daugiau nei mokesčių rinkėja bei viešųjų paslaugų teikėja. Ji tampa nekilnojamojo turto plėtotėja ir skolintoja.

Šis platus VPSP supratimas leidžia teigti, jog universalios VPSP sąvokos nėra. Įvairūs autoriai savo darbuose ją apibrėžia savaip. E. S. Savas (2005) VPSP apibūdina kaip „susitarimas tarp viešojo ir privataus sektorių, kurio metu privatus sektorius perima tradiciškai viešojo sektoriaus kompetencijai priskiriamų funkcijų vykdymą“ (cit. pagal: Kee, Forren, 2002). Panašiai VPSP apibūdina ir R. Smaliukienė (2005, p.69): „viešojo ir privataus sektorių bendradarbiavimas yra apibrėžiamas kaip bet koks viešojo ir privataus sektorių susitarimas, kuriuo privačioms organizacijoms leidžiama veikti srityse, iki šiol išskirtinai priklausiusiose viešajam sektoriui“. C. Greve ir N. Ejersbo (2002, p.3) į VPSP koncepciją žiūri ne tik kaip į paprastą bendradarbiavimą, o kaip į santykius tarp „viešojo pirkėjo“ ir „privataus tiekėjo“, kurie yra paremti pasitikėjimu, lygybe ir funkcijų pasiskirstymu. E. Klijn ir G. Teisman (2004) pateikia platesnį VPSP apibrėžimą – „ilgalaikis bendradarbiavimas tarp viešojo ir privataus sektorių, kurio metu jie vysto viešąją infrastruktūrą ir teikia paslaugas, dalindamiesi riziką, išlaidas ir gaunamą naudą“ (cit. pagal: Weihe, 2006). G. Allen (2002) į VPSP sąvoką įjungia dar vieną dalyvį – nevyriausybinių sektorių ir VPSP apibūdina kaip „bendradarbiavimas tarp kelių organizacijų iš viešojo, privataus ir savanoriško (nevyriausybinių) sektoriaus, kai kiekviena iš jų prisiima tam tikrą dalį projekto įgaliojimų, atsakomybės, finansavimo ir tiekimo aspektų“ (cit. pagal Bovaird, 2005, p.85). Lietuvių autoriai D. Gudelis ir V. Rozenbergaitė (2004, p.59) VPSP apibūdina kaip „bendradarbiavimas, įteisintas ilgalaikie sutartimi tarp viešojo sektoriaus - centrinės ar vietinės valdžios, institucijų, ir privačių kompanijų, kurio esmė – teikti tradiciškai viešojo sektoriaus kompetencijai priskiriamas paslaugas ir plėtoti šių paslaugų teikimui reikalingą infrastruktūrą“. Šiame darbe VPSP suprantama kaip alternatyvi viešųjų funkcijų įgyvendinimo forma, pagal kurią privatus sektorius investuoja savo lėšas prisiimdamas su veikla susijusias rizikas ir tam tikrą laikotarpį naudojami viešuoju turto, tačiau šio turto nuosavybės teises išsaugo viešasis sektorius. VPSP apibrėžimai pateikiami 1 lentelėje.

Viešojo ir privataus sektorių partnerystės sąvokos

Autorius	Apibrėžimas
E. S. Savas (2005)	Susitarimas tarp viešojo ir privataus sektorių, kurio metu privatus sektorius <u>perima</u> tradiciškai viešojo sektoriaus kompetencijai priskiriamų funkcijų vykdymą.
Klijn ir Teisman (2004)	Ilgalaikis bendradarbiavimas tarp viešojo ir privataus sektorių, kurio metu jie vysto viešąją infrastruktūrą ir teikia paslaugas, <u>dalindamiesi rizika, išlaidas ir gaunamą naudą.</u>
G. Allen (2002)	Bendradarbiavimas tarp kelių organizacijų iš viešojo, privataus ir <u>savanoriško (nevyriausybinių) sektoriaus</u> , kai kiekviena iš jų prisiima tam tikrą dalį projekto įgaliojimų, atsakomybės, finansavimo ir tiekimo aspektų.
D. Gudelis ir V. Rozenbergaitė (2004)	Bendradarbiavimas, <u>įteisintas ilgalaikie sutartimi</u> tarp viešojo sektoriaus - centrinės ar vietinės valdžios, institucijų, ir privačių kompanijų, kurio esmė – teikti tradiciškai viešojo sektoriaus kompetencijai priskiriamas paslaugas ir plėtoti šių paslaugų teikimui reikalingą infrastruktūrą
Darbo autorė (2008)	Alternatyvi viešųjų funkcijų įgyvendinimo forma, pagal kurią privatus sektorius <u>investuoja savo lėšas</u> prisiimdamas su veikla susijusias rizikas ir tam tikrą laikotarpį naudojasi viešuoju turtu, tačiau šio turto <u>nuosavybės teises išsaugo viešasis sektorius.</u>

Šaltinis: sudaryta autorės.

Analizuojant lentelėje pateiktas VPSP sąvokas matome, jog skirtingi autoriai akcentuoja skirtingus VPSP elementus. Galima daryti prielaidą, jog tokia situacija yra dėl skirtingos VPSP taikymo patirties, nes šiuo metu VPSP analizė remiasi daugiau indukcijos metodu, kuomet nuo atskirų faktų ir reiškinių stebėjimo pereinama prie bendrų taisyklių ir dėsnių nustatymo.

M. Flinders (2005, p.224) teigia, jog VPSP projektus yra sudėtinga valdyti, todėl vykdant VPSP svarbu užtikrinti, kad bus pasiektas efektyvumas, teisingai paskirstoma rizika, prisiimama atsakomybė. VPSP dažniausiai vystoma pagal tokią schemą: privatus sektorius dalyvauja daugelyje infrastruktūros kūrimo ir paslaugų teikimo etapų ir projekto eigoje parduoda konkrečias paslaugas, o viešasis sektorius perka konkrečių paslaugų rezultatus. Būtinai sąnaudas rezultatams pasiekti nustato privatus sektorius. Mokėjimas už paslaugas priklauso nuo jos pateikimo ir veiklos efektyvumo. Pasibaigus sutarties terminui privatus sektorius gražina paslaugų teikimą bei susijusį turtą viešajam sektoriui. Todėl Linder (1999) VPSP sąvoka vertina kaip problemų iš viešojo sektoriaus perkėlimą privačiam partneriui (cit. pagal: Hofmeister, 2004, p.17). Tačiau galima teigti, kad už problemų valdymą privatus sektorius gauna atlygį. Be to, jam leidžiama dalyvauti sprendžiant paslaugų teikimo ir apmokestinimo klausimus. O tai nuolat kelia diskusijas, kas iš tiesų kontroliuoja projektų įgyvendinimą? Šioje vietoje reikėtų atsižvelgti į tai, kad vienas iš VPSP bruožų yra viešojo sektoriaus institucijos galimybė įtakoti projektų vykdymą ir reguliuoti paslaugų teikimą. A. Hofmeister (2004, p.17) teigia, kad valdžios įstaigos visuomet gali nustatyti pagrindines taisykles ir taip formuoti savo funkcijų įgyvendinimo politiką, kad apgintų viešąjį interesą.

VPSP laikoma vis svarbesniu veiksmu kiekvienos valstybės ekonomikoje, todėl svarbu išsiaiškinti dalyvavimo tokiuose projektuose motyvus. Atsakymas yra susijęs bendradarbiavimo

teikiama nauda. Anot D. Rondinelli, daugelio valstybių patirtis rodo, kad viešosios paslaugos, ypač jei už jas moka vartotojai, privataus sektoriaus teikiamos efektyviau. Viešasis sektorius panaudodamas privatų kapitalą visuomeniniams poreikiams tenkinti pasiekia pagerėjusią paslaugų kokybę ir sumažėjusią kainą, bei pagreitėjusį paslaugų teikimą. Išskiriami ir kiti viešojo sektoriaus tikslai (parengta autorės pagal Public Private Partnership Handbook, 2004):

1. inovacijų ir naujų technologijų diegimas (siejama su privataus sektoriaus finansiniais pajėgumais ir viešojo sektoriaus finansiniais ribotumais);
2. socialinio ir ekonominio progreso viešajame sektoriuje paspartinimas (siejama su inovacijų ir naujų technologijų diegimu, efektyvesniu paslaugų teikimu);
3. „infrastruktūros plyšių“ užpildymas (suteikiama galimybė įgyvendinti tuos projektus, kuriems einamuoju laikotarpiu nėra lėšų);
4. ilgalaikių politinių tikslų per trumpesnę laiką įgyvendinimas (nereikia laukti, kol iš biudžeto bus skiriamas finansavimas);
5. besikeičiančios politinės aplinkos įtakos sumažinimas (pasikeitus politinėms aplinkybėms išlaikomas projekto tęstinumas).

Kalbant apie privataus sektoriaus tikslus, V. Kanakoudis (2005) išskiria tik vieną privataus partnerio tikslą – finansinės naudos gavimą. Papildyti autorių galima teigiant, kad lyginant su kitomis investicijomis, investicijos į VPSP projektus yra mažiau rizikingos, todėl gali garantuoti nuolatinės finansinės pajamas. VPSP suteikia daugiau verslo galimybių, nes privačiam sektoriui suteikiama teisė teikti tradiciškai viešojo sektoriaus kompetencijai priskiriamas funkcijas. Apibendrinti privataus sektoriaus tikslus galima pasinaudojant C. F. Berthelot išskirta privačiam partneriui VPSP teikiama nauda: didesnes galimybes investicijoms, identifikuota ir sumažinta rizika, parama vykdant įsipareigojimus, nuolatinių pajamų užtikrinimas. Galima teigti, jog privačiam sektoriui per VPSP investuoti yra naudinga, nes šios investicijos yra saugios.

Kalbant apie viešojo sektoriaus suteikiamą teisę privačiam sektoriui teikti viešąsias paslaugas kyla klausimas, kaip paskirstyti su projektu susijusias funkcijas tarp sektorių? T. Bovaird (2004, p.201) teigimu, privatus partneris perima visas funkcijas, susijusias su projekto įgyvendinimu, o viešasis sektorius yra atsakingas už veiklos kriterijų nustatymą, bei privalo užtikrinti, kad privatus partneris juos įgyvendintų. Šią nuomonę papildė autoriai J. Broadbent ir Guthrie (1992) teigiantys, kad pagrindinė viešojo sektoriaus funkcija yra kontrolė (cit. pagal: Broadbent, p.333). C. F. Berthelot (2005, p.7) mano, kad vienintelis viešojo sektoriaus vaidmuo – visuomeninių interesų identifikavimas ir patenkinimas, o likusi atsakomybė už projektą priklauso privačiam partneriui (C. F. Berthelot išskirtas vaidmenų ir atsakomybės paskirstymas pavaizduotas 1 priede). V. Kanakoudis (2005) pateikia platesnį viešojo sektoriaus funkcijų supratimą: dalyvavimas planavimo procese (nustatomos sritys, kuriose bus įgyvendinami VPSP projektai),

projektų koordinavimas ir stebėseną, viešojo intereso užtikrinimas (viešasis sektorius kontroliuoja kokybę bei reaguoja į pasikeitusius visuomenės poreikius) bei tinkamos teisinės bazės sukūrimas bei politinis palaikymas.

Autorės nuomone, bendriausiais atvejais privatus partneris visą VPSP periodą yra atsakingas už infrastruktūros eksploataciją ir renovaciją bei paslaugų teikimą. Su projekto vykdymu susijusios išlaidos finansuojamos iš privataus sektoriaus arba jungtinių lėšų. Jei finansuoja privatus sektorius, tuomet patyrus nesėkmę, privatus partneris praranda savo, o ne viešuosius išteklius. Priklausomai nuo VPSP modelio, viešasis sektorius per visą VPSP įgyvendinimo laikotarpį moka nustatytą mokestį, taip kompensuodamas privataus sektoriaus investicijas. Be to, privačiam partneriui gali būti suteikiama teisė nustatyti paslaugų kainą ir ją rinkti iš paslaugų vartotojų. Todėl viešajam sektoriui privalo būti priskiriama dar viena funkcija – kontroliuoti, kad paslaugų kainos nustatymas nepažeistų viešojo intereso.

Sekantis VPSP aspektas susijęs su rizikų paskirstymu. Vykdydami VPSP viešojo ir privataus sektorių atstovai susiduria su įvairiomis rizikomis. Rizikos atpažinimas, įvertinimas ir paskirstymas, mažinimo priemonių numatymas bei rizikos stebėjimas ir kontrolė sudaro prielaidas efektyviai ir nenutrūkstamai vykdyti VPSP projekte numatytą veiklą. S. Gurėjevas (2004, p.118) išskiria sekantį rizikos paskirstymo pranašumą – viešojo valdymo sustiprinimas. Jis teigia, kad: „perdavus riziką privačiam sektoriui, valstybinis sektorius, užuot valdęs projektą ir teikęs paslaugas veikia kaip reguliuotojas ir sutelkia dėmesį į paslaugų planavimą ir teikimo monitoringą“.

Rizikos klasifikacijų yra daug, nes ją identifikuojant susiduriama su skirtingomis aplinkybėmis. N. Chamdia (2004) kaip pagrindines rizikos sritis išskiria statybą, rinką, nuomą ir paslaugų teikimą. C. F. Berthelot išskiria penkias rizikos kategorijas: politinę, finansinę, komercinę, nenugalimos jėgos bei techninę. Taip pat autorius nurodo rizikos sritis, kurių sektoriai negali pasidalinti, tik taikyti įvairias priemones siekiant jų išvengti (žiūrėti 2 lentelę).

2 lentelė

Viešajam ir privačiam sektoriui tenkanti rizika įgyvendinant viešojo ir privataus sektorių partnerystės projektus

Viešajam sektoriui tenkanti rizika	Privačiam sektoriui tenkanti rizika
<ul style="list-style-type: none"> ➤ privatus partneris nevykdys mokėjimo įsipareigojimų; ➤ visuomenė nepritaris projekto vykdymo formai; ➤ privatus sektorius teiks žemo lygio paslaugas. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ investicijų neatsiperkamumas; ➤ ribotas pelno gavimas; ➤ viešojo sektoriaus darbuotojų neefektyvumas; ➤ viešosios politikos pasikeitimas.

Šaltinis: BERTHELOT C. F. Public – Private Partnerships (PPP) Alternative Infrastructure Funding Mechanism, 2005.

Ši rizika priklauso būtent tam sektoriui, kuriam yra priskirta. Jos pasidalinti ar perleisti neįmanoma. Tačiau egzistuoja ir kitas rizikos skirstymas. Ją galima įvardinti kaip viešojo sektoriaus bendrojo planavimo, diskriminacinę, teisinę), paskirstomą (apimties, infliacijos, aplinkybių) ir tenkančią privačiam partneriui (projektavimo, statybos, finansavimo, valdymo) riziką (žiūrėti. 2

prieda). Šis skirstymas skiriasi nuo pateikto prieš tai, nes autoriai išskirdami galimą riziką išvelgia skirtingus aspektus.

D. Gudelis ir V. Rozenbergaitė (2004, p.60) nurodo daugiau rizikos sričių: pajamų, aplinkos, paklausos, užsienio valiutos ir visuomenės palankumo riziką. Išsamią VPSP rizikų analizę atliko Lietuvos Respublikos (LR) Valstybės kontrolė (2008, p.25) šias rizikas:

1. Statybos rizika (angl. *Construction risk*), apimanti darbų reikiamu metu atlikimą, susijusį su statybos, rekonstrukcijos arba remonto darbų terminų pasikeitimu, kuriuos sąlygoja pavėluotas statybos arba įrengimo darbų atlikimas, nurodytų standartų, techninių reikalavimų nesilaikymas, nenumatytų papildomų išlaidų atsiradimas, išoriniai neigiami padariniai, kurie tampa kompensacijų mokėjimo trečiosioms šalims priežastimi;

2. Tinkamumo rizika (angl. *Availability risk*), apimanti rezultatų atitiktį kokybės ir kiekybės reikalavimams. Ši rizika gali būti siejama su netinkamu projekto etapų valdymu, kas sąlygoja teikiamą paslaugų apimtį sumažėjimą arba jų kokybės pablogėjimą;

3. Paklausos rizika (angl. *Demand risk*), apimanti teikiamų paslaugų paklausos nepastovumą, kuris nepriklauso nuo privataus partnerio veiklos ir nėra susijęs su netinkama partnerio teikiamų paslaugų kokybe. Tai rizika, atsirandanti dėl tokių veiksnių, kaip naujos rinkos tendencijos, veiklos ciklo pasikeitimai, technologijų senėjimas, vartotojų skaičiaus pasikeitimas ir kiti su išorės poveikiu susiję veiksniai;

4. Finansinė rizika (angl. *Financial risk*), susijusi su palūkanų normos ar valiutų kurso kintamumu, įkainių kaita ir kitais veiksniais, kurie gali daryti įtaką projekto finansavimo kainai;

5. Likutinės vertės rizika (angl. *Residual value*), susijusi su būsima turto verte rinkoje. Ši rizika ypač reikšminga, jeigu pasibaigus sutarties terminui nuosavybės teisė į turtą gražinama viešajam sektoriui.

Optimalus ir tinkamas rizikos paskirstymas tarp viešojo ir privataus sektorių būna tik tada, kai rizika paskirstoma toms šalims, kurios mažiausiomis sąnaudomis geriausiai sugeba ją valdyti. Nors teoriškai rizika yra skirstoma, A. Hofmeister ir H. Borchert (2004, p.218) teigia, kad visa galima dalintis rizika turi būti perkeliama privačiam partneriui.

Apibrėžus VPSP teikiamus privalumus galima teigti, kad VPSP tampa vis svarbesniu veiksmu kiekvienos valstybės ekonomikoje. Vykdamas VPSP, viešojo sektoriaus galimybės prasiplečia: valstybei leidžiama sumažinti valstybės biudžeto išlaidas viešųjų paslaugų teikimui ir turto, reikalingo toms paslaugoms teikti formavimui bei atnaujinimui. Taikant VPSP pagerinama teikiamų paslaugų kokybė ir sumažinamos viešųjų paslaugų teikimo sąnaudos. Tačiau nepaisant minėtų privalumų, VPSP turi ir neigiamų aspektų. V. Kanakoudis (2005) vertindamas VPSP teigia, kad viešasis sektorius gali prarasti paslaugų teikimo kontrolės teisę. Be to, gali padidėti finansinė našta už teikiamas paslaugas. Anot jo, VPSP gali būti susijusi su politiniais nesklandumais,

atsakomybės nebūvimu, nepatikimu paslaugų teikimu bei konkurencijos stoka. Kaip paskutinį VPSP trūkumą autorius įvardija galimą korupciją renkantis privatų partnerį.

A. Coulson (2005, p.158) teigia, kad viešasis sektorius kurdamas/renovuodamas infrastruktūrą ar teikdamas paslaugas per privatų sektorių, sumoka žymiai daugiau, nei mokėtų jei viską atliktų pats. Šį teiginį jis argumentuoja tuo, kad privatus sektorius nori atsiimti ne tik investicijas, bet ir gauti atlygį už riziką ir pelną. N. Chamdia (2004) taip pat mano, kad privataus sektoriaus pelno siekimas gali įtakoti kainos už paslaugų teikimą didėjimą, kadangi jo pagrindinis tikslas yra pelnas, Manoma, kad pelno siekimo motyvas iškreipia viešojo intereso realizavimo srities esmę. Tai iššaukia kelias problemas. Visų pirma privataus sektoriaus kompanijos siekdamos pelno gali mažinti paslaugų kokybę arba didinti paslaugų kainas. T. Bovaird (2004, p.204) teigimu, lyginant su kitais partnerystės trūkumais šis yra realiausias. Rosenau (2000) taip pat teigia, kad perleidus viešųjų paslaugų teikimą privačiam sektoriui, visuomenė gali tapti „pelno darymo mašina“ (cit. pagal Bovaird, 2004, p.204). Pasak A. Hofmeister (2004, p.19) valdžios institucijos turėtų suprasti ir būti pasiruošusios tam, kad privataus sektoriaus tikslas yra gauti pajamas. Tačiau šioje situacijoje reikėtų atsižvelgti į tai, jog viešosios institucijos ne visada nustato tikrąją kainą (pvz., kai yra subsidijuojama tam tikra sritis vartotojai moka mažiau. Privačiam sektoriui pradėjus teikti paslaugas yra įskaičiuojama visa suma, todėl įmokos už tą paslaugą padidėja).

Kita problema susijusi su privataus sektoriaus atskaitomybės trūkumu. Privačios kompanijos už savo veiklą nėra atsakingos visuomenei ir kai kuriais atvejais viešojo sektoriaus institucijai. Anot A. Hofmeister (2004, p.18), partnerių vaidmuo ir atsakomybė kiekviename projekte gali būti skirtinga. Vienuose privatus sektorius aktyviai dalyvauja, kituose turi mažesnę įtaką. Tai priklauso nuo rodomos iniciatyvos bei suteiktų sąlygų. Tačiau reikia pažymėti, jog viešasis sektorius visais atvejais išlieka atsakingas už viešųjų paslaugų teikimą. Todėl VPSP turėtų būti infrastruktūros gerinimo ir paslaugų teikimo būdas, o ne stiprios ir efektyvios valdžios pakaitalas.

Šie kritiški argumentai leidžia suprasti, kodėl atrodytų išsprendžianti ribotų viešojo sektoriaus finansų problemą, VPSP nėra plačiai taikoma. VPSP turi būti keliamas pagrindinis tikslas – užtikrinti, kad tiek nacionalinis, tiek tarptautinis kapitalas ir viešosios funkcijos perdavimas privačiam subjektui neigiamai nepaveiks valstybės ir jos piliečių interesų. Kadangi VPSP grindžiama ilgalaikėmis sutartimis, ypač svarbu atkreipti dėmesį į jos turinį. Tinkamai neįvertinus su konkrečiu projektu susijusių aplinkybių, valstybei ir jos gyventojams VPSP gali tapti ne naudos šaltiniu, bet ilgalaikė finansinė našta (Valstybės kontrolės valstybinio audito ataskaita, 2008, p.15). Remiantis P. Bagchi (2001, p.484) nuomone galima teigti, jog tik tinkamai įgyvendinant VPSP pasiekiamas efektyvumas, kurį sektoriai, veikdami atskirai, sunkiai pasiektų. VPSP leidžia jiems mokytis vienas iš kito ir sukuria sinergetinį ryšį panaudojant kiekvieno iš jų geriausias savybes.

2. VIEŠOJO IR PRIVATAUS SEKTORIŲ PARTNERYSTĖS TAIKYMO GALIMYBĖS

Nuolatinis investicijų poreikis jaučiamas daugelyje sričių. Valstybių ir savivaldybių biudžetai yra riboti, tuo tarpu viešųjų paslaugų teikimui keliami vis aukštesni kokybės ir efektyvumo reikalavimai. Susidomėjimas galimybe įtraukti privatų sektorių į infrastruktūros tobulinimą auga visuose lygmenyse, atsakinguose už viešųjų paslaugų teikimą – tiek vyriausybiniam, tiek municipaliniam lygmenyje. Todėl šiame skyriuje atskleidžiamos viešojo ir privataus sektorių partnerystės taikymo galimybės, analizuojant jos modelius, įgyvendinimo procesą, taikymo sferas bei viešojo ir privataus sektorių partnerystės vystymą įtakojančius veiksnius. Analizė grindžiama tarptautinių organizacijų atliktų tyrimų metu gautais duomenimis.

2.1 Viešojo ir privataus sektorių partnerystės modeliai

Viešosios institucijos, sprendamos, kaip turėtų būti teikiamos viešosios paslaugos ir plėtojama joms reikalinga infrastruktūra, gali rinktis iš kelių alternatyvių VPSP modelių. Visiems modeliams būdingi tam tikri vienodi aspektai: juos galima apibūdinti kaip ilgalaikius santykius, su visišku ar daliniu privataus sektoriaus finansavimu. Privataus sektoriaus funkcija yra garantuoti projektų finansavimą, o viešojo sektoriaus – užtikrinti viešojo intereso patenkinimą ir kokybės bei kainos politikos kontroliavimą (Kanakoudis, 2005). Tačiau atsižvelgiant į privataus sektoriaus įsitraukimą, prisiimtas rizikas ir atsakomybę, pastebimi esminiai VPSP modelių skirtumai.

VPSP yra dinaminis procesas, todėl kiekvienas projektas įgyvendinamas esant skirtingoms aplinkybėms. Dėl šių individualių aplinkybių projektai gali būti įgyvendinami pagal skirtingus VPSP principus. Atsižvelgiant į tai teigiama, jog neegzistuoja vienas geriausias VPSP modelis (Guidelines for Successful Public – Private Partnerships, 2003, p.16). Europos Parlamentas studijoje „Viešoji – privati partnerystė: modeliai ir tendencijos Europos Sąjungoje“ (2006, p.8-9) pateikė sekantį VPSP modelių klasifikavimą:

1. Paslaugų teikimo sutartis (angl. *Service contracts*).
2. Eksploatavimo ir valdymo sutartis (angl. *Operation and management contracts*);
3. Išperkamosios nuomos sutartis (angl. *Leasing*).
4. Visiškai užbaigto projekto pirkimo arba Statybos – eksploatavimo – perdavimo sutartis (angl. *Turnkey procurement; Build – Operate – Transfer*).
5. Projektavimo – statybos – finansavimo – eksploatavimo sutartis (angl. *Design – Build – Finance – Operate*).

Paslaugų teikimo sutartis - tai susitarimas tarp viešosios institucijos ir privataus sektoriaus, naudojamas paprastiems trumpalaikiams eksploatacijos poreikiams tenkinti. Esant paslaugų teikimo sutarčiai privatus partneris aprūpina, eksploatuoja ir prižiūri turtą trumpą periodą. Viešasis sektorius yra atsakingas už valdymą ir investicijas bei prisiima finansinę bei likutinės vertės riziką, o privataus partnerio technologinės žinios leidžia sutaupyti lėšas. Be to, viešasis sektorius neprarandama paslaugų kokybės kontrolės. Paslaugų teikimo sutartys dažniausiai naudojamos paslaugų, už kurias gyventojai moka tam tikrus mokesčius, teikimui (Renda, Schregler, 2006, p.8).

Eksploatavimo ir valdymo sutartis - tai susitarimas, kuriuo atsakomybė už turto eksploatavimą ir valdymą perduodama privačiam partneriui. Paprastai sutartis pasirašoma trumpam periodui, tačiau paliekama galimybė sutartį pratęsti. Privataus partnerio dalyvavimas finansuojamas iš tam tikrų įmokų. Be to, egzistuoja skatinimo sistema, kai mokamos premijos už atitinkamus pasiekimus. Viešasis sektorius prisiima investicinę ir finansinę rizikas. Tokie susitarimai leidžia pastebimai pagerinti technologijas ir pasiekti didesnę efektyvumą. Privatus partneris yra suinteresuotas gerinti paslaugų kokybę siekiant mažinti kainas ir išvengti paklausos rizikos. Tokia sutartis labiausiai tinkama pereinant prie visiško privatizavimo (Renda, Schregler, 2006, p.8).

Išperkamosios nuomos sutartis - tai susitarimas, pagal kurį privatus partneris įsipareigoja eksploatuoti ir prižiūrėti viešąjį turtą bei gauna pastovias fiksuotas nuomos pajamas iš viešojo sektoriaus. Komercinė ir paklausos rizika perkeliama iš viešojo į privatų sektorių. Tai skatina privačią įmonę didinti efektyvumą mažinant eksploatacines išlaidas. Kita vertus, finansavimo, kapitalo gerinimo bei konstravimo rizikos tenka viešajam sektoriui. Išperkamosios nuomos sutartis tinkamiausia infrastruktūrai, kuri teikia pajamas, pvz. viešasis transportas. Išskiriamos ir kitos išperkamosios nuomos schemas, tai (Renda, Schregler, 2006, p.8; Risk Management Strategies for Infrastructure Public Private Partnership Projects; Critical Choices: The Debate Over Public – Private Partnerships and What it Means for America’s Future, White Paper, 2003, p.8-9):

➤ pirkimas – statymas – eksploatavimas (angl. *Buy – Build – Operate*), kuomet viešosios nuosavybės objektas yra perduodamas privačiam partneriui, kuris investuoja į šio objekto remontą, išplėtimą ir valdo jį pagal sutartį;

➤ nuoma – vystymas – eksploatavimas (angl. *Lease – Develop – Operate*), kuomet privati įmonė išsinuomoja turtą ir tam tikrą periodą investuoja ir valdo jį gaudamas nuomos mokesčių ir per nuomos laikotarpį susigrąžina investuotas lėšas;

➤ nuoma – statymas – eksploatavimas (angl. *Lease – Build – Operate*), kuomet privatus partneris perka arba išsinuomoja viešąjį turtą/paslaugų teikimo teisę iš viešojo sektoriaus ir įsipareigoja investuoti iki susigrąžins investuotas lėšas ir gaus atitinkamą pelną;

➤ priestato finansavimas (angl. *Wrap around addition*), kuomet privatus investuotojas finansuoja viešosios nuosavybės statinio priestato statybą ir už tai jam suteikiama teisė valdyti

statinį su priestatu iki susigražinamos investuotos lėšos ir gaunamas pelnas. Laikotarpiui pasibaigus, privatus partneris gali likti priestato savininku.

Visiškai užbaigto projekto pirkimo arba Statybos – eksploatavimo – perdavimo sutartis. Tai kompleksinis modelis, kurį naudojant privatus partneris prisiima projektavimo, konstravimo ir turto eksploatavimo atsakomybę. Infrastruktūros remonto ir priežiūros išlaidos taip pat iš viešojo sektoriaus biudžeto perkeliama privačiam sektoriui. Finansinė rizika išlieka viešajai institucijai. Atsižvelgiant į konkretų projektą išskiriami keli tokių sutarčių variantai (Renda, Schregler, 2006, p.8-9; Critical Choices: The Debate Over Public – Private Partnerships and What it Means for America's Future, White Paper, 2003, p.10):

➤ statymas – nuosavybė – eksploatavimas – perdavimas (angl. *Build – Own – Operate – Transfer*), kuomet privatus partneris pagal sutartį turi išskirtinę teisę finansuoti, statyti, valdyti, išlaikyti bei rinkti vartojimo mokesčius tam tikrą periodą, iki susigražins investicijas;

➤ statymas – perdavimas – eksploatavimas (angl. *Build – Transfer – Operate*), kuomet privatus investuotojas finansuoja objekto statybą, o pasibaigus darbams objektas perduodamas viešojo sektoriaus institucijai. Tuomet statinys išnuomojamas tam pačiam investuotojui, kuris jį eksploatuoja teikdamas mokamas paslaugas.

Projektavimo – statybos – finansavimo – eksploatavimo sutartis - tai sutartis, kuria privatus sektorius savo lėšomis, atsižvelgiant į viešosios institucijos reikalavimus, projektuoja bei eksploatuoja infrastruktūrą ir (arba) teikia paslaugas per sutarties laikotarpį. Pasibaigus sutarties terminui visas turtas gražinamas viešajam sektoriui. Šis modelis yra pranašesnis lyginant su nagrinėtais anksčiau, kadangi ne tik garantuoja efektyvų projekto įgyvendinimą, bet paprastai yra sukuriama papildomas kapitalas, kuris vėliau atitenka viešajam sektoriui. Atsižvelgiant į konkrečias aplinkybes išskiriami keli tokių sutarčių variantai (Renda, Schregler, 2006, p.9): koncesija (angl. *Concession*), privati finansinė iniciatyva (angl. *Private financial initiative*), statymas – nuosavybė – eksploatavimas (angl. *Build – Own – Operate*), statymas – vystymas – eksploatavimas (angl. *Build – Develop – Operate*), projektavimas – konstravimas – valdymas – finansavimas (angl. *Design – Construct – Manage – Finance*).

Apibendrinti VPSP modeliai pateikiami 3 priede. Nors teoriškai egzistuoja daug VPSP modelių, tačiau dažniausiai valstybės įgyvendina du iš jų: (Valstybės kontrolės valstybinio audito ataskaita, 2008, p.13):

1. *Koncesija* – tai ilgalaikė sutartis, pagal kurią privatus sektorius teikia tradiciškai viešojo sektoriaus kompetencijai priskiriamas paslaugas ir plėtoja šių paslaugų teikimui reikalingą infrastruktūrą, o pagrindinės privataus partnerio (koncesininko) pajamos gaunamos iš galutinių vartotojų, kuriems teikiamos paslaugos. Viešojo sektoriaus institucija gali mokėti koncesininkui atlyginimą, tačiau jis turi priklausyti nuo rizikos, kurią privatus subjektas prisiima.

2. *Privati finansinė iniciatyva* – tai ilgalaikė sutartis, pagal kurią privatus partneris įsipareigoja pirmus 3 – 5 metus investuoti didelę sumą į objektą, o viešasis sektorius, mokėdamas mėnesines ar metines įmokas privačiam partneriui, atsiskaito už tai per 25 – 30 metų. PFI sutartyse numatoma, kad privatus partneris, prisiimdamas visą atsakomybę ir riziką, valdo viešąjį turtą, o viešasis sektorius nustato veiklos reikalavimus ir užtikrina vartotojams kokybišką paslaugų teikimą.

Viešajam sektoriui renkantis VPSP modelį reikia atsižvelgti į keletą veiksnių. Visų pirma viešoji institucija privalo nuspręsti, kokią rizikos ir atsakomybės dalį nori perduoti privačiam partneriui ir kas finansuos projektą. VPSP modeliai pagal šias charakteristikas pateikti 3 lentelėje.

3 lentelė

Viešojo ir privataus sektorių partnerystės modelių pasiskirstymas pagal finansavimą, riziką ir valdymą

VPSP modelis	Investicijos	Rinkos rizika	Eksploatacija	Valdymas	Trukmė (metais)
Paslaugų teikimo sutartis	viešos	vieša	privati	viešas	2-3
Eksploatavimo ir valdymo sutartis	viešos	vieša	privati	viešas	3-5
Išperkamosios nuomos sutartis	viešos	pusiau privati	privati	viešas	8-15
Visiškai užbaigto projekto sutartis	privačios	privati	privati	viešas	20-30
Projektavimo-statybos-finansavimo-valdymo sutartis	privačios	privati	privati	privatus	30

Šaltinis: HAMMAMI, M; RUHASHYANKIKO, J; YEHOUE, E (2006). Determinants of Public – Private Partnerships in Infrastructure, 2006, p.22

VPSP modelių bendras bruožas yra tai, kad per visą projekto vykdymo laiką privatus sektorius eksploatuoja viešąjį turtą. Daugumoje jų rinkos riziką prisiima ir investuoja lėšas privatus partneris. Valdymo teisė dažnai lieka viešajame sektoriuje. VPSP modelių pasirinkimas taip pat priklauso nuo planuojamos projekto trukmės. Apibendrinant viešojo ir privataus sektorių dalyvavimo laipsnį, VPSP modelius galima išdėstyti viešumo – privatumo skalėje (žiūrėti 4 priedą.)

VPSP modelius galima analizuoti ir pagal viešojo ir privataus sektoriaus tikslų pasiekimo galimybę. VPSP modelių skirstymas pagal šį kriterijų pateikiamas 4 lentelėje.

4 lentelė

Viešojo ir privataus sektorių partnerystės modelių naudingumas viešajam ir privačiam sektoriui

VPSP forma	Pagerėjusi paslaugų kokybė	Padidėjęs eksploatavimo efektyvumas	Pagerintas rizikų paskirstymas	Prisiimti projekto kaštai	Greitesnis projekto įgyvendinimas	Projekto įgyvendinimo suvaržymas
Paslaugų teikimo sutartis	galima	taip	ne	ne	ne	žemas
Eksploatavimo ir valdymo sutartis	taip	taip	ne	ne	ne	vidutiniškas
Išperkamoji nuoma	galima	taip	dalis jų	galimas	ne	vidutiniškas
Visiškai užbaigto projekto prikimo sutartis	taip	taip	dalis jų	taip		aukštas
Projektavimo statybos finansavimo eksploatavimo sutartis	taip	taip	taip	taip	taip	labai aukštas

Šaltinis: Guidelines for Successful Public – Private Partnerships, 2003, p.31.

Lentelėje pateikti duomenys rodo, jog daugiausiai privalumų viešajam sektoriui teikia visiškai užbaigto projekto pirkimo bei projektavimo – statybos – finansavimo – eksploatavimo sutartys. Tačiau įgyvendinti VPSP pasirinkus šiuos modelius yra sudėtingiausia. Todėl jie taikomi dideliems, ilgai trunkantiems projektams.

Svarbu pripažinti, jog tiek viešojo tiek privataus sektoriaus dalyvavimas VPSP projektuose yra paremtas tam tikros naudos siekiu. Privataus sektoriaus pagrindinis ir visuose VPSP modeliuose siektinas tikslas yra pelno gavimas. Dalyvaudamas projektuose, reikalaujančiuose didesnės rizikos prisiėmimo, privatus sektorius norėdamas apsaugoti savo investicijas, didina savo reikalavimus. Tarkime, prieš investuodamas savo kapitalą į viešąjį sektorių, privatus partneris reikalauja, kad aiškiai būtų reglamentuotos sutarties sąlygos bei suteikiamos garantijos dėl ekonominio augimo bei politinio palaikymo. Viešojo sektoriaus pagrindinis tikslas yra nepažeidžiant viešojo intereso gauti kokybiškas paslaugas ir modernią infrastruktūrą. Viešojo ir privataus sektoriaus reikalavimai/pageidavimai atsižvelgiant į VPSP modelius pateikiami 5 priede

Anot E. S. Savo, VPSP modelius galima skirstyti atsižvelgiant į tai, kokiam tikslui VPSP naudojama: naujos infrastruktūros sukūrimui, senos eksploatavimui ar renovavimui. Pagal tai VPSP modelius galima skirstyti į tinkamus esamai infrastruktūrai / esamų paslaugų teikimui, esamos infrastruktūros išplėtimui ar rekonstravimui / esamų paslaugų teikimo tobulinimui, naujos infrastruktūros / naujų paslaugų sukūrimui (žiūrėti 6 priedą). Atsižvelgiant į priede pateiktus duomenis galima teigti, jog esamos infrastruktūros/paslaugų valdymui tinkamiausi privatizavimui artimi modeliai. Esamos infrastruktūros/paslaugų plėtojimui – eksploatavimo ir valdymo sutartis, ilgalaikės nuomos sutartis bei privati finansinė iniciatyva. Naujos infrastruktūros/paslaugų sukūrimui tinkamiausios visiškai užbaigto projekto pirkimo sutartys bei koncesija.

VPSP modelių analizę apibendrinti galima S. Gurėjavo (2004, p.118) teiginiu, jog: „renkantis VPSP modelį viešojo institucija turėtų analizuoti ir atsižvelgti į sektoriaus, kuriame bus įgyvendinamas projektas, nuostatas, projekto dydį, rizikos tarp partnerių paskirstymą, potencialią įtaką mokesčių mokėtojams bei finansavimo struktūrą.

2.2 Viešojo ir privataus sektorių partnerystės įgyvendinimo procesas

VPSP yra žinių ir patirties reikalaujantis, sudėtingas procesas. Atsižvelgiant į VPSP didėjančią svarbą, būtina apibrėžti pagrindinius tokių projektų įgyvendinimo etapus. Išanalizavus VPSP nagrinėjančių dokumentų rekomendacijas galima išskirti šiuos pagrindinius VPSP įgyvendinimo etapus: politinės aplinkos suformavimas, pasirengimas, privataus partnerio pasirinkimas, derybos ir sutarties sudarymas, projekto vykdymas, projekto užbaigimas. Šie etapai

yra platūs ir bendri visiems projektams. Konkretaus projekto proceso vystymas priklauso nuo konkrečių aplinkybių.

Politinės aplinkos suformavimas. VPSP yra abipusė sutartis. Privatus investitorius prisiima didelius finansinius įsipareigojimus, todėl turi būti aiškiai nustatyti ir viešojo sektoriaus įsipareigojimai. Visų pirma jie siejami su politikos tęstinumo užtikrinimu. Deja, politinei rizikai neskiriamas didelis dėmesys, o tai nėra palanku priimant ilgalaikius verslo sprendimus. Potencialus privatus investuotojas turi žinoti, jog viešasis sektorius įgyvendins prisiimtus įsipareigojimus (Minasian, 2004, p.16).

Pasirengimas. Šis etapas susideda iš sekančių veiksmų (Guidelines for Successful Public – Private Partnerships, 2003, p.77-82):

1. įsitikinama, jog VPSP yra labiausiai tinkantis projekto įgyvendinimo būdas (ar bus sumažintos viešojo sektoriaus išlaidos, ar gerai paskirstomos rizikos, ar projektas bus įgyvendintas greičiau, ar pagerės paslaugų kokybė?);

2. atsižvelgiant į valstybės įstatymais reglamentuojamus VPSP modelius, projekto tikslą, viešojo sektoriaus prisiimamas rizikas, bei kitus paslaugų teikimo/infrastruktūros vystymo komponentus (projektavimą, statymą, finansavimą, eksploatavimą, valdymą), pasirenkamas labiausiai tinkamas VPSP modelis;

3. suformuojama projekto įgyvendinimo vizija;

4. įvertinamos viešojo sektoriaus darbuotojų žinios ir patyrimas įgyvendinant VPSP projektus (ar turimų įgūdžių užtenka?);

5. paskiriami projektą koordinuojantys asmenys, apibrėžiama jų atsakomybė bei sprendimų priėmimo laisvė.

6. formuojami abipusiu pasitikėjimu grindžiami santykiai.

Kitas yra *privataus partnerio pasirinkimo* etapas. Jame ypatingai akcentuojami lygybės ir skaidrumo principai. Viešoji institucija kviesdama teikti siūlymus turi aiškiai nustatyti sutarties sąlygas ir terminus, kad privačios įmonės galėtų pateikti savo paraiškas. Jose negali būti jokių tiesioginių ar netiesioginių diskriminacinių poveikių turinčių sąlygų (Green Paper on Public-Private Partnerships and Community Law on Public Contracts and Concessions, 2003, p.15). Vertinant pateiktus siūlymus svarbu apsidrausti, kad projekto rezultato kokybė bus ne prastesnė, už tą, kuri būtų pasiekta projektą įgyvendinant viešajam sektoriui. Tai galima padaryti nustatant kokybės standartus ir indikatorius bei informuojant privatą investuotoją apie tokius sutartinius reikalavimus prieš jam pateikiant pasiūlymus. Tikslus išankstinis kokybės standartų nustatymas padeda išvengti taip vadinamos „nepalankaus pasirinkimo problemos“ (angl. *adverse selection problem*) (Renda, Schregler, 2006, p.11).

Kai dėl tam tikrų turto ar paslaugos ypatybių neįmanoma iš anksto nustatyti kokybės standartų, viešasis sektorius turėtų privatų partnerį rinktis viešųjų pirkimų srityje taikomu konkurencinio dialogo (angl. *competitive dialogue*) metodu. Konkurencinis dialogas turėtų būti taikomas kai viešasis sektorius turi tik projekto viziją, bet nėra numatęs tikslų reikalavimų. Konkurencinio dialogo metu privačios įmonės teikia projekto įgyvendinimo sprendimus. Viešoji institucija laisvai pasirenka projekto įgyvendinimo ir atlyginimo privačiam partneriui modelį bei nustato kokybės reikalavimus. Norint, kad šis metodas veiktų efektyviai, būtina nustatyti ir viešojo sektoriaus išpareigojimus. Privačios įmonės dažnai vengia dalyvauti konkurencinio dialogo procese manydamos, kad jo metu bus pažeistos jų intelektualios nuosavybės teisės. Dėl šios priežasties būtina nustatyti, jog viešoji institucija pasirinkusi geriausią siūlymą nepasinaudos kitų, nelaimėjusių pasiūlymų idėjomis. Neužtikrinus šios sąlygos, privačios įmonės praranda motyvą konkurencinio dialogo metu atskleisti geriausias idėjas. Todėl konkurencinis dialogas gali tapti ilgesnių ir brangiau kainuojančių derybų priežastis (Renda, Schregler, 2006, p.11).

Derybos ir sutarties sudarymas. Derybų metu aptariami šie pagrindiniai klausimai (Guidelines for Successful Public – Private Partnerships, 2003, p.85):

1. Techniniai ir finansiniai projekto aspektai.
2. Atlyginimo dydis ir mokėjimų sąlygos (nustatoma, kas suadarys privataus partnerio pajamas: trečiųjų asmenų mokėjimai, viešojo sektoriaus institucijų mokėjimai ar mišrūs mokėjimai. Taip pat gali būti nustatomi privataus sektoriaus mokėjimai viešajam sektoriui per licencijų pirkimą, nuomos mokesčius ir pan.).
3. Projekto įgyvendinimo sąlygos: stebėseną ir sutarties keitimo galimybes.

Projekto vykdymas. Šis etapas skaidomas į statybos, finansavimo ir eksploatavimo etapus. Kiekviename jų reikalingas aktyvus viešojo sektoriaus dalyvavimas. Jis kontroliuoja, ar paslaugos suteikiamos laiku pagal sutartą kainą, ar atitinka kokybės standartus, ar nepažeidžiami įstatymai, ar privatus partneris sąžiningai vykdo finansinius išpareigojimus ir laiku pateikia veiklos ataskaitas (Guidelines for Successful Public – Private Partnerships, 2003, p.94-95).

Statybų etapas viešajai institucijai yra mažiausiai rizikingas, jei visos galimos išlaidos buvo teisingai įvertintos projekto pradžioje. Remiantis projektu įgyvendinimo patirtimi galima teigti, jog dažniausiai privataus partnerio išpareigojimai įvykdomi laiku. Todėl šiame etape galima tik viena viešam sektoriui tenkanti rizika - faktinės išlaidos viršys prognozuotas. Pagal nusistovėjusią praktiką, skirtumą dažniausiai tenka padengti viešajai institucijai (Renda, Schregler, 2006, p.12).

Finansavimas yra labiausiai diskutuotinas ir kritikuojamas VPSP etapas, ypač, jeigu privačiam partneriui tenkančios pajamos yra didesnės nei tenkančios viešajai institucijai. Tačiau tai padidina tikimybę, kad projekto rizikos įvertintos teisingai. Jei privati įmonė prisiima projekto įgyvendinimo, tame tarpe ir finansavimo, rizikas, ji nori gauti atitinkamą atlygį. Pasitaiko, jog

kreditoriai sudaro per daug konservatyvias prognozes, kurios per aukštai įvertina riziką ir padidina projekto kaštus. Tokiais atvejais viešoji institucija dažnai atmeta VPSP įgyvendinimo galimybę, nors gal būt tai buvo geriausias būdas paslaugoms teikti (Renda, Schregler, 2006, p.12).

Tinkami finansiniai susitarimai yra labai svarbūs viešojo sektoriaus institucijai, kadangi bet kokia skaičiavimo klaida tiesiogiai paveiks viešąsias išlaidas. Problemos sprendimui gali būti pasitelkiama kredito finansavimo garantija (angl. *credit guarantee finance*). Instrumento taikymas pasiteisino ir paskatino dažniau rinktis VPSP viešųjų paslaugų teikimui ar infrastruktūros vystymui. Taikant kredito finansavimo garantiją, privatus investuotojas turi pateikti paskolos garantiją, kad įvykus tam tikroms aplinkybėms jo finansuotojas perims visas finansines rizikas. Tai leidžia sumažinti išlaidas bei perkelti finansinę riziką iš viešojo sektoriaus (Renda, Schregler, 2006, p.12).

Eksploatavimo etape viešasis sektorius yra mažiausiai įtraukiamas. VPSP modelių analizė parodė, kad visuose iš jų už eksploatavimą yra atsakingas privatus sektorius. Tačiau tai nereiškia, kad šiame etape viešasis sektorius nedalyvauja. Viešoji institucija prižiūri rezultatų kokybę bei atlieka privataus partnerio veiklos stebėseną. Netiesioginis viešojo sektoriaus dalyvavimas šiame etape pasireiškia per viešojo sektoriaus mokėjimus privačiam sektoriui, jei paslaugų teikimas susijęs su atlyginimo ar premijavimo sistema (Renda, Schregler, 2006, p.13).

Projekto vykdymo etapas yra labai reikšmingas, kadangi tam tikros klaidos, padarytos statybos procese gali turėti ilgalaikes pasekmes infrastruktūros kokybei. Netinkamas privataus sektoriaus įsipareigojimų vykdymas gali įtakoti ne tik žemą kokybės lygį, bet ir finansinius viešojo intereso pažeidimus. Todėl projekto vykdymo etape svarbi viešojo sektoriaus vykdoma kontrolė.

Projekto užbaigimas. Projektas yra užbaigiamas dviem atvejais: kai įvykdomi sutartiniai įsipareigojimai, arba nutraukiant sutarties vykdymą dėl vienos iš pusių įsipareigojimų nevykdymo arba sutarties sąlygų pažeidimo. Analizuojant VPSP projektų įgyvendinimą buvo pastebėta, jog išvengti pastarojo varianto padeda sutarties peržiūrėjimas. Ši sąlyga gali būti numatyta sutartyje, arba nenumatyta, bet inicijuojama vienos iš sutartį sudariusių pusių. Sutarties peržiūrėjimas viešajai institucijai reikalingas norint įteisinti kontrolę projekto vykdymo metu suformuotoje infrastruktūroje. Sutarties peržiūrėjimas taip pat reikalingas, jei projekto įgyvendinimo metu pastebėta, jog rizikos paskirstytos netinkamai ir nuspręsta, jog kita pusė galėtų jas valdyti geriau. Privačiam partneriui sutarties peržiūrėjimas dažniausiai reikalingas pastebėjus, kad prisiimti įsipareigojimai nebus įvykdyti laiku, arba kainuos brangiau, nei buvo numatyta pirminėje sutartyje. Dažnai privatus partneris pervertina potencialią paklausą, ir prasidėjus projekto įgyvendinimui mėgina pakeisti sutarties sąlygas. Dėl šios priežasties viešoji institucija priversta prisiimti su paklausos rizika susijusius kaštus siekiant, jog projektas nežlugtų. Tokiomis aplinkybėmis privati įmonė gali išsiderėti palankias sąlygas, kurių nebūtų gavusi veikiant rinkos sąlygomis (Renda, Schregler, 2006, p.13).

2.3 Viešojo ir privataus sektorių partnerystės vystymą įtakojančios veiksniai

Tarptautinio valiutos fondo (TVF) ekonomistai atlikę viešojo ir privataus sektorių partnerystės taikymo tyrimą išskyrė pagrindinius veiksnius, įtakojančius VPSP taikymą. Visų pirma jie pastebėjo, kad egzistuoja stiprus ryšys tarp rinkos dydžio, gyventojų perkamosios galios, infliacijos, valstybės išsiskolinimo, korupcijos lygio, teisinės aplinkos ir turimos patirties. Valstybėse, turinčiose dideles rinkas ir didelę infrastruktūros paklausą, VPSP taikoma dažniau. Tuo tarpu valstybės, turinčios didelius finansinius išpareigojimus VPSP naudoja rečiau. Tyrime pabrėžiamas korupciją kontroliuojančių bei įstatymų laikymąsi užtikrinančių institucijų vaidmuo. Teigiama, jog stabilią institucinę sistemą ir teisinę bazę turinčiose valstybėse VPSP sutartys sudaromos dažniau. Taip pat akcentuojama, kad valstybės, pabandžiusios VPSP, ir sukaupusios gerą VPSP taikymo praktiką, labiau linkusios ją taikyti nei šalys neturinčios patirties (Hammami, Ruhashyankiko, Yehoue, 2006, p.15). Nurodytus VSPS įtakojančius veiksnius galima skirstyti į tiesiogiai su VPSP susijusius ir su bendra šalies makroekonominė būkle susijusius veiksnius. Šiame poskyryje nagrinėjama tiesioginių veiksnių įtaka VPSP formavimui: institucinė sistema, kurios paskirtis formuoti bendrą šalies VSPS vykdymo politiką bei koordinuoti jos įgyvendinimą. Taip pat analizuojama teisinė sistema, kurios paskirtis reglamentuoti praktinius VPSP taikymo aspektus.

2.3.1 Teisinės sistemos įtaka viešojo ir privataus sektorių partnerystės taikymui

VPSP efektyvumas priklauso nuo jų veikiančių reguliavimo mechanizmų. Todėl, prieš naudojant VPSP turėtų būti priimti veiksmingi įstatymai bei gerai išvystyta teisinių dokumentų laikymosi reguliavimo sistema. Norint sukurti teisinę sistemą būtina identifikuoti elementus, apsunkinančius VPSP taikymą. Jie gali būti susiję su įstatymiškai įteisinta nuostata, jog valstybines funkcijas gali įgyvendinti tik viešosios institucijos, žemės ir kito turto perdavimo privačiam sektoriui ribojimas, užsienio kompanijų dalyvavimo tiekiant viešąsias paslaugas ribojimas. Identifikavus problematiškas sritis reikia atlikti pakeitimus privataus sektoriaus dalyvavimą ribojančiuose teisiniuose dokumentuose, bei papildyti juos viešojo sektoriaus, kaip reguliuotojo ir kontrolieriaus, funkcijomis. Projektų įgyvendinimo patirtis parodė, jog palanki ir nuosekli teisinė sistema palengvina VPSP vystymą ir įgyvendinimą.

Europos Komisijos parengtame dokumente „*Guidelines for successful Public – Private Partnerships*“ (2003, p.38-39) teigiama, jog tinkamoje teisinėje sistemoje turėtų būti reglamentuojamos: nediskriminacinės galimybės visoms privačioms įmonėms dalyvauti VPSP projektuose, sąžiningos konkurencijos suteikiant koncesijas laikymasis, sutarties sąlygų laikymasis ir priemonės, taikomos už sutarties sąlygų nevykdymą. Minėtame dokumente nurodoma, kad taip

pat turi būti nustatytas: valdymo koordinavimas, ginčų sureguliuojimo nuostatos, galimos valstybės paramos formos, konkurencijos ir antimonopolijos reguliavimas, galima įtaka užimtumo ir socialinės apsaugos įstatymams, viešojo sektoriaus skolinimosi suvaržymai, mokesčių rinkimo ir apskaitos atsakomybė, pasirinkimo ir aprūpinimo procedūros, nuosavybės teisės, intelektinės nuosavybės teisės, žinių ir patirties (angl. „know - how“) perdavimas, stebėsenos procesas bei kitos priemonės, skirtos VPSP įgyvendinimo priežiūrai

Neretai šalims nepavyksta iš karto priimti tinkamų teisės aktų. Pavyzdžiui, Italija ir Ispanija peržiūrėjo ir pataisė teisinius dokumentus, kuriuose buvo kliūčių sėkmingam VPSP įgyvendinimui. Italijos atveju, 1994 m. priimtas Merloni įstatymas buvo keičiamas daug kartų, siekiant pritraukti kuo daugiau investicijų. Ispanijoje 2003 m. priimtas Koncesijų įstatymas, buvo taisomas plečiant privataus investavimo galimybes. Ispanijos ir Italijos atveju įstatymų pataisomis buvo apsaugotos privataus investuotojo teisės. Tas pats buvo padaryta Brazilijoje ir Čilėje siekiant įtikinti privačias įmones, kad viešasis sektorius laikysis savo išsipareigojimų ir dėl pasikeitusių politinių aplinkybių jų nepakeis. Taip pat svarbu teisiniuose dokumentuose reglamentuoti aiškius konfliktų sprendimo mechanizmus bei nediskriminacinį apmokestinimą ir reguliavimo režimą (Minassian, 2004, p.16-17). Rekomendacinis koncesijos įstatymo modelis pateikiamas 5 lentelėje.

5 lentelė

Koncesijos įstatymo modelis

Antraštė	Apibūdinimas
Sutarties sudarymo aplinka	<ul style="list-style-type: none"> ➤ bendra teisinė aplinka; ➤ pagrindinis įstatymas; ➤ susitarimo sudarymas.
Koncesininkas	<ul style="list-style-type: none"> ➤ teisinė forma; ➤ kapitalas; ➤ taikomi apskaitos standartai.
Projekto įgyvendinimo vieta	<ul style="list-style-type: none"> ➤ projekto įgyvendinimui reikiamo turto valdymas; ➤ žemės, reikalingos projekto įgyvendinimui išsigijimas; ➤ servituto susitarimai
Finansiniai susitarimai	<ul style="list-style-type: none"> ➤ finansiniai koncesininko išsipareigojimai; ➤ mokesčio tarifo nustatymas ir kontrolė (koncesininko teisė rinkti mokesčius; mokesčio tarifo didinimo kontrolė); ➤ finansiniai viešosios institucijos išsipareigojimai (tiesioginiai mokėjimai, pirkimo išsipareigojimai).
Saugumo garantija	<ul style="list-style-type: none"> ➤ materialaus turto saugumo užtikrinimas; ➤ nematerialaus turto saugumo užtikrinimas; ➤ paklausos užtikrinimas; ➤ projektą įgyvendinančios kompanijos interesų saugumo užtikrinimas
Koncesijos paskirtis	<ul style="list-style-type: none"> ➤ koncesijos sutarties dalykas.
Rizikos tarp sutarties šalių paskirstymas ir kontrolės teisės suteikimas	<ul style="list-style-type: none"> ➤ privačiam sektoriui tenkanti rizika; ➤ viešajam sektoriui tenkanti rizika; ➤ paskirstoma rizika; ➤ kontrolės teisės viešajam sektoriui suteikimas.
Statybos darbai	<ul style="list-style-type: none"> ➤ statybos plano peržiūrėjimas ir patvirtinimas; ➤ projekto terminų nustatymas; ➤ viešojo sektoriaus stebėsenos teisės nustatymas; ➤ garantinio periodo apibrėžimas.

Infrastruktūros eksploatavimas	<ul style="list-style-type: none"> ➤ veiklos standartų nustatymas; ➤ paslaugų teikimo išplėtojimas; ➤ paslaugų teikimo tęstinumas; ➤ nediskriminacinis požiūris į klientą (vartotoją); ➤ koncesininko spaudimas laikytis nustatytų terminų.
Kitos sutarties sąlygos	<ul style="list-style-type: none"> ➤ subrangos sutartis; ➤ atsakomybė prieš klientus (vartotojus); ➤ veiklos garantijos ir draudimas; ➤ sutartie sąlygų keitimas; ➤ nenugalimos jėgos (<i>force majeure</i>) apibrėžimas; ➤ priemonių pažeidus sutartį taikymas.

Šaltinis: sudaryta autorės pagal Guidelines for successful Public – Private Partnerships, 2003, p.42.

Teisinė sistema yra vienas svarbiausių veiksnių, įgalinantis VPSP taikymą. Teisinės sistemos funkcionavimas išreiškia politinį palaikymą, parodo VPSP vystymo kryptį, tikslus ir principus. 2005 m. Europos rekonstrukcijos ir plėtros bankas (ERPB) atliko išsamią pereinamosios ekonomikos šalių VPSP (koncesiją) reglamentuojančios teisinės bazės analizę. Teisinė sistema buvo vertinama pagal JTO Tarptautinės prekybos komisijos sudarytus VPSP taikymo kriterijus bei remiantis tarptautinių organizacijų patirtimi. Analizuojamos buvo šios sritys (Zverev, 2007, p.1): bendra politinė sistema, koncesijas reglamentuojanti teisinė sistema, koncesijos apibrėžimas bei taikymo galimybės atskirose srityse, privataus partnerio pasirinkimo procesas, projekto sutarties sudarymas, valstybės požiūris ir parama, ginčų sprendimo metodai. Tyrimas buvo atliekamas šalyse, kuriose yra koncesijas ar kitas VPSP formas reglamentuojantys įstatymai. Naudojantis sudarytu klausimynu gauti atsakymai buvo lyginami su tarptautiniais kriterijais. Pagal atitikimą jiems šalys sugrupuotos į penkias grupes (žiūrėti 6 lentelę).

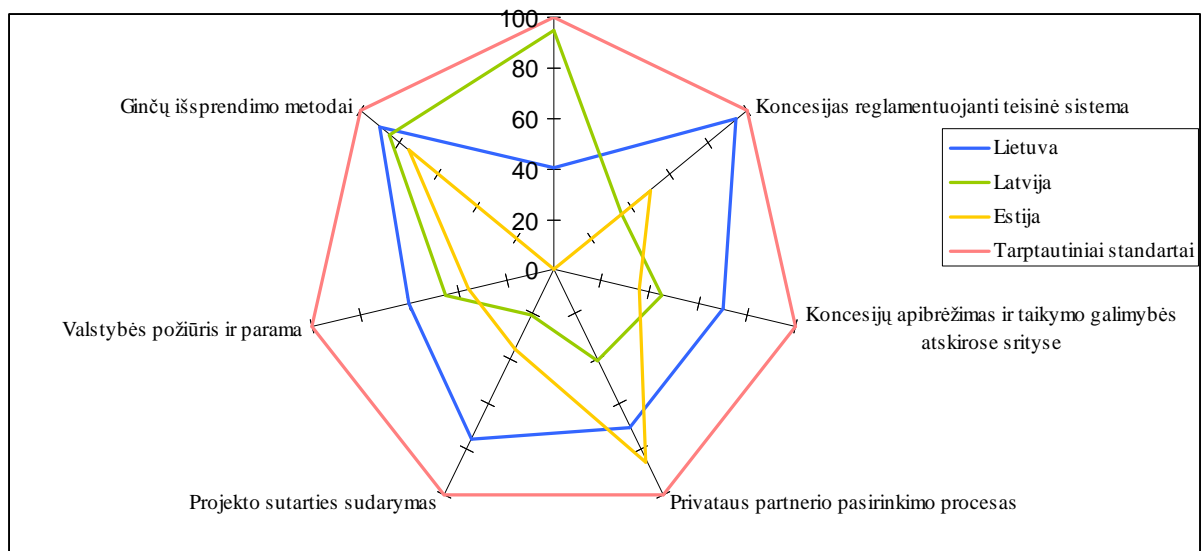
Valstybių koncesijas reglamentuojančios teisinės sistemos atitikimas tarptautiniams principams

Visiškai sutampa	Daugelyje sričių sutampa	Bendrieji principai sutampa	Iš dalies sutampa	Nesutampa
Lietuva	Čekija Slovėnija Bulgarija	Estija Slovakija Rusija Rumunija	Latvija Lenkija Vengrija	Baltarusija

Šaltinis: ZVEREV, A. Key Issues on Creating Legal Framework for Infrastructure Concessions, 2007.

Lentelėje pateikti duomenys rodo, jog tik vienos valstybės – Lietuvos koncesijas reglamentuojanti teisinė sistema buvo įvertinta kaip visiškai atitinkanti tarptautinės praktikos principus. Dauguma šalių yra vidutiniame lygmenyje. Tai parodo, jog koncesijų įstatymai beveik visose pereinamosios ekonomikos šalyje turi būti koreguojami.

Įstatymas nėra pakankama sąlyga VPSP taikymui. Gerai funkcionuoti turi bendra teisinė sistema. Tačiau ERPB duomenimis taip yra nedaugelyje valstybių. 1 pav. pateikiama Lietuvos, Latvijos ir Estijos koncesijų teisinės sistemos analizė.



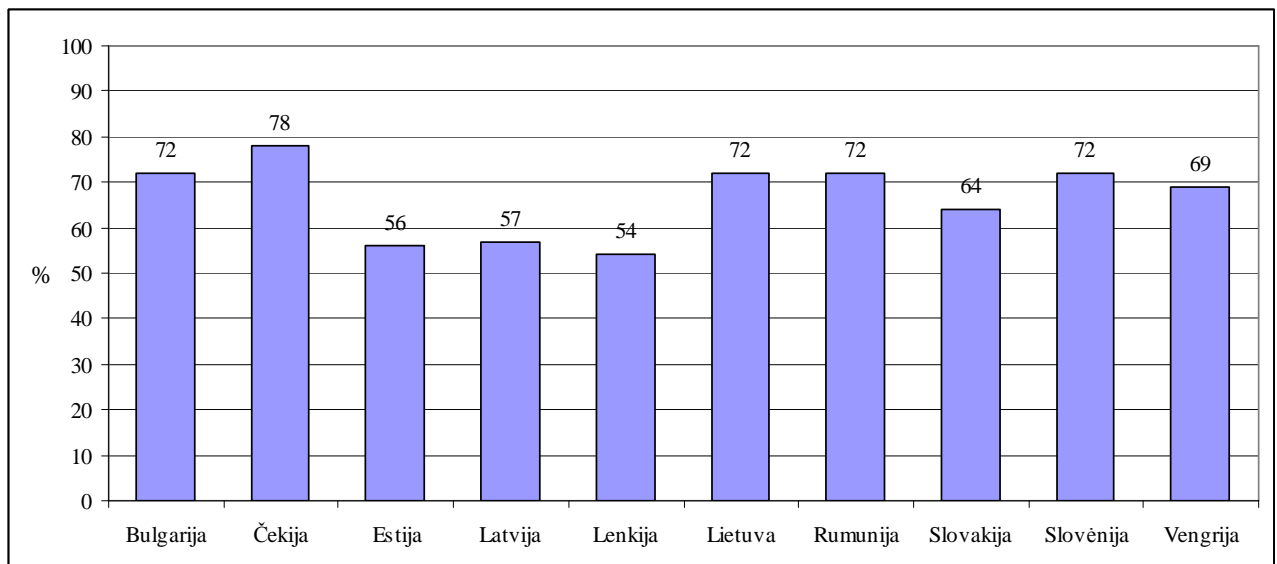
Šaltinis: ZVEREV, A. Key Issues on Creating Legal Framework for Infrastructure Concessions, 2007.

1 pav. Lietuvos, Latvijos, Estijos koncesijas reglamentuojančios teisinės sistemos kokybė

2006 m. EPRB siekdamas išsiaiškinti koncesijų įstatymo taikymo efektyvumą atliko teisinių rodiklių tyrimą, paremta atvejų analize. Kiekvienai iš tiriamų valstybių buvo pateiktos vienodos koncesijų įgyvendinimo situacijos. Valstybės pagal jose galiojančius teisės aktus ir esančią institucinę sistemą turėjo pateikti savo veiksmus. Rezultatai pateikti remiantis keturiais elementais (Zverev, 2007, p.4):

1. Turimas potencialas (ar koncesijos būtų įgyvendintos, t.y. ar sudarytos sąlygos jas įgyvendinti sėkmingai?).
2. Privataus partnerio pasirinkimo procesas (ar užtikrinamas proceso skaidrumas?).
3. Įgyvendinimas (ar užtikrinamas skaidrus ir teisingas projekto įgyvendinimas, ar yra apibrėžtos priemonės už sutarties terminų nesilaikymą, ar numatyti taisymo veiksmai, jei rezultatas neatitinka kokybės?).
4. Projekto nutraukimas (ar numatyta investicijų kompensavimo galimybė, ar numatyta galimybė kreiptis į teismą ir priversti sutarties nevykdančią šalį vykdyti teismo sprendimą?).

Tyrimo rezultatams apibendrinti kiekviena iš šių sričių buvo vertinama dešimties balų sistemoje gaunant maksimalų keturiasdešimties balų skaičių, kuris buvo verčiamas procentais. Efektyvumas buvo matuojamas sekančiai: labai žemas (mažiau nei 30 proc.), žemas (30 – 49 proc.), patenkinamas (50 – 69 proc.), aukštas (70 – 89 proc.), labai aukštas (90 proc. ir daugiau). Koncesijų įstatymo efektyvumo vertinimas pateiktas 2 pav.



Šaltinis: ZVEREV, A. Key Issues on Creating Legal Framework for Infrastructure Concessions, 2007.

2 pav. Koncesijų įstatymo efektyvumo vertinimas

Paveiksle pateikti duomenys yra pozityvūs: analizuojamose šalyse koncesijų įstatymo efektyvumas vertinamas aukštai arba patenkinamai. Tai leidžia tikėti teigiamomis koncesijų taikymo prielaidomis ateityje.

Analizuojamų tyrimų rezultatai parodė, kad koncesijas reglamentuojantys įstatymai veikia pakankamai neblogai. Nepaisant to, jog bendra teisinė sistema vertinama gerai, institucinė sistema neleidžia efektyviai įgyvendinti projektų. Pagrindiniai institucinės sistemos trūkumai yra neefektyvi teisinė sistema sprendžiant su VPSP projektais iškilusius klausimus, bei menkus įgūdžius VPSP srityje turintys viešųjų institucijų darbuotojai. Keliose valstybėse (pvz. Vengrijoje) nepaisant teisinių suvaržymų koncesijų naudojimui, projektai įgyvendinami pakankamai sėkmingai. Tokia situacija yra dėl kelių geros praktikos pavyzdžių bei efektyvios institucinės sistemos, kuri būtina kasdieniniame projektų įgyvendinime (Zverev, 2007, p.6).

2.3.2 Institucinės sistemos įtaka viešojo ir privataus sektorių partnerystės taikymui

Efektyvios teisinio reguliavimo ir sutarčių sąlygos yra privalomos VPSP vystymui, tačiau jos negali būti sėkmingai išnaudotos, jeigu šalyje nesuformuota tinkama institucinė sistema. Jos paskirtis yra palengvinti VPSP taikymą bei nustatyti aiškias veiklos ribas, kad nebūtų pažeisti abiejų projekte dalyvaujančių šalių interesai. Visų pirma įstatymiškai reikia pakeisti viešojo sektoriaus, kaip vienintelio viešųjų funkcijų įgyvendintojo, reglamentavimą. Viešasis sektorius turi tapti nepriklausomu viešųjų paslaugų teikimo reguliatoriumi ar viešosios infrastruktūros valdytoju.

Dauguma šalių suprato šį būtinumą ir atliko esminius pertvarkymus savo teisinėse sistemose. Pertvarkymai buvo atliekami renkantis vieną iš trijų modelių (Maslyukivska, 2006, p.9):

1. Centralizuota institucinė sistema (pvz. Kanadoje).
2. Decentralizuota institucinė sistema (pvz. Prancūzija, Portugalija).
3. Mišri institucinė sistema (pvz. Airija, UK, Italija, Nyderlandai).

Kanada yra laikoma šalimi, turinčia labiausiai centralizuotą VPSP institucinę sistemą. Siekiant išspręsti augantį viešosios infrastruktūros poreikį, 1999 m. buvo įkurta *Ontario SuperBuild* korporacija. Institucijos pagrindinis tikslas yra užtikrinti efektyvų VPSP įgyvendinimą valstybės mastu. Visos Kanadoje esančios viešosios institucijos privalo taikyti strateginį planavimą. Ministerijoms pavesta daryti turto apskaitą, bei planuoti infrastruktūros poreikį. Šis reikalavimas taikomas ir kitoms institucijoms (pvz. universitetams, ligoninėms). Jos privalo turėti ilgalaikio turto vystymo planus bei numatyti investavimo šaltinius. Šie planai yra pateikiami *SuperBuild* korporacijai, kuri kartu su Privatizavimo komitetu sudaro bendrą planą ir pateikia jį vyriausybei tvirtinti. (Maslyukivska, 2006, p.10). Atsižvelgiant į plane pateiktus duomenis *SuperBuild* korporacija nustato sritis, kuriose bus taikoma VPSP ir vykdo projektų įgyvendinimą.

Decentralizuoto modelio valstybėse nėra vienos institucijos, kuri koordinuotų VPSP projektus. Paprastai šiose šalyse VPSP projektai vykdomi municipaliniame, o ne valstybiniame lygmenyje. Todėl projektų valdymo taisyklės kiekvienas vietos valdžios subjektas nusistato pats. Valstybės lygiu galioja daugiau rekomendacinio pobūdžio teisės aktai, reglamentuojantys galimus VPSP modelius, teises VPSP taikymo ribas. Pvz. Prancūzijoje visa su projektu susijusi atsakomybė reglamentuojama regiono lygiu. Ispanijoje taip pat vietos valdžios subjektui suteikta teisė savarankiškai formuoti VPSP projektus. Tačiau, pasak Pasaulio banko ekonomistės O Maslyukivskajos (2006, p.10), realizuojant vis daugiau VPSP projektų atsiranda poreikis tam tikras VPSP įgyvendinimo sritis reglamentuoti ir projektus koordinuoti valstybės mastu. Todėl ir decentralizuoto modelio valstybėse atsiranda šalies lygiu VPSP reglamentuojančių teisinių dokumentų.

JK, Airija, Italija ir Nyderlandai pasirinko labiau centralizuotą modelį. Šiose valstybėse yra sudarytos nacionalinės VPSP įgyvendinimo programos. Tačiau šios šalys turi ir decentralizuoto modelio bruožų, kadangi programos nereglamentuoja projektų įgyvendinimo. Už jų įgyvendinimą atsako viešoji institucija (Maslyukivska, 2006, p.10-11). Taip pat šiose šalyse įsteigtos institucijos, koordinuojančios VPSP valstybės mastu. Pvz. Nyderlanduose prie Finansų ministerijos veikia VPSP Žinių centras (angl. *PPP Knowledge Centre*). Pagrindinis jo tikslas yra skleisti VPSP gerąją praktiką bei skatinti VPSP naudojimą. Italijoje prie Ekonominės politikos komiteto (angl. *Economic Policy Committee*) įsteigtas laikinai veikiantis subjektas, kuriame dirba po atstovą iš Viešųjų darbų ministerijos, Finansų ministerijos, Iždo bei privataus sektoriaus. Pagrindinė jų funkcija yra

paskatinti privataus sektoriaus dalyvavimą VPSP projektuose, siūlyti VPSP reglamentuojančių įstatymų pataisas, suteikti konsultacijas VPSP įgyvendinančioms institucijoms bei skatinti VPSP naudojimą (Maslyukivska, 2006, p.11). JK institucinė sistema plėtojosi labai sparčiai. 1990 m. buvo įkurta įstaiga, kuriai buvo pavesta formuoti VPSP vystymo politiką, tačiau nebuvo suteiktos projektų rėmimo teisės. Pasikeitus politinėms aplinkybėms ši institucija buvo perkelta į Valstybės išdo departamentą (angl. *Treasury*). Tuomet buvo praplėstos ir jos funkcijos (suteikta ne tik politikos formavimo, bet ir projektų rėmimo teisė). Airijoje VPSP institucinė sistema buvo vystoma remiantis JK pavyzdžiu. Prie Finansų ministerijos įsteigtas VPSP skyrius (angl. *PPP unit*). Pagrindinė jo funkcija yra skleisti geriausią projektų įgyvendinimo praktiką, koreguoti VPSP programą, skatinti privataus sektoriaus atstovus dalyvauti VPSP projektuose.

Šie pavyzdžiai rodo, jog valstybės centriniam valdžios lygmenyje turi būti įsteigta VPSP politiką formuojanti ir projektus koordinuojanti institucija. Pirmųjų institucijų funkcijos buvo susijusios su gebėjimų valdyti VPSP projektus ugdymu, pataisų teisės aktams teikimu, pilotinių projektų vykdymu. Dabar šios institucijos padeda svarstant VPSP taikymo galimybes, pataria projektų įgyvendinimo klausimais (pvz. kaip pritraukti privačius investuotojus bei svarbiausia – gauti politinį palaikymą ir privačių įmonių pasitikėjimą).

Taigi, norint, kad viešasis sektorius būtų ne tik tiesioginis paslaugų teikėjas, o ir nepriklausomas valdytojas, stebėtojas ir reguliuotojas, būtina performuoti institucinę sistemą. Tačiau, anot Maslyukivskajos (2006, p.11), šios naujos funkcijos turi būti paremtos privataus sektoriaus motyvų supratimu. Tik tokiu atveju galima pasiekti balansą tarp privataus sektoriaus tikslų ir viešojo intereso apsaugos. Remiantis esančiais pavyzdžiais galima teigti, jog efektyviausiai institucinės sistemos pertvarkymai atliekami centralizuotai koordinuojant veiksmus, tačiau paliekant pakankamai laisvės subjektui sprendžiant konkretaus projekto įgyvendinimo klausimus.

Apibendrinant galima teigti, jog tik įstatymo, kuriame reglamentuojamas koncesijų taikymas, neužtenka. Norint, kad VPSP būtų taikoma efektyviai būtina ir gerai funkcionuojanti institucinė sistema. 2004 m. TVF analizavo Europos šalių VPSP teisinę ir institucinę sistemas. Apibendrinti rezultatai pateikiami 7 lentelėje.

7 lentelė

Viešojo ir privataus sektorių partnerystės taikymas Europos Sąjungoje

Valstybė	VPSP institucinė sistema	VPSP teisinė sistema
Airija	***	***
Austrija	***	-
Belgija	*	**
Bulgarija	*	*
Čekija	**	**
Danija	**	-

7 lentelės tęsinys

Estija	-	*
Graikija	*	**
Ispanija	-	***
Italija	**	*
Jungtinė Karalystė	***	-
Kipras	**	-
Latvija	**	**
Lenkija	**	***
Lietuva	**	*
Liuksemburgas	-	-
Malta		
Norvegija	*	-
Nyderlandai	***	-
Portugalija	**	**
Prancūzija	**	**
Rumunija	**	**
Slovakija	-	-
Slovėnija	*	*
Suomija	-	*
Švedija	-	-
Vengrija	**	*
Vokietija	**	-
Paaiškinimas	* identifikuotas VPSP institucinių vienetų poreikis ir pradėta imtis veiksmų ** instituciniai vienetai kūrimosi stadijoje, arba išimtinai patariamajame lygmenyje *** instituciniai vienetai veikia ir yra aktyviai įtraukti į VPSP populiarinimo veiklą	-pastaruoju metu nevyko reikšmingų pakitimų * teisinė bazė yra rengiama ** išsami teisinė bazė parengta, bet nepatvirtinta/kai kuriuose sektoriuose teisinė bazė patvirtinta *** išsami teisinė bazė patvirtinta

Šaltinis MASLYUKIVSKA, Olena. Review of the national policy, legislative and institutional environment necessary for the establishment of municipal public private partnerships (PPPs) for public service delivery and local development in the Europe and CIS region, 2006, p.6.

Lentelėje pateikti duomenys rodo, jog teisinė ir institucinė sistema labiau išvystyta senosiose ES šalyse narėse - JK, Airijoje, Vokietijoje. Svarbu pastebėti, jog naujai įstojusios narės, tokios kaip Lenkija, Vengrija, Rumunija taip pat pažengusios šioje srityje.

Apibendrinti galima remiantis D. Rondinelli teiginiu, jog netinkamas projektų valdymas gali iššaukti problemas tiek viešajam, tiek privačiam sektoriui. Blogai paruošta projekto sutartis ir monitoringo trūkumas gali lemti didesnius projektų kaštus. Neatlikta VPSP įtakojančių veiksnių analizė yra tikėtina projekto žlugimo priežastis. Skaidrumo trūkumas gali įtakoti korupciją, kas lemia visuomenės nusistatymą prieš VPSP. Perdėta ar per maža kontrolė taip pat gali sužlugdyti projektą. Todėl siekiant maksimaliai išnaudoti VPSP teikiamą naudą būtina analizuoti jos vystymą įtakojančius veiksnus.

2.4 Šiandieninė viešojo ir privataus sektorių partnerystės taikymo praktika ir tendencijos

Tarptautinio valiutos fondo (TVF) ekonomistė T. Minassian (2006, p.4) teigia, jog VPSP koncepcija ypatingai naudinga pereinamosios ekonomikos valstybėms. Šioms valstybėms reikia milžiniškų investicijų į infrastruktūros atnaujinimą, kurių viešasis sektorius paprastai neturi. Be to, šios valstybės dažnai turi biudžeto deficitą, o privačios investicijos padeda pagerinti infrastruktūrą bei staigaus finansinės naštos didinimo. Naudojant VPSP racionaliau naudojamos biudžeto lėšos, be to, privatūs mokėjimai gali būti vienas iš biudžeto finansavimo šaltinių. Be to, efektyvesnis privataus sektoriaus valdymas bei atliekamos inovacijos pagerina paslaugų kokybę. Privačiam sektoriui VPSP naudinga, nes suteikia papildomas verslo sritis. Tarptautinį susidomėjimą VPSP įtakoja šios trys priežastys (Guidelines for Successful Public – Private Partnerships, 2003, p.15-16):

1. Ekonomikos augimas yra priklausomas nuo infrastruktūros vystymo ir modernizavimo. Daugelis valstybių susiduria su naujos infrastruktūros, ypatingai socialiniame sektoriuje, trūkumu. Todėl šalių vyriausybės VPSP mato kaip vieną iš alternatyvų infrastruktūros finansavimo šaltinių.

2. Privatizacijos praktika parodė, kad privačiam sektoriui pradėjus valdyti tradiciškai viešajam sektoriui priklausiusias paslaugas ar infrastruktūrą, pagerėjo jų kokybė.

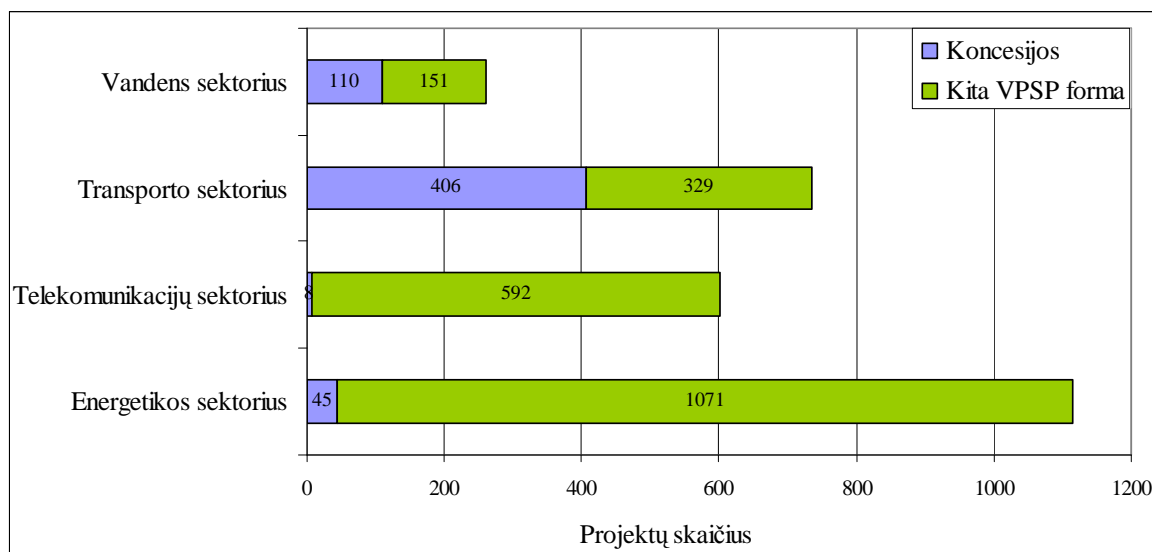
3. Privatus sektorius dažniau nei viešasis savo veikloje taiko pažangiausias technologijas. Tam tikrą laiką valdydamas ir diegdamas inovacijas privatus sektorius padidina viešojo turto vertę.

Tačiau vis tik VPSP nėra stebuklingas metodas, greitai vystantis infrastruktūrą bei gerinantis paslaugų kokybę už privataus sektoriaus lėšas. VPSP yra vienas iš alternatyvių finansavimo būdų ir gali būti naudojama tik nustačius, jog taip bus naudingiausia ir nepažeis viešojo intereso.

Pirmieji projektai buvo inicijuojami Pietų Amerikos šalyse (Meksikoje, Čilėje) vandens ir transporto sektoriuose. Dabar VPSP dažniausiai naudojama socialinės – ekonominės infrastruktūros projektams: ligoninių, mokyklų, kalėjimų, kelių, tiltų, tunelių, metro, oro uostų statybai ir eksploatacijai (Minassian, 2004, p.4). Tuo tarpu Lietuvoje VPSP iniciatyvos prasidėjo šiose ekonomikos srityse: viešojo sektoriaus nekilnojamojo turto vystyme, energetikos ir transporto sektoriuose bei atliekų tvarkymo sistemų vystyme (Dičpetris, 2004).

2006 m. TVF ekonomistai paskelbė studiją „Viešojo ir privataus sektorių partnerystės veiksmų įtaka infrastruktūrai“. Joje analizuojama 1990- 2003 m. įgyvendintų VPSP projektų praktika. Studijoje teigiama, kad labiausiai VPSP paplitusi šiuose sektoriuose (Hammami, Rughayankiko, Yehoue, 2006, p.11): energetikos sektoriuje (elektros gamyba, perdavimas ir paskirstymas, gamtinių dujų perdavimas ir paskirstymas), telekomunikacijų sektoriuje (fiksuito ar judriojo ryšio teikimas, vietinio ar tarptautinio ryšio teikimas), transporto sektoriuje (oro uostų, traukinių stočių terminalų statyba ir priežiūra, krovinių gabenimo, keleivinių paslaugų teikimas, kelių, tiltų, magistralių, tunelių statyba ir eksploatacija, jūrų uostų, kanalų, terminalų statyba ir

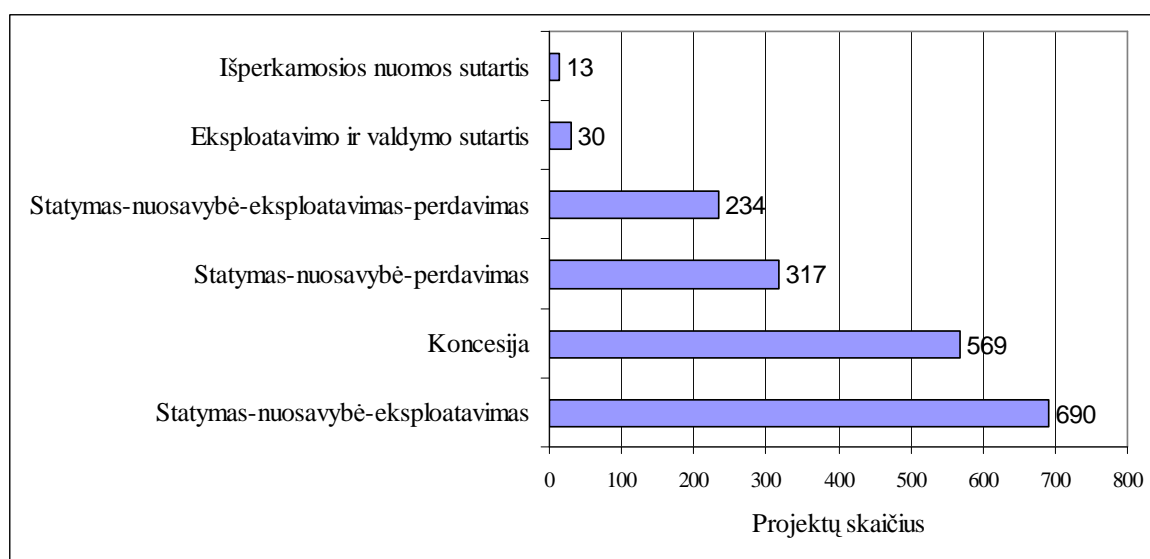
priežiūra), vandens sektoriuje (vandens tiekimas, nuotekų valymo stočių statyba ir eksploatacija). 2003 m. įgyvendintų VPSP projektų pasiskirstymas pagal sektorius pateiktas 3 pav.



Šaltinis: sudaryta autorės pagal HAMMAMI, M.; RUHASHYANKIKO, J; YEHOUE, E. Determinants of Public-Private Partnerships, 2006. p.23.

3 pav. Viešojo ir privataus sektorių partnerystės projektų pasiskirstymas pagal sektorius

Paveiksle pateikti duomenys rodo, kad labiausiai VPSP projektai paplitę energetikos (1116 projektai) ir transporto (735 projektai) sektoriuose. Bendradarbiavimas koncesijų būdu populiariausias vandens (42 proc.) ir transporto sektoriuje (55 proc.). Energetikos ir telekomunikacijų sektoriuose viešasis sektorius privačias investicijas pritraukia per kitus VPSP modelius (jų pasiskirstymas pagal vykdomų projektų skaičių pateikiamas 4 pav.).



Šaltinis: sudaryta autoriaus pagal HAMMAMI, M.; RUHASHYANKIKO, J; YEHOUE, E. Determinants of Public-Private Partnerships, 2006. p.24.

4 pav. Viešojo ir privataus sektorių partnerystės modelių paplitimas

Paveiksle pateikti duomenys rodo, kad populiariausias VPSP modelis yra statymas – nuosavybė – valdymas, koncesijos, statymas – nuosavybė – perdavimas bei statymas – nuosavybė – eksploatavimas – perdavimas. Atsižvelgiant į teorinį formų skirstymą galima teigti, jog populiariausi yra projektavimo – statymo – finansavimo – perdavimo bei visiškai užbaigto projekto pirkimo VPSP modeliai.

Analizuojant praktinius VPSP taikymo veiksnius išskiriamos aplinkybės, lemiančias VPSP naudojimą konkrečiame sektoriuje. Teigiama, jog VPSP energetikos sektoriuje retai naudojama šalyse, kurios importuoja didelius energetikos išteklių kiekius. Manoma, kad taip yra, todėl, kad tiekėjai ir importuotojai suformavo reikiamą infrastruktūrą dar prieš paplintant VPSP. Priešinga situacija yra valstybėse, kurios neturi stambių išorinių išteklių tiekėjų. Teigiama, jog jos dažniau gali susidurti su aplinkybėmis, kurios paskatina naudoti VPSP projektus. Ieškant koreliacijos tarp VPSP naudojimo energetikos sektoriuje ir valdžios stabilumo buvo pastebėta, jog tarp šių veiksnių nėra tiesioginio ryšio. Patirtis energetikos sektoriuje taip pat neturi reikšmingos įtakos renkantis VPSP (Hammami, Ruhashyankiko, Yehoue, 2006, p.16).

Telekomunikacijų sektoriuje didžiausią įtaką VPSP taikymui turi makroekonominis šalies stabilumas, teisinės sistemos funkcionalumas, viešųjų institucijų valdymo efektyvumas bei turima VPSP projektų įgyvendinimo patirtis. Ypatingai svarbus veiksnys yra rinkos dydis. Jei besinaudojančių ryšio tinklu vartotojų skaičius yra didelis, privatus sektorius mažai atsižvelgia į valstybės finansinę naštą ir aktyviai dalyvauja VPSP projektuose. VPSP telekomunikacijų sektoriuje yra pelninga privačiam sektoriui, todėl pastebimas susidomėjimas sudaryti sutartis šioje srityje. Galima teigti, jog VPSP telekomunikacijų sektoriuje sėkmingai gali būti taikoma ir besivystančiose šalyse (Hammami, Ruhashyankiko, Yehoue, 2006, p.17).

Transporto sektoriuje (kaip ir kituose sektoriuose) didžiausią įtaką VPSP taikymui turi esančios rinkos sąlygos. Transporto infrastruktūra priklauso nuo dviejų veiksnių: rinkos dydžio ir paklausos, kurią lemia gyventojų skaičius bei šalies realus bendras vidaus produktas (BVP). Be abejo, teisinė sistema ir įstatymais nustatytos taisyklės įtakoja VPSP projektų paplitimą (Hammami, Ruhashyankiko, Yehoue, 2006, p.17-18).

Vandens sektoriuje VPSP projektai taikomi valstybėse, turinčiose geras rinkos sąlygas (rinkos dydis ir paklausa), tinkamą teisinį tokių projektų reglamentavimą. Kituose sektoriuose VPSP mažiau taikoma valstybėse, turinčiose didelius finansinius įsipareigojimus – skolas. Tačiau ši sąlyga VPSP projektų skaičiaus vandens sektoriuje neįtakoja (nebent gali sumažėti privataus sektoriaus investicijos). Taip yra, todėl, kad pagrindinius mokėjimus dažniausiai atlieka vartotojai, o ne valstybė (Hammami, Ruhashyankiko, Yehoue, 2006, p.18).

VPSP projektų pasiskirstymo tarp sektorių tyrimas parodė, kad vandens ir telekomunikacijų sektoriuose privatus sektorius įtraukiamas rečiau. TVF studijoje (2006) teigiama, jog tai paremia teorinius Besley ir Ghatak (2001) bei Francesconi ir Muthoo (2004) darbus, kuriuose nurodoma, kad privataus sektoriaus dalyvavimo VPSP mastas priklauso nuo reikiamų technologijų lygio bei teikiamų paslaugų pobūdžio (cit. pagal: Hammami, Ruhashyankiko, Yehoue, 2006, p.19). Be to, vandens sektoriuje teikiamos paslaugos yra mažiau konkurencingos bei neturinčios ekonominio pranašumo. Telekomunikacijų sektorius yra labai priklausomas nuo technologijų lygio, o didelės inovacijos paprastai reikalauja didesnio privataus sektoriaus dalyvavimo. Energetikos ir transporto sektoriuose VPSP projektai įgyvendinami dažniau, nes jie reikalauja didelių investicijų, kurių viešasis sektorius paprastai neturi.

Kai kurie regionai labiau linkę taikyti VPSP nei kiti. Šis pastebėjimas gali būti paaiškintas tuo, kad tarkim Lotynų Amerikos šalys ar Rytinė Azija anksčiau liberalizavo savo ekonomiką. Rytų Europoje ir Centrinėje Azijoje šie procesai prasidėjo tik po 1990 m., sugriuvus socialistinei santvarkai. Tai įtakoję ne tik nuodugnę politinių ir ekonominių struktūrų peržiūrėjimą, bet ir sugriovė socialistinę infrastruktūrą. Ši aplinkybė vedė viešąjį sektorių į bankrotą. Dideli išiskolinimai vertė vyriausybes vykdyti privatizavimą arba pritraukti investicijas VPSP būdu (Hammami, Ruhashyankiko, Yehoue, 2006, p.11). Meksika ir Čilė buvo pirmosios valstybės per VPSP pritraukusios privačias investicijas į viešąjį sektorių. 1980 m. Meksikoje primą kartą buvo panaudota VPSP magistralės statybai ir nuo tada pastebimas didelis tokių projektų augimas, ypač energetikos sektoriuje. Čilė turi gerai funkcionuojančią VPSP programą, kuri naudojama transporto sektoriaus ir socialinės infrastruktūros vystymui ir paslaugų teikimui. Susidomėjimą VPSP aktyviai reiškia ir Rytų Azijos valstybės (24 proc. projektų vykdoma per VPSP), ypač Korėja ir Singapūras. VPSP taip pat plačiai naudojama Australijoje, programų užuomazgos pastebimos Kanadoje bei Japonijoje (Hammami, Ruhashyankiko, Yehoue, 2006, p.11; Minassian, 2004, p.6). VPSP taikymo paplitimas pateiktas 7 priede.

Tuo tarpu Europoje VPSP sudaro mažiau nei 15 proc. VPSP geriausiai išvystyta JK. Šioje šalyse taikant PFI apie 14 proc. viešojo sektoriaus projektų įgyvendinama privataus investuotojo lėšomis. Europos Sąjungos (ES) šalys narės (Suomija, Vokietija, Graikija, Italija, Nyderlandai, Portugalija, Ispanija) tik dabar pradeda naudoti VPSP, todėl tose šalyse privačių investicijų viešajame sektoriuje dalis yra dar labai maža. Pastebima, jog naujosios Centrinės ir Rytų Europos ES šalys narės (Čekija, Vengrija, Lenkija) reiškia didelį susidomėjimą VPSP. Paprastai šiose šalyse VPSP naudojama transporto sektoriuje (Minassian, 2004, p.4).

ES valstybėse VPSP projektai pradėti įgyvendinti kelių infrastruktūros gerinimui. Vėliau VPSP imta naudoti vandens ir atliekų sektoriuje. Pasiteisinus projektams šiose srityse, VPSP imta

taikyti sveikatos apsaugos ir švietimo srityse. VPSP projektų įgyvendinimas ES šalyse pagal naudojimo sritis pateiktas 7 priede.

VPSP naudojimo tendencijos siejamos su jos ekspansija visuose sektoriuose. Tačiau jos taikymas priklausys nuo kelių dalykų. Anot A. Renda ir L. Schregler (2006, p.14) VPSP turi būti naudojama tik tuomet, kai ekonomiškai bus naudingesnė nei tradiciniai paslaugų teikimo būdai. Antra, kadangi ES šalyse narėse egzistuoja skirtinga VPSP praktika, projektai įgyvendinami naudojantis įvairiomis formomis. Norint, kad VPSP būtų sėkmingai naudojama būtina bendra visoms šalims narėms efektyvi teisinė ir kontrolės sistema, kurioje būtų aiškiai nustatyta viešojo ir privataus sektorių tikslai ir pareigos. Europos Komisija nusprendė, kad svarbu VPSP reglamentuoti Bendrijos lygiu, kad būtų aiškiai išdėstytos ir apsaugotos ne tik vietinių, bet ir tarptautinių investuotojų teisės bei aiškiai nustatytos pareigos (Guidelines for Successful Public – Private Partnerships, 2003, p.6). Taip pat manoma, kad tolesnis VPSP naudojimas priklausys nuo dabar įgyvendinamų projektų sėkmės bei nacionalinio politinio pritarimo. 2005 m. Europoje įgyvendinamų projektų vertė pateikiama 8 lentelėje.

8 lentelė

Europoje įgyvendinamų viešojo ir privataus sektorių partnerystės projektų vertė mlrd. Lt

Valstybė	Projektų vertė (mlrd. Lt)	Sektoriai
Italija	113.5	Apygyvendinimas, kalėjimai, sveikatos apsauga, geležinkeliai, atliekos.
Vokietija	61.1	Kalėjimai/teismai, apgyvendinimas, švietimas, keliai, geležinkeliai, gynyba.
Portugalija	51.4	Oro uostai, geležinkeliai, keliai, sveikatos apsauga, vandens tiekimas.
Prancūzija	40.4	Oro uostai, keliai, apgyvendinimas, sveikatos apsauga, geležinkeliai, laivynas, kalėjimai.
Ispanija	21.7	Keliai, apgyvendinimas, sveikatos apsauga, oro uostai, geležinkeliai, keliai, atliekos/vanduo.
Rumunija	13.8	Keliai, vandens tiekimas, geležinkeliai, sveikatos apsauga.
Belgija	12.1	Oro uostai, keliai, geležinkeliai, socialinis būstas, švietimas, miestų atnaujinimas.
Airija	5.5	Atliekos, keliai, geležinkeliai, vandens tiekimas.
Nyderlandai	3.5	Keliai, geležinkeliai, švietimas, apgyvendinimas, kalėjimai, miestų atnaujinimas.

Šaltinis BAUBLYTĖ, J. Viešojo ir privačioji partnerystė Europoje, 2006

Nuo 1994 m. iki 2005 m. bendra VPSP projektų vertė Europoje siekė 345 milijardus Lt. Iš šių susitarimų du trečdaliai buvo sudaryta JK, bei po 9 – 10 proc. Ispanijoje bei Portugalijoje. Leidinyje „Developing PPP’s in New Europe“ (2005) skelbiama, kad per 2005 m. pastebėtas ženklus VPSP susitarimų skaičiaus išaugimas JK, Vokietijoje, Ispanijoje, Italijoje, Vengrijoje, daugiausiai mokyklų projektuose, sveikatos apsaugos bei vandentvarkos sektoriuose.

3. GALIMYBIŲ TAIKYTI KONCESIJAS LIETUVOJE VERTINIMAS

Viešojo ir privataus sektorių partnerystė laikoma vis svarbesniu veiksmu kiekvienos valstybės ekonomikoje. Daugelio valstybių patirtis rodo, kad viešojo ir privataus sektorių bendradarbiavimas gali teikti didelę naudą visuomenei ir valstybei, nes privatus sektorius, naudodamas savo lėšas, patirtį, iniciatyvą, gali teikti viešąsias paslaugas, pagerinti jų kokybę ar sukurti viešosioms paslaugoms teikti reikalingą turtą. Siekiant įvertinti Lietuvoje egzistuojančią politiką viešojo ir privataus sektorių bendradarbiavimo srityje šiame skyriuje analizuojamas koncesijų taikymo poreikis, išskiriamos pagrindinės koncesijas ribojančios priežastys. Atliekant teisinių dokumentų analizę ir vertinimą bei remiantis tarptautinių institucijų ir užsienio valstybių, kurios VPSP srityje laikomos pažengusiomis, praktika, pateikiamos šių problemų sprendimo kryptys.

3.1 Prielaidos naudoti koncesijas Lietuvoje

Lietuvoje, atkūrus nepriklausomybę ir prasidėjus pereinamajam laikotarpiui, kūrėsi rinkos ekonomikos institucijos. Pirmaisiais nepriklausomos Lietuvos metais viešasis sektorius tebebuvo didelis, viešojo ir privataus sektorių bendradarbiavimas neskaidrus. Iš dalies tai sąlygojo rinkos santykiai bei ryšiai tarp viešojo ir privataus sektorių reglamentuojančių institucinių normų trūkumas. Daugelis svarbių ūkinės ir komercinės veiklos sričių nebuvo teisiškai reglamentuojamos. Anot D. Gudelio ir V. Rozenbergaitės (2004, p.68) tokios sąlygos palankios korupcijai bei valstybės lėšų pasisavinimui. Šios aplinkybės skatino atlikti veiksmus, kurie pagerintų susidariusią padėtį. Pasak A. Guogio ir D. Gudelio (2003, p.31) pagrindiniu šio laikmečio uždaviniu tapo socialistinio viešojo administravimo transformavimas į vakarietiškojį. Remiantis kitų valstybių viešojo sektoriaus pertvarkymo patirtimi, Lietuvoje buvo pradėtos įgyvendinti viešojo sektoriaus reformos. Vienas iš reformos rezultatų - leidimas (įteisintas Koncesijų įstatymu) sudaryti sutartis tarp viešojo sektoriaus institucijos ir privataus sektoriaus įmonės, siekiant pritraukti privačias investicijas, patirtį ir iniciatyvą teikiant viešąsias paslaugas ar sukuriant jų teikimui reikalingą infrastruktūrą. Tačiau po teisinių prielaidų suteikimo praėjus daugiau kaip dešimčiai metų, koncesijų taikymo praktika nėra populiari. Lietuvoje iki šiol nevykdomi projektai, kurie apimtų tam tikrą sektorių valstybės mastu ir kuriuose viešajam sektoriui atstovautų centrinės vykdomosios valdžios institucijos.

Siekiant įvertinti Lietuvoje egzistuojančią politiką VPSP srityje, 2008 m. Lietuvos Respublikos (LR) Valstybės kontrolė pateikė Viešojo ir privataus sektorių bendradarbiavimo valstybinio audito ataskaitą. Joje analizuojamos VPSP raidos kryptis, šioje sferoje veikiančių subjektų veikla, nagrinėjamas teisės aktų taikymas. Duomenys buvo renkami analizuojant Lietuvos,

užsienio valstybių bei tarptautinius teisės aktus, nagrinėjant mokslinę literatūrą bei konferencijų pranešimų medžiagą. Praktinių VPSP aspektų analizei informacija buvo renkama pokalbių su Finansų ministerijos, Ūkio ministerijos, audituojamų savivaldybių darbuotojais metu.

Audito metu gauti rezultatai parodė, jog viešojo ir privataus sektorių bendradarbiavimo poreikis egzistuoja tiek centriniame, tiek vietiniame valdžios lygmenyje (žiūrėti 9 lentelę).

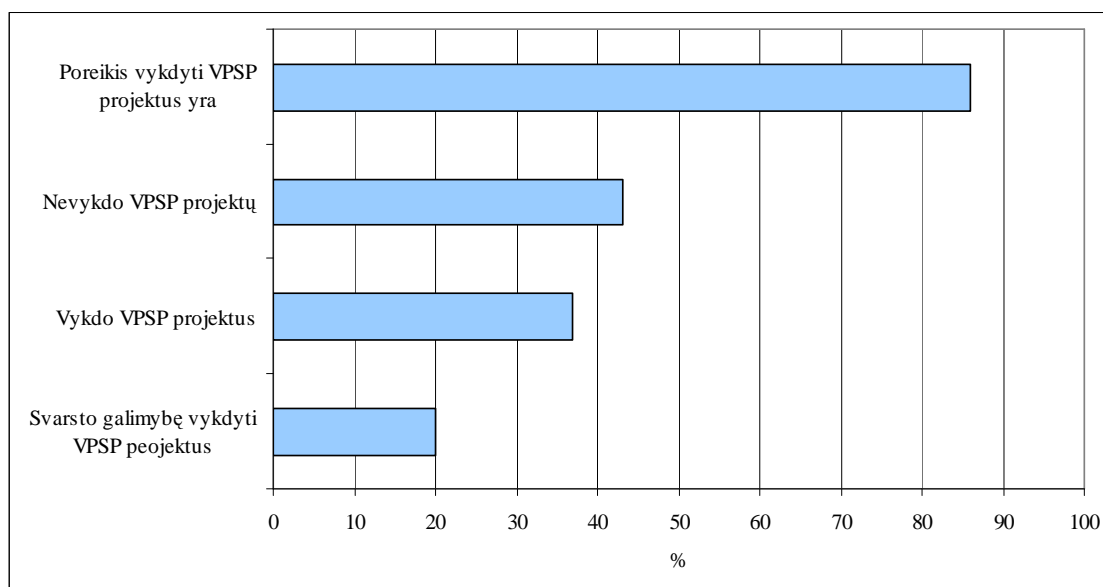
9 lentelė

Poreikis įgyvendinti koncesijas centriniame ir vietos valdžios lygmenyje

Centrinės valdžios lygmuo	Vietos valdžios lygmuo
<ol style="list-style-type: none"> 2005 m. Vidaus reikalų ministras įsakymu Nr. 1V-381 „Dėl darbo grupės sudarymo“ sudarė darbo grupę, kuriai pavesta išnagrinėti galimybę pritraukti privačių asmenų lėšas sprendžiant Policijos departamento teritorinių policijos įstaigų statybos bei remonto klausimus. 2006 m. Teisingumo ministras 2006 m. įsakymu Nr. 1R-84 „Dėl darbo grupės sudarymo“ sudarė darbo grupę laisvės atėmimo vietų ir kitų juridinių asmenų bendradarbiavimo galimybėms išanalizuoti. 2006 m. Vyriausybės Strateginio planavimo komitetas pavedė Finansų ministerijai kartu su Švietimo ministerija peržiūrėti teisės aktus ir pateikti pasiūlymus Vyriausybei dėl aukštųjų mokyklų bendrabučių atnaujinimo pritraukiant privatų kapitalą. 	<ol style="list-style-type: none"> 2007 m. duomenimis 26 savivaldybės inicijavo 45 koncesijas. 2007 m. duomenimis koncesijas įgyvendina 22 savivaldybės. 50 iš 58 savivaldybių (86 proc.) norėtų tam tikras savo funkcijas įgyvendinti per privatų sektorių.

Šaltinis: sudaryta autorės pagal Valstybės kontrolės ataskaita „Viešojo ir privataus sektoriaus bendradarbiavimas“ 2008, p.6, 18-19.

Analizuojant koncesijų taikymą savivaldos lygmenyje pastebėta, kad nepaisant teigiamo sektorių bendradarbiavimo vertinimo, šiuo metu 25 (43 proc.) savivaldybės nurodė, kad projektai jose nevykdomi. 12 savivaldybių (20 proc.) teigia svarstančios apie projektų vykdymo galimybę.



Šaltinis: Valstybės kontrolės ataskaita „Viešojo ir privataus sektoriaus bendradarbiavimas“ 2008, p.19

5 pav. Poreikis vykdyti koncesijas vietos valdžios lygmenyje

Šiuo atveju pastebimas neatitikimas tarp išreiškiančių norą ir realius veiksmus atliekančių savivaldybių (žiūrėti 5 pav.). Tokia aplinkybė patvirtina apie nagrinėjamoje srityje egzistuojančias problemas. Pagrindinės susidariusios situacijos priežastys pateikiamos 10 lentelėje.

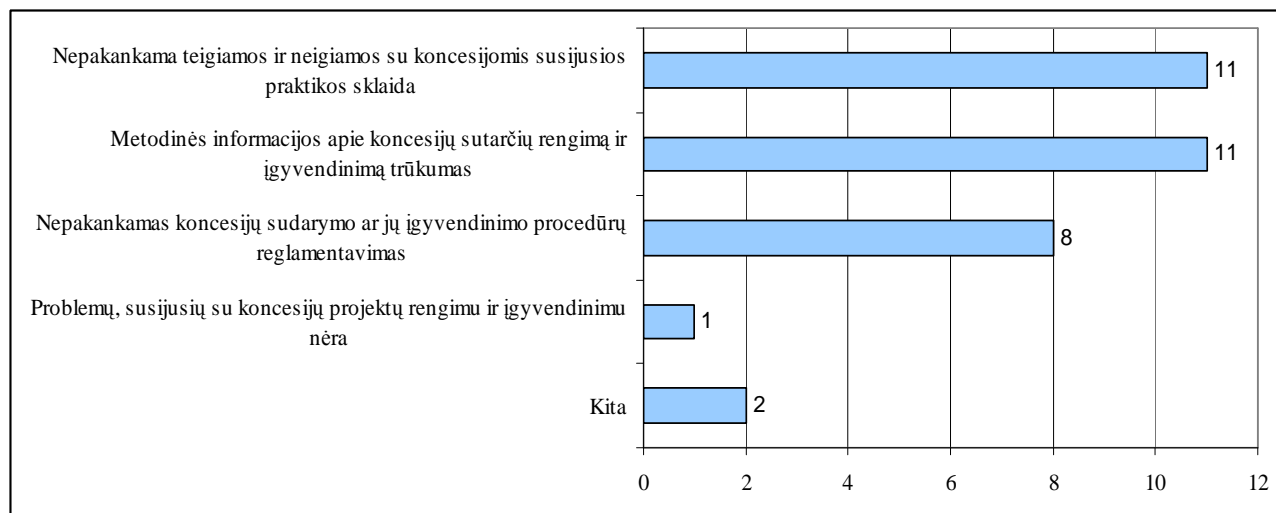
10 lentelė

Koncesijų taikymą ribojančios priežastys

Valstybės kontrolė (2008)	D Vaitiekūnienė (2006)	Darbo autorė (2008)
1. Nepakankama teigiamos ir neigiamos praktikos sklaida.	1. Bendros strategijos ir politikos valstybės mastu nebuvimas.	1. Politinio neapibrėžtumo ir paramos iš centrinės valdžios stoka.
2. Metodinės informacijos apie koncesijų sutarčių rengimą ir įgyvendinimą trūkumas.	2. Proceso koordinavimo ir priežiūros mechanizmo nebuvimas.	2. Neigiamas visuomenės požiūris.
3. Nepakankamas su koncesijomis susijusių procedūrų reglamentavimas.	3. Žinių, patirties ir pakankamos informacijos nebuvimas.	3. Praktikos ir administracinių gebėjimų viešajame sektoriuje stoka.
		4. Praktikos ir aktyvumo privačiame sektoriuje stoka.

Šaltinis: sudaryta autorės.

Valstybės kontrolės tyrimo rezultatai rodo, jog pagrindinės problemos susijusios su nepakankama teigiamos ir neigiamos praktikos sklaida, metodinės informacijos trūkumu bei nepakankamu koncesijų reglamentavimu. Šie veiksniai bei dinamiška ekonominė ir teisinė aplinka formuoja nepalankias koncesijų taikymo sąlygas. Detalesni tyrimo rezultatai pateikiami 6 pav.



Šaltinis Valstybės kontrolės ataskaita "Viešojo ir privataus sektoriaus bendradarbiavimas" 2008, p.38

6 pav. Problemos, kylančios įgyvendinant koncesijas

Prielaidas, jog koncesijų taikymą riboja neigiama privataus sektoriaus bei visuomenės nuomonė darbo autorė padarė remdamasi projektų įgyvendinimo praktika:

1. Įgyvendinant Vilniaus miesto švietimo įstaigų rekonstrukcijos ir tolesnės priežiūros projektą investavęs privatus subjektas susidūrė su kliūtimis, kurios ilgam laikui sustabdė koncesijos suteikimo procesą.

2. Įgyvendinant Vilniaus miesto Karoliniškių poliklinikos veiklos ir priežiūros projektą buvo apskūsti viešieji pirkimai ir prasidėjo ilgi teisminiai procesai.

3. Dėl politinių pokyčių buvo atmestas Vilniaus tramvajaus projektas.

4. Naujosios Vilnios poliklinikos reorganizavimas perduodant įstaigos valdymą privačiam sektoriui koncesijos būdu susilaukė didelio bendruomenės pasipriešinimo ir buvo sustabdytas.

Privatūs subjektai nesuinteresuoti dalyvauti koncesijos projektuose dėl informacijos apie galimybes investuoti tokiu būdu trūkumo. Be to, Valstybės kontrolė (2008, p.36) audito metu analizavusi septynių koncesijos projektų inicijavimą ir konkursinę dokumentaciją nustatė, kad šešias atvejais paraiškas dalyvauti koncesijų konkursuose pateikė tik po vieną dalyvį. Tai leidžia teigti kad privatus sektorius nesuinteresuotas tokiais projektais. Be to, dėl konkurencijos nebuvimo mažėja viešosios institucijos galimybės derėtis dėl geresnių koncesijos sutarčių sąlygų. Atsižvelgiant į šį faktą galima teigti, jog iniciatyva sudaryti koncesijos sutartis kyla ne iš viešosios institucijos, bet privataus subjekto. Taip koncesijos objektas labiau priderinamas prie privataus sektoriaus galimybių, o ne viešojo sektoriaus poreikių. Tokiu metodu buvo organizuota Elektrėnų savivaldybėje vykdoma infrastruktūros ir verslo objektų projektavimo, statybos, plėtros, valdymo, naudojimo ir priežiūros koncesija. Ją inicijavo privatus sektorius ir pateikė koncesijos projekto pasiūlymą. Šis subjektas buvo vienintelis paskelbto konkurso dalyvis ir tapo konkurso nugalėtoju.

Egzistuojančias teisinio reglamentavimo ir metodinės pagalbos trūkumo problemas audito metu įrodė Valstybės kontrolė. Darbo autorė išskyrė daugiau probleminių koncesijų taikymo sričių. Kadangi šios problemos nėra aprašytos dokumentuose, buvo sudarytas klausimynas (pateikiamas 8 priede), kuriuo siekiama išsiaiškinti apie kituose šaltiniuose nenagrinėtų koncesijų taikymą ribojančių problemų egzistavimą. Tyrimo tikslo pasiekimui iškelti trys uždaviniai:

- išsiaiškinti, ar aktyviai privatus sektorius dalyvauja tokiuose projektuose?
- išsiaiškinti, ar nesusiduriama su visuomenės pasipriešinimu taikant koncesijas?
- praplėsti turimą informaciją apie teisinę bei institucinę sistemą

Duomenų gavimui buvo naudojama anketinė apklausa. Sudarytas klausimynas elektroniniu paštu išsiųstas visų savivaldybių Administracijos direktoriams. Pasirinkimą anketas siųsti elektroniniu paštu įtakojo palyginti žemi respondentų pasiekimo kaštai. Jie neturėjo finansinių išlaidų ir nepatogumų, susijusių su anketos užpildymu ir persiuntimu. Išsiuntus anketas ir pastebėjus mažą jų grįžtamumą, klausimynas buvo siunčiamas pakartotinai. Nepaisant to, sugrįžo tik 25 proc. anketų (15 iš 60-ies). Dėl šios priežasties negalima pateikti bendrų tendencingų rezultatų dėl privataus sektoriaus aktyvumo bei neigiamos visuomenės nuomonės¹.

¹Remiantis imties dydžio formule ($n=N*1,96^2*p*q/\epsilon^2(N-1)+1,96^2*p*q$, kur N – populiacijos dydis, p-numatoma įvykio baigties tikimybė, q – tikimybė, kad požymis nepasireikš, ϵ – pageidautinas tikslumas), gauta, jog būtina apklausti ne mažiau kaip 24 savivaldybės norint, kad duomenys būtų laikomi patikimais.

Nepaisant to galima daryti sekančias išvadas:

1. Žemas savivaldybių aktyvumas parodo, kad koncesijos nėra aktualus reiškinys (teiginį patvirtina ir tai, kad iš atsakiusių 64 proc. savivaldybių nevykdo koncesijų). Savivaldybės renkasi kitus privataus sektoriaus investicijų pritraukimo būdus.

2. Savivaldybėms trūksta informacijos ne tik apie koncesijų taikymą, bet ir apie jų esmę (keliais atvejais buvo prašoma apibūdinti, kas yra koncesija ir tuomet sulaukta atsakymo, kad tokie projektai nevykdomi). Todėl riboto koncesijų taikymo priežastimi gali būti ne tik sudėtingas koncesijos suteikimo procedūrų mechanizmas, bet ir elementarus koncesijos esmės nežinojimas.

3. Nors klausimynus užpildė tik 8 proc. galimų respondentų, atsakymuose galima išvelgti tam tikras tendencijas. Visų pirma, beveik visi anketas užpildę respondentai (4 respondentai) pripažįsta, kad visuomenėje susiformavusi nepalanki nuomonė apie koncesijas. Tačiau teigia, kad privatus sektorius dalyvauja aktyviai. Todėl būtini išsamesni tyrimai teiginio, jog privatus sektorius pasyviai dalyvauja tokiuose projektuose, pagrindimui.

Žemas savivaldybių aktyvumas taip pat leidžia teigti, jog su koncesijomis susijusi informacija yra pakankamai konfidenciali. Todėl darbo autorė remiasi valstybės kontrolės audito metu gautais duomenimis ir pagal antroje darbo dalyje nagrinėjamus proceso įgyvendinimo etapus, teisinės ir institucinės sistemos modelius, analizuoja koncesijų taikymo galimybes Lietuvoje. Taip pat pateikiami pasiūlymai, kurie bent jau teoriškai pašalintų esamas kliūtis ir pakeistų susidariusią situaciją.

3.2 Teisinės aplinkos įtaka koncesijų taikymui

Koncesijas reglamentuojančią teisinę sistemą tikslinga nagrinėti išanalizavus bendras viešojo ir privataus sektorių bendradarbiavimo galimybes. Lietuvoje įteisintos trys viešojo ir privataus sektorių bendradarbiavimo formos: privatizacija, viešieji pirkimai ir koncesija. *Privatizacija* - valstybės ir savivaldybių turto bei valstybės ar savivaldybės kontrolės perdavimas potencialių pirkėjų nuosavybėn pagal sudaromus privatizavimo sandorius. (Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybių turto privatizavimo įstatymas, 1997, 1str.) Leisdama privatizuoti objektą, valstybė atsisako tam tikros funkcijos. Jokios atsisakytos veiklos kontrolės nėra, nors kartais privatizavimo sutartyse gali būti numatytas tam tikras viešųjų funkcijų išlaikymas. *Viešieji pirkimai* – perkančiosios organizacijos atliekamas prekių, paslaugų ar darbų pirkimas (Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymo pakeitimo įstatymas, 2005, 2str.). Pasirašiusi viešųjų pirkimų sutartį viešoji institucija išlieka atsakinga už tam tikrą funkciją, bet jos įgyvendinimas perduodamas viešojo pirkimo laimėtojui. *Koncesija* - suteikiančiosios institucijos koncesininkui <...> suteikiamas leidimas vykdyti ūkinę komercinę veiklą, <...>, valdyti ir (ar) naudoti valstybės, savivaldybės turta

<...>, kai koncesininkas pagal koncesijos sutartį prisiima visą ar didžiąją dalį su tokia veikla susijusios rizikos bei atitinkamas teises ir pareigas, o koncesininko atlyginimą už tokią veiklą sudaro tik teisės užsiimti atitinkama veikla suteikimas ir pajamos iš tokios veiklos ar tokios teisės suteikimas ir pajamos iš tokios veiklos kartu su atlyginimu, mokamu koncesininkui suteikiančiosios institucijos, atsižvelgiant į jos prisiimtą riziką“ (Lietuvos Respublikos koncesijų įstatymo, vietos savivaldos įstatymo pakeitimo ir papildymo įstatymas, 2006, 1str.). Koncesijos atveju suteikiančioji šalis ne tik perduoda tam tikrą funkciją: atsakomybė už jos įgyvendinimą (rizika) pereina koncesininkui, o suteikiančiosios šalies kontrolė išlieka. Viešojo ir privataus sektorių bendradarbiavimo būdai apibendrinami 11 lentelėje.

11 lentelė.

Viešojo ir privataus sektorių bendradarbiavimo būdai Lietuvoje

Požymis	Privatizacija	Viešieji pirkimai	Koncesija
Rizika			
Funkcijos įgyvendinimas			
Valdymas			
Finansavimas			
Nuosavybės teisė			
Kontrolė			
Paaškinimas			

įgyvendina privatus sektorius
 įgyvendina viešasis sektorius
 paskirstoma tarp sektorių

Šaltinis: sudaryta autorės.

Atsižvelgiant į lentelėje pateiktus duomenis galima spręsti, jog koncesijų taikymas teikia privalumus ir kai kuriais atvejais yra pranašesnis už tradicinius paslaugų teikimo būdus. M. Paunksnis (2004) teigia, jog tradiciniai paslaugų teikimo būdai yra pakankami riboti dėl lėšų (viešasis sektorius gali vykdyti tik tiek projektų, kiek leidžia biudžeto lėšos ir skolinimosi limitai), valdymo (reikalingi resursai ir specializuota kompetencija dideliems ir/ar specifiniams projektams sėkmingai įgyvendinti), ekonominio efektyvumo (viešasis sektorius tradiciškai mažiau efektyvus), rizikos (nėra rizikos padalijimo), rinkos (viešasis sektorius nepasirengęs komerciniams projektams). Tačiau tarptautinis konsorciumas, sudarytas iš vietinių ir tarptautinių ekspertų, atlikęs Vilniaus miesto švietimo įstaigų rekonstrukcijos ir tolesnės priežiūros projekto galimybių studiją (2006, p.28), pažymi, kad: „atsižvelgiant į neapibrėžtumus įstatymuose, reglamentuojančiuose koncesijų sutarčių taikymą <...> siūloma projektą įgyvendinti vadovaujantis Viešųjų pirkimų įstatyme nustatytais procedūromis.

Koncesijų teisinės sistemos analizė atliekama remiantis antroje darbo dalyje rekomenduojamu koncesijų įstatymo modeliu (pateikiamas 39 – 40p.). Koncesijų įstatymas nagrinėjamas sekančiais pjūviais: sutarties sudarymo aplinka, koncesininkas ir koncesijos paskirtis, rizikos paskirstymas,

finansiniai susitarimai bei saugumo garantija, taip pat su projekto įgyvendinimo vieta, statybų darbais bei eksploatavimu susiję klausimai.

Bendros teisinės aplinkos analizė. Pamatinis teisinis pagrindas koncesijoms suteiktas LR vietos savivaldos įstatyme, kuriame reglamentuojama, kad vienas iš būdų užtikrinti viešųjų paslaugų teikimą yra sutarčių sudarymas su fiziniais ir juridiniais asmenimis. Būtina pabrėžti, jog tokias teises turi ir valstybės institucijos (aiškinamasis raštas, 2003, Nr. IXP-2279). Pagrindinis koncesijas reglamentuojantis įstatymas priimtas 1996 m. (Valstybės žinios, 1996, Nr. 92-2141). Juo sudarytos teisinės galimybės valstybės ir savivaldybės institucijoms įgyvendinti savo funkcijas paslaugų teikimo, viešosios infrastruktūros kūrimo ir plėtros srityse perkeliant jų vykdymą į privatų sektorių. Tačiau 1996 m. priimtas LR koncesijų įstatymas realiai neveikė. D. Gudelis ir V. Rozenbergaitė (2004, p.68) teigia, jog vadovaujantis įstatymu nebuvo sudaryta nei viena sutartis, todėl, kad netiksliai buvo apibrėžta koncesinė sutartis, o privatus sektorius, susidurdamas su sudėtingomis biurokratinėmis procedūromis, privalomomis tipinėmis koncesijos sutarties nuostatomis, draudimu derėtis dėl paskelbtų sąlygų atvirame konkurse, buvo nesuinteresuotas dalyvauti tokiuose projektuose. Po nefunkcionalaus įstatymo priėmimo praėjus septyneriems metams, buvo priimtas LR koncesijų įstatymo pakeitimo įstatymas (Valstybės žinios, 2003, Nr. 70-3163). Naujasis įstatymas vertinamas pakankamai palankiai: ekspertų teigimu jis pagilino koncesijos sampratą, numatė platesnę koncesijų taikymo sferą, nustatė privataus partnerio atrankos ir koncesijų suteikimo tvarką, abiejų sutarties šalių teises ir pareigas, buvo lankstesnis (numatė sutarčių koregavimo galimybę) bei reglamentavo, jog visos ar su veikla susijusios rizikos turi būti perduodamos privačiam partneriui. Tačiau, kaip teigia D. Gudelis ir V. Rozenbergaitė (2004, p.68), ir šiame įstatyme pasigendama konkretumo: nebuvo apibrėžtos valstybės ar savivaldybės turto valdymo ir naudojimo sąlygos, nebuvo įvardinta aiški koncesininko atsakomybė dėl koncesijos sutarties vykdymo, nenumatytos nuostatos dėl koncesijos sutarčių viešumo, koncesijų trukmės, imperatyvių sutarties sąlygų ir viešosios nuosavybės perdavimo ribojimo, finansinių išsipareigojimų masto, kontroliuojančios institucijos paskyrimo. Valstybės kontrolės valstybinio audito ataskaitoje (2008, p.24) teigiama, jog toks reglamentavimas lėmė kylančią riziką sudaryti nepakankamai kokybiškas ir skaidrias koncesijų sutartis.

2004 m. balandžio 29 d. buvo priimtas LR koncesijų įstatymo 1, 2, 3 straipsnių pakeitimo ir papildymo, III skyriaus papildymo šeštuoju skirsniu ir įstatymo papildymo priedu įstatymas (Valstybės žinios, 2004, Nr. 73-2533). Pagrindinis jo tikslas buvo suderinti Koncesijų įstatymo nuostatas su ES teise (aiškinamasis raštas, 2004, Nr. XP-3439). Nepaisant pakeitimų įstatymas nuolat susilaukdavo kritikos ir reikalavo pataisymų. 2006 m. buvo priimtas LR koncesijų įstatymo, vietos savivaldos įstatymo pakeitimo ir papildymo įstatymas (Valstybės žinios, 2006, Nr. 82-3251). Jame atlikti pakeitimai, susiję su aiškios koncesininko atsakomybės dėl koncesijos sutarties

vykdymo įvardijimu, koncesijos sutarčių viešumo nustatymu, finansinių įsipareigojimų masto numatymu, koncesijų trukme, imperatyvių koncesijos sutarčių sąlygų ir viešosios nuosavybės perdavimo ribojimu. Svarbus įstatymo papildymas susijęs su kontroliuojančios institucijos paskyrimu bei strategijos ir kontrolės mechanizmo nustatymu.

Koncesininkas. Pagal įstatymą, koncesininku gali būti: LR ar užsienio subjektas, t.y. bet kokios rūšies įmonė, konsorciumas, asociacija, įstaiga, organizacija arba kitokios teisinės formos ar rūšies subjektas, įsteigtas ir veikiantis pagal įstatymus (Koncesijų įstatymo pakeitimo įstatymas, 2003, 2str.; 10 str.). Pagrindiniai koncesininkui taikomi reikalavimai susiję su profesine ir technine kvalifikacija (reikiamų įrengimų, finansinių lėšų, atitinkamos valdymo ir organizacinės patirties turėjimu) (Koncesijų įstatymo pakeitimo įstatymas, 2003, 10str.). Koncesininku negali būti:

- neišnykusį ar nepanaikintą teistumą turinčios įmonės;
- įmonės, kurioms iškelta bankroto byla;
- rimtą profesinį teisinėmis priemonėmis įrodomą prasižengimą padariusios įmonės;
- įmonės, nevykdančios įsipareigojimų, susijusių su socialinio draudimo įmokų bei kitų mokesčių mokėjimu.

Koncesijų įstatyme (2006, 13 str.) numatyta, kad koncesininkas, siekdamas užtikrinti savo prievolių įvykdymą turi teisę įkeisti savo turtines teises, būsimas/esamas pajamas bei kitą savo turtą. Tačiau tam turi gauti suteikiančios institucijos sutikimą. Ankstesnėse įstatymo redakcijose koncesininkas turėjo teisę be viešosios institucijos sutikimo perleisti savo prievolių vykdymą kitam subjektui. Autorės nuomone, ši pataisa yra naudinga, tačiau turėtų būti akcentuojama, kad naujas koncesininkas privalo atitikti visiems konkurso pradžioje suformuotiems kriterijams.

Projekto įgyvendinimo vietos klausimai apima projektui reikiamo turto bei žemės valdymo klausimus (žiūrėti 12 lentelę).

12 lentelė

Projektui įgyvendinti reikalingo viešojo turto įsigijimas

Turtas	Koncesininkui pagal koncesijos sutartį gali būti perduodamas valdyti ir naudoti valstybės ar savivaldybės turtas, įskaitant turtą, kuris pagal Konstituciją išimtinė nuosavybės teise priklauso valstybei.
Žemė	Projektui įgyvendinti reikalinga valstybinė ar savivaldybės žemė koncesijos suteikimo laikotarpiui suteikiama be aukciono (be atskiro konkurso), sudarant su juo nuomos ar kitas įstatymų numatytas sutartis

Šaltinis: sudaryta autorės pagal Lietuvos Respublikos koncesijų įstatymo pakeitimo įstatymą, 2003, 2 str.

Nuosavybės teisė į kitokį valstybės ar savivaldybės turtą koncesininkui negali būti perduodama. Taip pat koncesininkui negali būti perduodama teisė valdyti ir naudoti tokį valstybės ar savivaldybės turtą, kuris yra įtrauktas į privatizavimo objektų sąrašą (Koncesijų įstatymo pakeitimo įstatymas, 2003, 2str.).

Finansiniai susitarimai skirstomi į viešojo sektoriaus išsipareigojimus, privataus sektoriaus išsipareigojimus bei mokesčių mechanizmą.

Viešojo sektoriaus finansiniai išsipareigojimai. Koncesijos sąvokoje nustatyta, kad atsižvelgiant į privataus sektoriaus prisiimamą riziką, viešasis sektorius gali mokėti jam atlyginimą, (Lietuvos Respublikos koncesijų įstatymo, vietos savivaldos įstatymo pakeitimo ir papildymo įstatymas, 2006, 1str.). Tačiau būtina pabrėžti, jog koncesininko pajamos už vykdomą veiklą negali būti gaunamos išimtinai iš suteikiančiosios institucijos. Vadinasi koncesija negali būti laikomi tokie atvejai, kai atliekamų darbų ir teikiamų paslaugų kaštai tenka viešajai institucijai, o koncesininkas tiesiogiai negauna pajamų iš galutinio tokių darbų rezultato ar paslaugų vartotojų. Pavyzdžiu, kai koncesininkas gauna pajamas iš viešosios institucijos bei trečiųjų asmenų galima laikyti Panevėžio universalios sporto arenos valdymo, naudojimo, plėtros ir priežiūros, viešųjų paslaugų teikimo kultūros, sporto, turizmo, laisvalaikio srityse koncesija. Sutartyje savivaldybė išsipareigojo nuo arenos perdavimo akto pasirašymo dienos visą koncesijos galiojimo laikotarpį mokėti koncesininkui atlyginimą – 172 tūkst., Lt per mėnesį (31 mln. Lt per visą sutarties laikotarpį) (Valstybės kontrolės valstybinio audito ataskaita, 2008., p.32). Tačiau koncesininkas gauna pajamas ir iš vykdomos veiklos.

Nustačius, jog viešoji institucija turi mokėti mokesť būtina reglamentuoti mokėjimų tvarką. Šiuo metu galiojančiame įstatyme teigiama, jog viešojo sektoriaus finansiniai išsipareigojimai (jei jie yra) turi būti nustatomi koncesijos sutartyje. Darbo autorės siūlymu, pačiame įstatyme tikslinga reglamentuoti šiuos aspektus:

1. Sutarties šalys derybų metu susitaria dėl bazinio mokesčio, kuris gali būti mokamas kas metus, kas ketvirtį arba kas mėnesį.

2. Dėl dinamiškų rinkos sąlygų, bazinis mokestis turėtų būti koreguojamas atsižvelgiant į rinkos sąlygų pokyčius: infliaciją, darbo užmokesčio, statybų kaštų augimą bei kitus ekonominius veiksnius. Mokesčio keitimo sąlygos privalo būti labai tiksliai reglamentuojamos: nurodomi perskaičiavimui naudojami indeksai, terminai bei kitos sąlygos, būtinos viešojo intereso apsaugos užtikrinimui.

3. Viešojo sektoriaus finansinių išsipareigojimų susiejimas su veiklos rezultatais. Mokestis turi būti mokamas priklausomai nuo to, kaip vykdomos koncesijos sutartyje numatytos paslaugos.

Sąlygos numatančios koncesijos mokesčio dydžio apskaičiavimo pagrindimo, indeksavimo metodikos, mokėjimo terminų ir sąlygų nustatymo poreikį galima pagrįsti remiantis Kauno pramogų ir sporto rūmų statybos ir valdymo koncesija. Konkursinio pasiūlymo Finansinėje – komercinėje dalyje šie aspektai nebuvo aptarti. Todėl derybų metu koncesijos konkurso nugalėtojas keletą kartų tikslino ir keitė su koncesijos objektu susijusias sąlygas, kurios Kauno miesto savivaldybei buvo nepriimtinos. Dėl šios priežasties savivaldybės Administracijos direktorius

nutraukė tolesnes koncesijos konkurso derybas. Tačiau kitu atveju sutartis buvo pasirašyta neturint finansinio mokesčio nustatymo pagrindimo. Vykdam Aleksoto tilto kairiojo prietilčio transporto mazgo projektavimo, statybos, priežiūros ir eksploataavimo koncesiją Kauno miesto savivaldybės taryba pritarė koncesijos sutarčiai, neturint visos informacijos apie būsimą koncesijos mokesčio dydį ir nežinant jo skaičiavimo pagrįstumo. Koncesijos mokesčio apskaičiavimo formulė savivaldybei buvo pateikta tik po sutarties pasirašymo, nesilaikant Koncesijų įstatymo reikalavimų (Valstybės kontrolės valstybinio audito ataskaita, 2008, p.28; 35). Taip sudarydama sutartį viešoji institucija ne tik pažeidžia įstatymą, bet ir rizikuoja prisiimti nepagrįstus finansinius įsipareigojimus.

Visi viešosios institucijos prisiimti įsipareigojimai mokėti koncesininkams atlyginimą vykdomi iš savivaldybės finansinių išteklių. Savivaldybių biudžetai turi būti subalansuoti, o skolinimosi limitai reglamentuojami įstatymu. Biudžeto sandaros įstatymo pakeitimo įstatyme nustatyta, kad: „savivaldybės, laikydamosi Seimo patvirtintų skolinimosi limitų, Vyriausybės nustatyta tvarka gali imti ilgalaikes vidaus arba užsienio paskolas arba teikti garantijas dėl paskolų, naudojamų tik investicijų projektams finansuoti“ (Valstybės žinios, 2004, Nr. 4-47, 10 str.). Savivaldybės skolą sudaro trumpalaikiai ir ilgalaikiai savivaldybės prisiimti, bet dar neįvykdyti įsipareigojimai gražinti kreditoriams lėšas pagal paskolų sutartis, finansinės nuomos sutartis ir kitus įsipareigojamuosius skolos dokumentus. Mokėjimai, vykdomi pagal koncesijos sutartį priskiriami prie kitų įsipareigojimų. Koncesijų įstatyme (2006, 4 str.) nustatyta, kad visi savivaldybės prisiimti įsipareigojimai mokėti koncesininkams atlyginimą, vykdomi iš savivaldybės finansinių išteklių, laikantis nustatytų skolinimosi limitų. Iki 2006 m. įstatymo pataisų ši sąlyga nebuvo numatyta ir sudarė prielaidas savivaldybėms prisiimti finansinius įsipareigojimus, kurių ji nebus pajėgi įvykdyti. Todėl šis pakeitimas yra labai svarbus sudarant skaidresnes koncesijų taikymo sąlygas.

Koncesininko finansiniai įsipareigojimai. Pirmajame įstatymo projekte buvo numatyta, kad mokėjimus turi atlikti ne suteikiančioji institucija, o koncesininkas. Tuo metu buvo svarstomos dvi koncesininko apmokestinimo alternatyvos. Pagal pirmąją, koncesininkas atleidžiamas nuo visų ar kai kurių mokamų mokesčių ir moka tik koncesijos atlygį. Antroji alternatyva – koncesininkas moka visus nustatytus mokesčius ir koncesijos atlygį. (Lietuvos Respublikos Ekonomikos ministerijos Lietuvos Respublikos koncesijų įstatymo projektas, 1996, Nr. 2436). Tačiau remiantis koncesijos samprata mokėjimai galimi tik iš trečiųjų šalių ir suteikiančiosios institucijos. Šiuo metu koncesininko finansiniai įsipareigojimai siejami su finansinių lėšų (nuosavų ar skolintų) visiems koncesijos sutartyje numatytiems veiklos etapams turėjimu (Koncesijų įstatymo pakeitimo įstatymas, 2003, 10 str.). Koncesininko įsipareigojimų vykdymo užtikrinimui sudaromos draudimo sutartys (Lietuvos Respublikos koncesijų įstatymo, vietos savivaldos įstatymo pakeitimo ir papildymo įstatymas, 2006, 12str.). Kai kuriais atvejais sutartyse koncesininkas įsipareigoja mokėti

viešajai institucijai piniginių koncesijos atlygį (pvz. Birštono, Klaipėdos miesto, Klaipėdos rajono, Neringos, Vilniaus miesto savivaldybių sudarytose sutartyse). Teoriškai tokie mokėjimai galimi, sudarant turto ar žemės nuomos sutartį.

Mokesčių rinkimo mechanizmo nustatymas. Tais atvejais, kai koncesijos sutarties dalykas yra viešųjų paslaugų, už kurias yra ar gali būti renkama vietinė rinkliava pagal LR rinkliavų įstatymą (Valstybės žinios, 2000, Nr. 52-1484), teikimas, suteikiančioji institucija gali suteikti ar perleisti koncesininkui teisę rinkti tokias rinkliavas iš fizinių ir juridinių asmenų. Tokiu atveju suteikiančioji institucija turi užtikrinti, kad būtų priimti visi tokiai teisei įgyvendinti reikalingi sprendimai (Koncesijų įstatymo pakeitimo įstatymas, 2003, 27 str.). Vis gi būtų tikslinga aiškiau reglamentuoti ir mokesčių rinkimo (tiksliau jo kėlimo) tvarką. Autorės nuomone, koncesijos sutartyje privaloma nustatyti, kad mokesčio dydis gali būti koreguojamas tik pritarus viešajai institucijai (šiuo metu ši sąlyga nėra imperatyvi). Tačiau šioje vietoje turėtų būti nustatyta ir privataus subjekto interesų apsauga. Remiantis Vilniaus šilumos tinklų atveju galima teigti, kad savivaldybė siekia apginti visuomenės interesus ir neleidžia didinti šilumos mokesčio. Privatus subjektas pateikia skaičiavimus, įrodančius mokesčio didinimo būtinybę. Norint apsaugoti sutarties šalių ir viešąjį interesą tikslinga nustatyti, kad mokesčio dydis gali būti keičiamas pateikus kompetentingos institucijos išvadą pagrindžiančią mokesčio dydžio kitimą (minėtu pavyzdžiu tokia institucija yra Valstybinė kainų ir energetikos komisija) bei pritarus viešajai institucijai.

Saugumo garantija suvokiama kaip materialaus turto, nematerialaus turto bei paklausos užtikrinimas. Atsižvelgiant į Lietuvoje galiojančius teisės aktus galima teigti, jog saugumas nėra užtikrinamas nei viešajam, nei privačiam sektoriui. Nėra nustatyta pakankamai saugiklių, susijusių su privataus sektoriaus atsakomybe bankroto atveju, privatus sektorius neapsaugotas nuo politinės aplinkos įtakojamų sprendimų, nereglamentuojama intelektinės nuosavybės teisių apsauga. Autorės nuomone, paklausos užtikrinimas galimas sudarant PFI sutartis, kuomet už funkcijų teikimą atsiskaito viešoji institucija. Pagal koncesijų apibrėžimą privatus sektorius paslaugas teikia trečiajai šaliai. Asmenys yra laisvi parinkti, naudotis mokama viešąja gėrybe ar ne. Todėl viešoji institucija neprivalo įsipareigoti kompensuoti privataus partnerio išlaidas dėl per mažos paklausos.

Koncesijos paskirtis pagal įstatymą yra įgyvendinti viešąsias funkcijas, susijusias su infrastruktūros objektų projektavimu, statyba, plėtra, atnaujinimu, pakeitimu, remontu, valdymu, naudojimu ir priežiūra bei viešųjų paslaugų teikimu (Lietuvos Respublikos koncesijų įstatymo, vietos savivaldos įstatymo pakeitimo ir papildymo įstatymas, 2006, 1str.). Remiantis tarptautine praktika, koncesijų įgyvendinimo sritis galima suskirstyti į 4 sektorius: energetikos, vandens, transporto ir telekomunikacijų. Tačiau pastaruoju metu koncesijų taikymas paplito ir kituose: sveikatos apsaugos, švietimo sistemos, atliekų tvarkymo sektoriuose. Autorė įstatyme reglamentuojamas koncesijų taikymo sritis suskirstė pagal šiuos sektorius (pateikiama 13 lentelėje).

Koncesijų taikymo sritys Lietuvoje

Tradiciniai koncesijų taikymo sektoriai	
Energetikos	1. Šilumos ir elektros energijos, naftos ir gamtinių dujų išgavimas, perdavimas, skirstymas, tiekimas.
Transporto	1. Geležinkelių linijos ir sistemos. 2. Kelių, tiltų, tunelių, parkavimo ir kitos kelių transporto infrastruktūros srityje. 3. Uostų ir priplaukų infrastruktūroje. 4. Oro uostų infrastruktūroje. 5. viešojo transporto infrastruktūroje.
Vandens	1. Vandens išgavimas, pakėlimas, valymas, gerinimas ir paskirstymas. 2. Vandens nuotekų surinkimas, perpumpavimas, valymas dumblo valymas.
Telekomunikacijų	1. Telekomunikacijų infrastruktūroje.
Nauji koncesijų taikymo sektoriai	
Sveikatos apsaugos	1. Sveikatos apsaugos sistema.
Švietimo	1. Švietimo sistema.
Atliekų tvarkymo	1. atliekų naudojimas, perdirbimas ir tvarkymas.
Kita	1. Turizmo objektų, įrenginių ir kitoje infrastruktūroje. 2. Kultūros, sporto, laisvalaikio leidimo objektų, įrenginių ir kitose infrastruktūroje.

Šaltinis: sudaryta autorės pagal Lietuvos Respublikos koncesijų įstatymo, vietos savivaldos įstatymo pakeitimo ir papildymo įstatymą, 2006, 2 str.

Įstatyme nurodoma plati koncesijų taikymo sfera. Taip pat jame numatyta, kad koncesijos gali būti suteikiamos bet kuriame kitame sektoriuje Vyriausybės arba atitinkamos savivaldybės Tarybos sprendimu. Kadangi koncesijų naudojimo sričių sąrašas nėra nebaigtinis, nustatytos sritys, kuriose draudžiama naudoti koncesijas. Jos negali būti suteikiamos Investicijų įstatymo (Valstybės žinios, 1999, Nr. 66-2127) nustatytose srityse. Įstatymo 8 straipsnio 2 dalyje teigiama, kad užsienio investicijos neleidžiamos į valstybės saugumo ir gynybos užtikrinimo veiklą (išskyrus investicijas iš Lietuvos pasirinktos europinės ir transatlantinės integracijos kriterijus atitinkančių ūkio subjektų, jei tam pritaria Valstybės gynimo taryba).

Kalbant apie įstatymu nustatytas sritis, kuriose gali būti suteikiamos koncesijos, A. Skardžius (aiškinamasis raštas, 2006, Nr. XP-1369) teigia, kad kitų įstatymų nuostatos riboja Koncesijų įstatymo nuostatų realizavimą arba juose nėra nuostatų, siejančių jų vykdymą su Koncesijos įstatymo vykdymu. Koncesijos dalykas yra labai platus. Egzistuoja daugelis sričių, kurioms taikomi atskiri įstatymai. Dėl šios priežasties vien Koncesijų įstatymo nepakanka, siekiant užtikrinti privataus kapitalo investicijas koncesijos būdu. Pavyzdžiui, norint paspartinti socialinio būsto fondo plėtrą, į naujo socialinio būsto statybą įtraukiant ir privatų kapitalą sričių sąrašą siūloma papildyti socialiniu būstu. Manoma, kad toks papildymas sudarys sąlygas savivaldybėms pasinaudoti lanksčiu įstatyminiu reguliavimu pritraukiant privačių subjektų lėšas ir išspręs socialinio būsto fondui didinti skiriamų lėšų nepakankamumo problemą. Teorinis koncesijų taikymas šioje srityje galimas vadovaujantis įstatymo suteikta teise savivaldybei priimti sprendimus dėl koncesijos ir kitose srityse. Koncesijos įstatyme (2003, 2str.) nustatyta, kad suteikiančioji institucija pagal savo kompetenciją ir įgaliojimus koncesijas gali suteikti tose veiklos srityse, už

kurias ji yra atsakinga. Pagal Vietos savivaldos įstatymą (Valstybės žinios, 2000, Nr. 91-2132) tik įgyvendindamos savarankiškas funkcijas savivaldybės turi sprendimų iniciatyvos, jų priėmimo bei įgyvendinimo laisvę ir yra atsakingos už šių funkcijų atlikimą. Šiuo atveju socialinio būsto suteikimo funkciją priskirta prie ribotai savarankiškų savivaldybių funkcijų. P. Auštrevičiaus (aiškinamasis raštas, 2006, Nr. 2796) teigimu, savivaldybės negali įgyvendinti koncesijų šioje srityje, kadangi socialinio būsto problemų sprendimas ne jų kompetencijoje. Koncesijų panaudojimo sričių ir savivaldybės funkcijų, pagal sprendimų priėmimo laisvę palyginimas pateikiamas 9 priede.

Rizikos analizė apima viešajam sektoriui tenkančią, privačiam sektoriui tenkančią bei paskirstomą riziką. Koncesijos sąvokoje nurodyta, kad pagal koncesijos sutartį koncesininkas prisiima visą ar didžiąją dalį su veikla susijusios rizikos (Lietuvos Respublikos koncesijų įstatymo, vietos savivaldos įstatymo pakeitimo ir papildymo įstatymas, 2006, 1str.). Tikslus rizikos pasidalijimas nustatomas koncesijos sutartyje. Joje privaloma numatyti koncesininko ir suteikiančiosios institucijos rizikos, susijusios su koncesijos sutartyje nustatytais šalių įsipareigojimais, pasidalijimą. Svarbu paminėti, jog ši sąlyga reglamentuota tik 2006 m. priimtame įstatymo pakeitimo ir papildymo įstatyme. Tai, kad rizikos perkėlimas į privatų sektorių yra naudingas viešajam sektoriui įrodo Kauno Aleksoto tilto kairiojo prietilčio transporto mazgo projektavimo, statybos, priežiūros ir eksploatavimo koncesija. Sutartyje savivaldybė koncesijos sutartimi įsipareigojo išlaidas atsiradusias dėl šių rizikų: statybinio grunto, valiutos kurso ir palūkanų normos už kreditą pasikeitimo, statybos darbų arba medžiagų kainos pakilimo. Savivaldybė įsipareigojo padengti ir visas nenumatytas papildomas išlaidas dėl koncesijos sutartyje neidentifikuotų ir neįvertintų rizikų. Taigi, Kauno savivaldybė prisiėmė valdyti pagrindines su projektu susijusias rizikas (Valstybės kontrolės valstybinio audito ataskaita, 2008, p.30). Rizikų prisiėmimas gali padidinti koncesijos mokesčio dydį ir viršyti savivaldybės planuotas investicijas. Ši aplinkybė prieštarauja tiek koncesijos sampratai bei įstatymo nuostatoms, jog pagrindines su projektu susijusias rizikas privalo prisiimti koncesininkas.

Prie rizikos analizės priskiriama ir viešojo sektoriaus kontrolės teisė. Kontrolės teisė viešajai institucijai privalo būti suteikiama koncesijos sutartyje. Viešoji institucija kontroliuoja, kaip koncesininkas vykdo įsipareigojimus bei tikrina koncesininko naudojamą ar kuriamą turtą (Lietuvos Respublikos koncesijų įstatymo, vietos savivaldos įstatymo pakeitimo ir papildymo įstatymas, 2006, 12 str.).

Statybos darbų reglamentavimas apima planų peržiūrėjimą ir tvirtinimą, terminų nustatymą, stebėjimo teisės viešajam sektoriui suteikimą bei garantinio periodo apibrėžimą. Lietuvoje įstatymu numatyta tik terminų nustatymas bei stebėjimo teisės viešajam sektoriui suteikimas.

Terminų nustatymas priskiriamas prie rekomenduojamų koncesijos sutarties sąlygų. Autorės nuomone, terminų nustatymas turėtų būti priskiriamas prie privalomų sutarties sąlygų. Taip pat tikslinga įvesti nuostatą, kad koncesininkas turėtų suteikti garantinį infrastruktūros funkcionavimo terminą. Tokio termino nustatymas padėtų užtikrinti koncesininko sukurtos infrastruktūros kokybę. Nors teigiama, kad dėl ilgo koncesijos projekto įgyvendinimo laikotarpio, koncesininkas statydamas infrastruktūrą tai atliks kokybiškai, kadangi ilgą periodą pats turės objektą eksploatuoti. Tačiau privalomas garantinio termino apibrėžimas yra vienas iš kokybę laiduojančių veiksnių.

Infrastruktūros eksploatavimo nuostatos įstatyme tiesiogiai nėra reglamentuojamos, tačiau nurodomos koncesijos sutarties turinyje (koncesininko atliekamų darbų ir teikiamų viešųjų paslaugų pobūdis, mastas bei kitos sąlygos). Paslaugų teikimo tęstinumas įstatyme aiškiai nėra reglamentuojamas. Autorės nuomone, jei koncesijos sutarties dalykas susijęs su tam tikrų paslaugų teikimu ar esamos infrastruktūros perėmimu sutartyje privalo būti nuostata, jog koncesininkas įsipareigoja vykdyti iki turto perėmimo vykdytą veiklą.

Tarptautinėje teisėje nurodoma, kad eksploatavimo etape svarbus yra nediskriminacinis požiūris į klientą. Lietuvoje galiojančiame Koncesijų įstatyme teigiama, kad koncesininkas privalo užtikrinti: „tretiesiems fiziniams ir juridiniams asmenims galimybę nuolat ir nediskriminacinėmis sąlygomis naudotis įrenginiais ir (ar) paslaugomis, teikiamomis pagal koncesijos sutartį (Lietuvos Respublikos koncesijų įstatymo, vietos savivaldos įstatymo pakeitimo ir papildymo įstatymas, 2006, 12str.), o: „koncesininkui perduodamas pagal koncesijos sutartį valdyti ir naudoti <...> turtas turi būti valdomas ir naudojamas taip, kad būtų tenkinami ne vienos socialinės grupės ar atskirų asmenų interesai arba poreikiai ir šis turtas tarnautų visuomenės poreikiams (Lietuvos Respublikos koncesijų įstatymo, vietos savivaldos įstatymo pakeitimo ir papildymo įstatymas, 2006, 2str.).

Vadovaujantis koncesijos įstatymo modeliu, įstatyme turi būti reglamentuojamos ir šios sutarties sąlygos: subrangos sutarčių sudarymas, sutarties sąlygų keitimo galimybės, veiklos garantijos ir draudimas, atsakomybė prieš klientus, nenugalimos jėgos apibrėžimas, priemonių, pažeidus sutartį, taikymas. Papildomos koncesijos sutarties sąlygos pateikiamos 14 lentelėje

14 lentelė

Papildomos koncesijos sutarties sąlygos

Koncesijų įstatymo modelis	Lietuvos Koncesijų įstatymas
Subrangos sutarčių sudarymas	Koncesininkas specialiai koncesijos projektui įgyvendinti gali įsteigti juridinį asmenį, kuris turi būti kontroliuojamas visą koncesijos sutarties galiojimo laikotarpį, ir tokio juridinio asmens įsteigimas turi būti įtrauktas į koncesijos konkurso sąlygas. Sąryšis tarp koncesijos sutarties ir bet kokių su ja susijusių ar papildomų sutarčių nustatomas koncesijos sutartyje.
Sutarties sąlygų keitimo galimybės	Suteikiančioji institucija turi tokią pačią teisę susitarti dėl vėlesnių sudarytos koncesijos sutarties pakeitimų, nekeisdama esminių sudarytos sutarties sąlygų, jei tokie pakeitimai atitinka viešuosius interesus, kaip ir tardamasi dėl pradinių sutarties sąlygų.

Veiklos garantijos ir draudimas	Koncesininko veikla yra draudžiama pagal privalomas koncesijos sutarties sąlygas, o koncesininko perimtas valdyti ir (ar) naudoti turtas taip pat turi būti apdraustas koncesijos sutartyje išdėstytais sąlygomis.
Atsakomybė prieš klientus	Koncesininko įsipareigojimai užtikrinti tretiesiems asmenims galimybę nuolat ir nediskriminacinėmis sąlygomis naudotis įrenginiais ir teikiamomis paslaugomis. Reikalavimas, kad koncesininkas pateiktų savo prievolių įvykdymo užtikrinimą.
Nenugalimos jėgos apibrėžimas	Nuostatos dėl nenugalimos jėgos poveikio, nustatant šalių teises reikalauti koncesijos sutarties pakeitimo ar nutraukimo, ar nuostolių atsiradusių dėl tokių pokyčių, atlyginimo.
Priemonių pažeidus sutartį taikymas	Teisinės gynybos priemonės, kuriomis gali naudotis viena šalis, jei kita šalis nevykdo savo įsipareigojimų.

Šaltinis: sudaryta autorės pagal Lietuvos Respublikos koncesijų įstatymo, vietos savivaldos įstatymo pakeitimo ir papildymo įstatymą, 2006, 2 str.; 10 str. - 12 str.

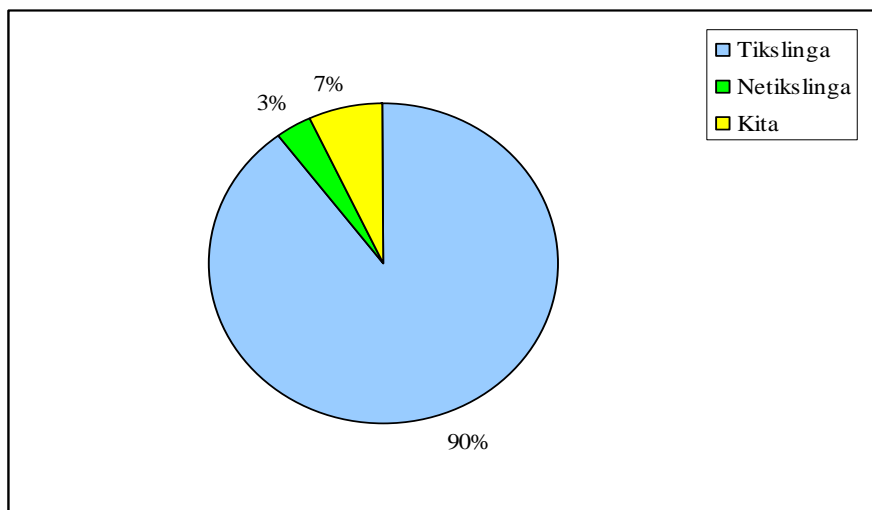
Apibendrinant Lietuvos teisinę sistemą, reglamentuojančią koncesijas galima teigti, jog įstatyme koncesijos sąvoka pateikiama plačiai, aiškiai apibrėžiamos jos ribos. Akcentuojami pagrindiniai dalykai: rizikos, atsakomybės teisių ir pareigų tarp sektorių pasidalijimas, viešosios institucijos kontrolės teisė. Šie veiksniai atsižvelgiant į tarptautinės teisės nuostatas yra esminiai koncesijos bruožai. Svarbu, kad yra nustatytos koncesininko atlyginimo galimybės, bei reglamentuojama koncesininko teisė didinti iš trečiųjų šalių gaunamo mokesčio dydį. Nagrinėjant įstatymą buvo pastebėta, jog tam tikrais atvejais jo taikymą riboja nesuderinimas su kitais valstybėje galiojančiais teisės aktais (pavyzdžiui, nesuderinimas su Vietos savivaldos įstatymo pakeitimo įstatymu dėl savivaldybės teisės įgyvendinti koncesijas vykdant ribotai savarankiškas ir valstybines funkcijas bei Biudžeto sandaros įstatymo pakeitimo įstatymu dėl skolinimosi limitų) bei įstatymo nuostatų nesilaikymas. Vis dar palikta nemažai veikimo laisvės sutarties šalims sudarant sutartį.

Vis tik Valstybės kontrolė (2008, p.20) nustatė, jog siekiant tinkamai atstovauti viešajam interesui, koncesijų suteikimas turėtų būti reglamentuojamas aiškiau. 52 savivaldybės (90 proc.) teigia, jog tikslinga aiškiau reglamentuoti koncesijų sudarymą ir vykdymą, o 29 savivaldybės (50 proc.) nurodė, kad tai yra problema, turinti įtakos projektų rengimui ir vykdymui. Šį poreikį galima pagrįsti tuo, jog įstatymas naudojamas fragmentiškai. Projektai, kurių turinys artimas koncesijoms realizuojami naudojant kitas teises formas, pavyzdžiui taikant Valstybės ir savivaldybių turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo įstatyme (Valstybės žinios, 2002, Nr. 60-2412) reglamentuojamas panaudos ar nuomos sutartis. Vienas didžiausių Vilniaus šilumos tinklų nuomos projektas, kur savivaldybės funkciją perėmęs privatus partneris turi teisę rinkti mokesčius iš vartotojų ir pats moka savivaldybei nuomos mokestį, įgyvendinamas naudojant ilgalaikės nuomos sutartį. Atsižvelgiant į šias aplinkybes kyla klausimas, kodėl iš visų VPSP formų pasirinkta koncesija? D. Gudelio ir V. Rozenbergaitės teigimu (2004, p.70), viešojo ir privataus sektorių bendradarbiavimas formuojamas dvejopai: aukštą ekonominį lygį turinčiose šalyse VPSP modeliai atsiranda priklausomai esančios ekonominės teisinės aplinkos (taip UK susiformavo PFI).

Besivystančioms šalims būdingas partnerystės formavimas nuo nulio ir pagrindu dažniausiai tampa koncesijų įstatymas. Teiginį patvirtina ir tai, kad besivystančiose šalyse sukurti įstatyminių viešojo ir privataus sektorių bendradarbiavimo pagrindą padeda Pasaulio bankas, o ši institucija būtent ir proteguoja VPSP per koncesijas (2003 m. įsigaliojo nauja koncesijų įstatymo redakcija, kuri buvo parengta gavus Europos rekonstrukcijos ir plėtros banko paramą).

Kitų VPSP modelių reglamentavimo poreikį įrodo įgyvendinami projektai. Kaune įgyvendinamos M. K. Čiurlionio tilto kairiojo prietilčio transporto mazgo projektavimo, statybos, priežiūros ir eksploataavimo koncesija yra parengta remiantis pagrindiniais PFI bruožais. Visų pirma privatus partneris įsipareigoja statyti infrastruktūrą pirmus kelis metus, o paskui ją eksploatuoti. Be to, projekto sutartyje nustatyta, kad viešoji institucija visą prietilčio eksploataavimo periodą mokės įmokas privačiam partneriui, o jis negaus jokių papildomų mokėjimų. Pagal koncesijas reglamentuojantį įstatymą, koncesininkas privalo gauti tam tikrus mokėjimus iš trečiųjų šalių, kitaip projektas nebus koncesija. (Tiesa iki 2006 m. įstatymo pakeitimo nebuvo aiškiai apibrėžti privataus partnerio pajamų šaltiniai, todėl net jei visus mokėjimus atlikdavo viešoji institucija, tokia sutartis buvo vadinama koncesija.)

Pateiktas pavyzdys rodo, jos egzistuoja poreikis įstatymais reglamentuoti ne tik koncesijas, bet ir kitus VPSP modelius. Valstybės kontrolės audito ataskaitoje (2008, p.20) teigiama, kad dauguma savivaldybių pažymi, jog tikslinga teisės aktuose apibrėžti VPSP sampratą, modelius, kiekvieno jų sudarymą bei vykdymą (žiūrėti 7 pav.)



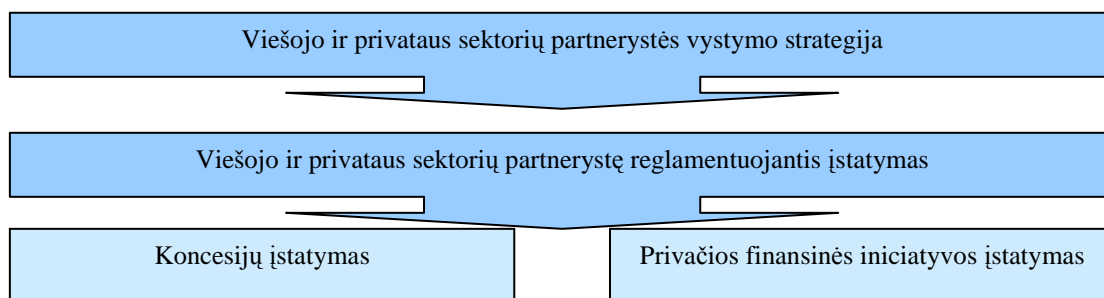
Šaltinis: Valstybės kontrolės ataskaita Viešojo ir privataus sektoriaus bendradarbiavimas, 2008, p.20

7 pav. Poreikis Lietuvoje reglamentuoti viešojo ir privataus sektorių partnerystės sampratą

Be to, vykdamas Vyriausybės pavedimą Finansų ministerija informavo, kad egzistuoja būtinybė išnagrinėti teisinės partnerystės taikymo galimybes srityse, kuriose yra didelis valdžios sektoriaus dalyvavimas (švietimas, sveikatos apsauga, transportas, viešoji tvarka ir visuomenės apsauga),

tačiau „šiuo metu galiojantys teisės aktai, susiję su viešojo ir privataus sektorių partneryste, reglamentuoja tik vieną būdą – koncesijas, kai privataus partnerio pagrindinę pajamų dalį sudaro pajamos iš ūkinės – komercinės veiklos (t.y. galutinių infrastruktūros ar paslaugų vartotojų mokėjimai). Kito partnerystės atvejo, kai pagrindinę privataus partnerio pajamų dalį sudaro viešojo sektoriaus mokėjimai, atskiras teisės aktas nereglamentuoja“ (Valstybės kontrolės valstybinio audito ataskaita, 2008, p.18-19). Nepaisant to, kad šis VPSP modelis nereglamentuojamas, tokios sutarys Lietuvoje yra vykdomos. Jos buvo sudarytos pagal Koncesijų įstatymą, galiojusį iki 2006 m., kuris nereglementavo koncesininko pajamų šaltinio. Po šios datos galimybių inicijuoti tokius projektus neliko, o jau įgyvendinami projektai dabar nereglamentuojami specialiuose teisės aktuose.

Taigi, siekiant tinkamai atstovauti visuomenės poreikiams, koncesijas reglamentuojanti teisinė sistema turėtų būti aiškiau reglamentuota. Išnagrinėjus esamą situaciją bei su ja susijusias problemas, 8 pav. autorė pateikia rekomenduojamą teisinę sistemą.



Šaltinis: sukurta autorės.

8 pav. Viešojo ir privataus sektorių partnerystės teisinė sistema

Apibendrinant galima teigti, jog viešosios valdžios ir verslo bendradarbiavimas šiuo metu įstatymiškai galimas tik sudarius koncesijos sutartis, kuomet pajamos gaunamos iš galutinių vartotojų mokesčių. Tačiau praktikoje už teikiamas infrastruktūros vystymo ir priežiūros bei kitas paslaugas moka ne galutinis vartotojas, o viešasis sektorius. Lietuvos teisės aktuose šis bendradarbiavimo būdas nėra reglamentuojamas. Todėl vienas iš svarbiausių uždavinių formuojant VPSP vystymo politiką Lietuvoje yra teisiškai reglamentuoti PFI. Tačiau visų pirma būtina patvirtinti strategines programas, kuriose VPSP būtų įvardijama kaip vienas iš būdų investicijoms pritraukti.

2.3 Koncesijų taikymo procesas

Koncesijų įgyvendinimo procesas yra vienas svarbiausių koncesijų taikymo efektyvumą lemiančių veiksnių. Kitų valstybių patirtis rodo, kad susiformavus gerajai projektų įgyvendinimo praktikai, daugiau viešojo sektoriaus institucijų ryžtasi projektus įgyvendinti sudarant koncesijų

sutartis. Todėl šiame skyrelyje remiantis antroje darbo dalyje analizuojamu koncesijų taikymo procesu (pateikiamas 34 – 38 p.) nagrinėjamas projektų įgyvendinimo procesas Lietuvoje.

Pirmasis etapas yra *politinės aplinkos suformavimas*. Savivaldos institucijose dėl koncesijų suteikimo tikslingumo sprendimą priima savivaldybės Taryba. Todėl galima teigti, jog koncesijas įmanoma įgyvendinti tik gavus politinį palaikymą ir tai atitinka procesui keliamus reikalavimus. Tačiau Lietuvoje įgyvendinamų projektų praktika rodo, kad pasikeitus politinėms jėgoms projektai gali būti stabdomi. Taip neišlaikomas jų tęstinumas. Kadangi koncesininkas prisiima ilgalaikius finansinius įsipareigojimus, politinė rizika gali būti vienas iš svarbių veiksnių lemiančių privataus sektoriaus pasyvumą šioje srityje. Todėl viešoji institucija privalo sumažinti tokios rizikos grėsmę.

Pasirengimo etape svarbiausia yra: įsitikinti, jog tai tinkamiausias projekto įgyvendinimo būdas, suformuoti projekto įgyvendinimo viziją, įvertinti darbuotojų žinias įgūdžius ir pasirengimą administruoti koncesijų projektus. Pirmiausia viešosios institucijos turi atlikti tyrimą, ar visuomenei naudingiau suteikti koncesiją privačiam subjektui, ar viešoji institucija pati gali pakankamai efektyviai vykdyti konkrečią veiklą. Koncesijų įstatyme (2006, 4 str.) numatyta, kad: „suteikiančioji institucija, prieš skelbdama koncesijos konkursą (tais atvejais, kai konkursas neskelbiamas, – prieš sudarydama koncesijos sutartį), privalo apsvarstyti koncesijos tikslingumą ir įvertinti jos galimą naudą visuomenei. Be to, „suteikiančioji institucija privalo atlikti išsamią ketinamos suteikti konkrečios koncesijos ekonominės, socialinės naudos visuomenės poreikiams analizę, parengti skaičiavimais pagrįstas kiekybines bei kokybines išvadas ir jomis vadovautis priimant sprendimus dėl koncesijos suteikimo.“ Tokia nuostata atsirado tik 2006 m. priimtame įstatyme. Iki šios pataisos viešosios institucijos galėjo nuspręsti naudoti koncesijas neturėdamos realaus pagrindimo. Pavyzdžiui, Kauno miesto savivaldybės švietimo įstaigų ūkio tvarkymo ir priežiūros koncesija buvo inicijuojama neatlikus galimybių studijos ir neturint su ja susijusių paskaičiavimų. Nepakankamas įsigilinimas į organizuojamos koncesijos sąlygas lėmė neracionalų viešųjų finansinių bei žmogiškųjų išteklių naudojimą, nes projektas truko beveik trejus metus. Procesas buvo nutraukiamas teisme, todėl Kauno miesto savivaldybės administracija sudarė teisinės pagalbos sutartį ir už konsultacijas privačiai advokatų kontorai sumokėjo 260 tūkst. Lt (Valstybės kontrolės valstybinio audito ataskaita, 2008, p.27).

Autorės nuomone įstatymo nuostata reglamentuojanti analizės atlikimą yra nepakankama, kadangi aiškiai nepasako, kad ekonominiais bei socialiniais skaičiavimais pagrįsta koncesijos nauda reikš, jog tai yra tinkamiausias projekto įgyvendinimo būdas. Todėl šią sąlygą būtina detalizuoti nustatant, jog suteikiančioji institucija ne tik privalo atlikti išsamią analizę, bet koncesijas sudaryti tuomet, kai analizės metu gauti duomenys įrodo, jog šis metodas naudingesnis visuomenei lyginant su tradiciniais būdais.

Pasirengimo etape svarbu detaliai aptarti koncesijos suteikimo taisykles: kas inicijuoja koncesijos suteikimą, kas rengia koncesijos projekto viešojo konkurso dokumentus, organizuoja viešąjį konkursą, vertina konkurso dalyvių pasiūlymus, kontroliuoja, kaip koncesijos sutartis įgyvendinama. Koncesijų įstatyme (2006, 4 str.) teigiama, kad: „suteikiančioji institucija koncesijos suteikimui organizuoti ir koncesijos suteikimo procedūroms atlikti privalo sudaryti komisiją“. Pavyzdžiui, vykdant Vilniaus miesto savivaldybės Švietimo įstaigų projektą sudaryta ekspertų darbo grupė, kurią sudarė mero pavaduotojas, administracijos direktoriaus pavaduotojas, Miesto plėtros, Finansų, Kultūros ir ugdymo bei Teisės departamentų atstovai. Tačiau įgyvendinant sudėtingus koncesijų projektus nuosavų žmogiškųjų resursų gali nepakakti. Remiantis įstatymu, „komisiją sudaranti suteikiančioji institucija turi teisę kviestis ekspertus, galinčius konsultuoti su koncesijos suteikimu susijusiais klausimais, kuriems reikia specialių žinių“. Svarbu, jog įstatyme apibrėžtos komisijos veiklos ribos (komisija rengia konkurso sąlygų ir koncesijos sutarties projektus, priima, vertina ir lygina konkurso dalyvių pateiktus pasiūlymus, veda derybas su koncesijos konkurso dalyviais, rengia su koncesijos suteikimu susijusių sprendimų projektus) bei nustatyta atsakomybė (už jos veiksmus atsako sudariusi institucija). Tačiau, autorės nuomone, būtų tikslinga nustatyti ne kolegialią, o asmeninę atsakomybę, nes išaiškėjus pažeidimams gali kilti keblumų patraukti kaltininkus atsakomybėn. Specialiųjų tyrimų tarnyba (2006, Nr. 4-1-1648) pažymi, kad tikslinga nustatyti asmenų, atsakingų už konkursų koncesijoms suteikti organizavimą ir vykdymą, kitų nuostatų įgyvendinimą, paskyrimo tvarką, veiklos ribas, teises bei pareigas, individualią atsakomybę, pareigą tokiems asmenims deklaruoti turtą ir interesus, nusišalinti, kai gali kilti interesų konfliktas, uždrausti tokias pareigas eiti žmonėms, teistiems už tyčines nusikalstamas veikas bei asmenims, dėl kurių veiklos buvo kilęs viešųjų ir privačių interesų konfliktas. Už veiklą turi atsakyti komisijos nariai, atlikę netinkamus veiksmus, o ne komisiją sudariusi institucija. Kadangi neaiškios tokios atsakomybės ribos ir turinys, tokia įstatymo nuostata yra tobulintina.

Apibendrinant galima teigti, jog pasirengimo etapas reglamentuojamas detaliai. Tačiau būtina pabrėžti, jog išsamios analizės atlikimas bei komisijos sudarymas reglamentuotas tik paskutiniajame - 2006 m. priimtame įstatymo pakeitime.

Privataus partnerio pasirinkimo etape svarbiausia yra detaliai išdėstyti savo reikalavimus bei užtikrinti lygybės, skaidrumo principų laikymąsi bei nediskriminacinių sąlygų sudarymą. Lietuvos Koncesijų įstatymo paskutinėje redakcijoje nustatyta, kad sudarydama konkurso sąlygas viešoji institucija privalo nurodyti:

- pasiūlytos koncesijos sutarties dalyką ir koncesijos projekto apibūdinimą, įskaitant koncesijos projekto technines sąlygas;
- saugumo ir aplinkos apsaugos reikalavimus;

➤ pagrindines sutarties sąlygas, įskaitant koncesininko pagal koncesijos sutartį prisiimamą su tokia veikla susijusią riziką, atitinkamas teises ir pareigas, koncesijos sutarties įvykdymo užtikrinimo reikalavimus;

➤ koncesijos sutarties nutraukimo pagrindus.

Remiantis įstatymu, viešoji institucija konkurso sąlygose privalo išsamiai informuoti privačias įmones apie būsimą projektą: nustatyti tam tikrus kokybinius ir kiekybinius reikalavimus. Jei konkurso sąlygos rengiamos pagal įstatyme nustatytus reikalavimus, koncesiją suteikiančioji institucija išvengia nepalankaus pasirinkimo problemos.

Lietuvoje koncesininkas ne visuomet renkamas pagal koncesijų įstatyme nustatytus reikalavimus. Vilniaus miesto savivaldybė įgyvendindama švietimo įstaigų rekonstrukcijos ir tolesnės priežiūros pilotinį projektą privatų partnerį rinkosi konkurencinio dialogo būdu: iš gautų penkių konkursinių pasiūlymų išrinktas tinkamiausias. Konkurencinis dialogas naudingas kai dėl tam tikrų turto ar paslaugos ypatybių neįmanoma iš anksto nustatyti techninių standartų, arba kai turima tik projekto vizija, bet nėra numatyti tikslūs reikalavimai. Koncesijų įstatyme šis būdas neregamentuojamas, tačiau praktiškai įgyvendinamas pagal Viešųjų pirkimų įstatyme numatytą tvarką. Remiantis tarptautine praktika galima teigti, jog konkurencinis dialogas yra efektyvus privataus partnerio pasirinkimo metodas. Viešoji institucija įgyvendindama koncesijas turi orientotis į galutinius rezultatus, todėl koncesijų suteikimo konkurso sąlygose reiktų apibūdinti teikiamų paslaugų kokybę, akcentuoti rezultatus, o ne techninius sprendimus, reikalingus rezultatams pasiekti.

Lygybės principų laikymasis bei nediskriminacinių sąlygų sudarymas reglamentuojami Koncesijų įstatymo pakeitimo įstatyme (2003, 14 str.). Jame numatyta, jog: „suteikiančioji institucija pasiūlymų vertinimo kriterijus turi taikyti sąžiningai, nediskriminuodama nė vieno konkurso dalyvio“. Taip pat įstatyme (2003, 28 str.) numatyta užsienio investuotojų apsauga: „Lietuvos koncesininkai ir koncesininkai, kurie pagal Lietuvos Respublikos investicijų įstatymą yra laikomi užsienio investuotojais, yra lygūs ir vykdydami veiklą <...> negali būti diskriminuojami“. Skaidrumo principas įstatymu neregamentuojamas. Atsižvelgiant į šiandieninę projektų įgyvendinimo praktiką, autorės nuomone, skaidrumo principo taikymas taip pat yra aktualus, kadangi koncesininkui atlyginama iš valstybės ar savivaldybės, taigi – visuomenės lėšų (pavyzdžiui, Seimo Antikorupcijos komisijai kilo daug abejonių dėl Kauno miesto savivaldybėje planuoto vykdyti švietimo įstaigų ūkio tvarkymo ir priežiūros koncesijos projekto konkurso sąlygų nuostatų dviprasmiškumo, nekonkretumo, galimybių reikštis korupcijai organizuojant konkursą). Skaidrumo principo reglamentavimas gal ir neišspręstų dėl neskaidraus projektų įgyvendinimo kylančių problemų, bet numatytų tam tikrą atsakomybę už šio principo pažeidimą.

Derybų ir sutarties sudarymo etape susitariama dėl techninių, finansinių bei projekto įgyvendinimo sąlygų. Įstatyme numatyta, kad sutartis sudaroma pagal viešo konkurso procedūrą, kuri suteikia pakankamai daug laisvės ir lankstumo viešajai institucijai. Deryboms yra kviečiamas aukščiausią įvertinimą gavęs dalyvis. Derantis negali būti nukrypstama nuo reikalavimo, kad koncesioninkas įgyvendintų konkurso sąlygose išdėstytas technines, finansines ir komercines sąlygas. Sėkmingai susitarus dėl šių reikalavimų, suteikiančioji institucija sudaro su privačia įmone (arba su jo įsteigta šiam tikslui įmone) koncesijos sutartį, o prireikus ir kitas papildomas bei susijusias sutartis, įskaitant sutartis su koncesijos projekto finansuotojais (2006, 16 str.). Įstatyme nustatytos tam tikros privalomos ir rekomenduojamos sutarties sąlygos (žiūrėti 15 lentelę).

15 lentelė

Koncesijos sutarties sąlygos

Privalomos sutarties sąlygos	Neprivalomos sutarties sąlygos
<ul style="list-style-type: none"> ➤ koncesijos sutarties dalykas; ➤ sutarties terminas ir jo pratęsimo sąlygos; ➤ rizikų pasidalijimas; ➤ šalių teisės į projektui įgyvendinti reikalingą turtą; ➤ bet kokie mokėjimai, kuriuos viena šalis turi atlikti kitai šaliai; ➤ reikalavimas, kad koncesioninkas pateiktų savo prievolių įvykdymo užtikrinimą; ➤ reikalavimas, kad koncesioninkas sudarytų su projekto įgyvendinimu susijusias draudimo sutartis; ➤ koncesioninko gamtosauginiai įsipareigojimai; ➤ šalių įsipareigojimai, susiję su projekto įgyvendinimui reikalingu turtu; ➤ suteikiančiosios institucijos teisė kontroliuoti; ➤ nuostatos dėl nenugalimos jėgos poveikio; ➤ teisinės gynybos priemonės; ➤ koncesijos sutarties nutraukimo tvarka ir pagrindai; ➤ aplinkybės, kuriomis trečioji šalis ar suteikiančioji institucija perima koncesioninko pareigas . 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ išankstinės sutarties išsigaliojimo sąlygos; ➤ koncesioninkui suteikiamos išimtinės teisės; ➤ terminas, per kurį koncesioninkas privalo pabaigti savo darbus; ➤ apribojimai ir sąlygos, taikomos pasikeitus koncesioninką kontroliuojantiems subjektams; ➤ koncesioninko teisės gauti iš trečiųjų šalių atlygį bei to atlygio dydžio keitimo tvarka; ➤ koncesioninko įsipareigojimai nuolat ir nediskriminacinėmis sąlygomis teikti paslaugas; ➤ šalių teisė perleisti savo teises ir perleidimo sąlygos; ➤ sąryšis tarp koncesijos sutarties ir su ja susijusių papildomų sutarčių; ➤ koncesijos sutarčiai taikoma teisė; ➤ ginčų sprendimas.

Šaltinis: sudaryta autorės pagal Lietuvos Respublikos koncesijų įstatymo, vietos savivaldos įstatymo pakeitimo ir papildymo įstatymą, 2006, 12 str.

Įstatyme nurodytos koncesijos sutarties sąlygos sutampa su tarptautinės teisės sutartyse taikomomis nuostatomis. Jose numatyti techniniai ir finansiniai projekto aspektai, mokestinės procedūros, rizikų ir įsipareigojimų paskirstymas, kontrolės teisė bei sutarties pakeitimo galimybės. Tačiau darbo autorė siūlytų prie privalomų sutarties sąlygų priskirti ir darbų terminų nustatymą, apribojimus ir sąlygas, taikomas pasikeitus koncesioninką kontroliuojantiems subjektams, koncesioninko iš trečiųjų šalių gaunamo atlygio nustatymo ir keitimo tvarką, papildomų sutarčių sudarymą, šalių teisę perleisti savo teises, koncesioninko įsipareigojimą nediskriminuoti klientų bei kilusių ginčų sprendimą. Svarbu paminėti, jog iki 2006 m. įstatymo pakeitimų koncesijos sutarties šalys galėjo savo nuožiūra sudaryti sutartį, nesivadovaudamos įstatyme reglamentuojamomis sutarties sąlygomis. Tokios aplinkybės suteikia viešajai institucijai plačią diskrecijos teisę, dėl kurios gali atsirasti prielaidų įvairiems piktnaudžiavimams ar korupcijai. Taigi 2006 m. atlikti

pakeitimai, nustatantys privalomas sąlygas vertintini teigiamai, tačiau prie privalomų turėtų būti priskirta daugiau sutarties nuostatų.

Projekto vykdymo etapas skaidomas į statybos, finansavimo ir eksploatavimo etapus. Viešojo sektoriaus vaidmuo šiuose etapuose pasireiškia per stebėsenos ir kontrolės teise, bei mokesčio koncesininkui (jei jis buvo nustatytas) mokėjimą. Todėl galima teigti, jog šis etapas priklauso nuo susiderėtų sąlygų ir pasirašytos sutarties. Jeigu sutartyje tiksliai nurodytas sutarties objektas, darbų atlikimo terminai, nustatyta mokėjimų tvarka ir jos keitimo pagrindai, sudarytos draudimo sutartys, apibrėžti teisiniai veiksmai, taikomi už sutarties nevykdymą, tikėtina, kad projekto įgyvendinimas vyks sklandžiai. Be to, viešoji institucija turi naudotis suteikta kontrolės teise ir prižiūrėti rezultatų kokybę.

Projekto įgyvendinimo metu gali būti reikalingas sutarties sąlygų peržiūrėjimas. Įstatyme numatyta, kad kai dėl aplinkybių, kurių nebuvo galima numatyti, paaiškėja, jog yra reikalingi papildomi darbai arba paslaugos, ir kurių techniškai ar ekonomiškai neįmanoma atskirti nuo pradinės koncesijos sutarties, arba kai tokie darbai ar paslaugos yra būtina reikalingi koncesijos sutarčiai užbaigti, gali būti sudaroma papildoma sutartis“, tačiau: „visų kitų papildomai sudarytų sutarčių bendra kaina neturi viršyti 30 proc. pagrindinės koncesijos sutarties vertės“ (2006, 8str.). Svarbu pažymėti, jog iki 2006 m. priimto papildomų sutarčių sudarymo sąlyga nebuvo reglamentuojama. Šis papildymas suteikė aiškumo, kadangi nereglamentuojant papildomų sutarčių paliekama antikorporcinių požiūriu ydinga galimybė pasirašius koncesijos sutartį vėliau iškreipti jos įgyvendinimą per papildomų sutarčių sudarymą (aiškinamasis raštas Nr. XP-1155, 2006).

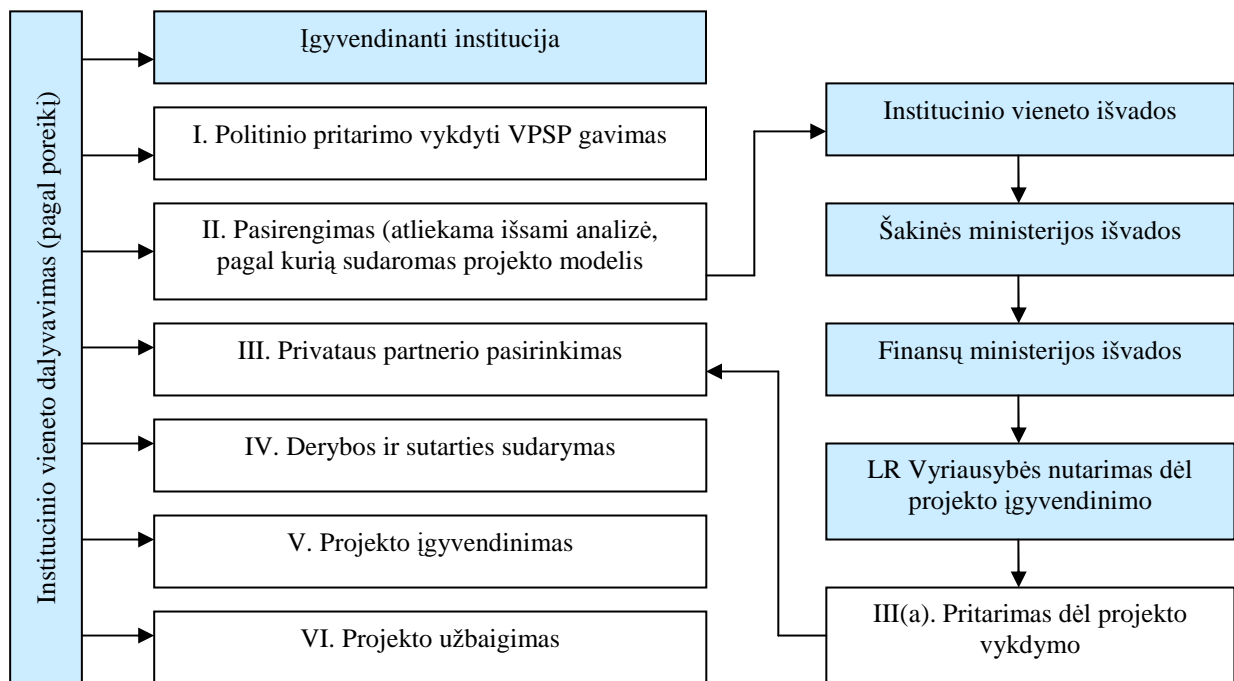
Projektas yra užbaigiamas, kai pagal sutarties sąlygas įvykdomi visi šalių įsipareigojimai bei pasibaigia sutarties galiojimo terminas. Koncesijos sutarties terminas turi būti toks, kad užtikrintų koncesininkui investicijų atsipirkimą ir protingą investicijų grąžą. Koncesijų sutartis gali būti pratęsiama, bet bendra koncesijų sutarties trukmė turi būti ne ilgesnė kaip 25 metai (Lietuvos Respublikos koncesijų įstatymo, vietos savivaldos įstatymo pakeitimo ir papildymo įstatymas, 2006, 12str.) Pasibaigus koncesijos sutarties galiojimui, pagal koncesijos sutartį koncesininko valdytas ir naudotas valstybės ar savivaldybės turtas turi būti sugrąžintas ne blogesnės būklės, kurios jį gavo koncesininkas, atsižvelgiant į normalų nusidėvėjimą, arba koncesijos sutartyje sulygtos būklės. (Lietuvos Respublikos koncesijų įstatymo, vietos savivaldos įstatymo pakeitimo ir papildymo įstatymas, 2006, 2str.). Tačiau projektas gali būti baigiamas ir nepasibaigus koncesijos sutarčiai. Įstatyme nurodoma, kad koncesijos sutartis gali būti nutraukiama vienašališkai jei viena šalis nevykdo sutartinių įsipareigojimų ir tai yra esminis sutarties pažeidimas arba kai koncesijos sutarties vykdymas tampa neįmanomas dėl aplinkybių, kurių nebuvo galima numatyti sutarties sudarymo metu ir nebuvo galima šių aplinkybių išvengti. Viešoji institucija gali vienašališkai nutraukti sutartį, jei koncesininkas derybų metu pateikė neteisingus duomenis, susijusius su

finansine būkle ir ūkine veikla, arba yra likviduojamas (Koncesijų įstatymo pakeitimo įstatymas, 2003, 26 str.).

Išnagrinėjus koncesijų įgyvendinimo procesą Lietuvoje galima teigti, jog jis iš esmės atitinka tarptautiniuose dokumentuose suformuotą procesą. Tačiau trūksta aiškumo ir detalumo. Praktiškai koncesijų įgyvendinimo procesą vertinti anksti, nes šiuo metu nėra nei vieno pilnai įgyvendinto projekto. Analizuoti galima tik pirmuosius etapus. Viešosios politikos ir vadybos institutas leidinyje „*Viešojo ir privataus sektorių partnerystė ir Europos Sąjungos struktūrinių fondų naudojimas*“ (2005, p.9) teigia, jog: „Lietuvoje VPSP bruožų turinčių sutarčių kokybė nėra pakankama, nes jose kartais nebūna numatyti aiškūs partnerių įsipareigojimai, rizikos pasiskirstymas tarp privataus ir viešojo sektorių bei tiksliai neapibrėžta infrastruktūros/paslaugų kokybė. Be to, įgyvendinant koncesijų projektus, ne visada atliekama tinkama priežiūra“.

3.3 Institucinės sistemos įtaka koncesijų taikymui

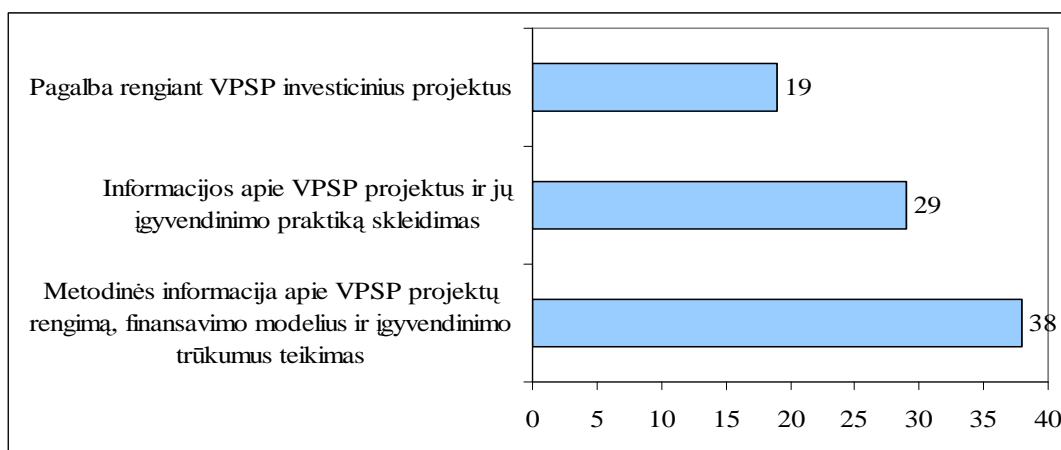
Kalbant apie bendrą Lietuvoje egzistuojančią institucinę sistemą galima teigti, jog ji neapibrėžta jokiam teisiniame dokumente, tik reglamentuojama atskirais teisės aktais, numatančiais tam tikras institucijų funkcijas viešojo ir privataus sektorių bendradarbiavimo srityje. 2006 m. Finansų ministerija pateikė Vyriausybės nutarimo projektą dėl VPSP vystymo, kuriame pateikiama VPSP institucinio reguliavimo schema (žiūrėti 10 priedą). Finansų ministerijos pateikta VPSP įgyvendinimo schema parengta remiantis centralizuotos institucinės sistemos modeliu. Autorės nuomone, Lietuva turėtų pasinaudoti JK, Airijos, Italijos, Nyderlandų patirtimi ir institucinę sistemą formuoti pagal mišrų institucinės sistemos modelį. Šiuo metu Lietuvoje įgyvendinami projektai vietos valdžios lygmenyje, todėl kiekvieno projekto tvirtinimas Vyriausybės nutarimu prailgintų projektų įgyvendinimo procesą. Valstybiniu lygmeniu turėtų būti reglamentuota bendra koncesijų skatinimo politika, apibrėžta plėtojimo strategijoje ar kitame teisiniame dokumente. Taip pat efektyviai turėtų veikti institucinis vienetas, atsakingas už koncesijų skatinimo politikos įgyvendinimą. Autorės nuomone, centrinės valdžios pritarimas dėl projektų įgyvendinimo būtinas tik tais atvejais, kai vykdomas projektas yra svarbus ne tik konkrečios savivaldybės, bet ir valstybės mastu, pvz. kai statomas valstybinės reikšmės objektas, susijęs su dideliais viešosios institucijos finansiniais įsipareigojimais, arba kai viešojo sektoriaus mokėjimai vykdomi ne tik savivaldybės, bet ir centrinės valdžios biudžeto lėšomis. Darbo autorės siūloma koncesijų įgyvendinimo schema pateikiama 9 pav.



Šaltinis: sukurta autorės.

9 pav. Koncesijų institucinio reguliavimo schema

Siūlomoje institucinėje sistemoje Vyriausybės pritarimas dėl koncesijų projekto vykdymo reikalingas išimtiniais atvejais. Tačiau visuose projekto įgyvendinimo etapuose dalyvautų (pagal vykdančios projektą institucijos poreikį) centrinės valdžios lygyje įsteigta konsultacinė institucija, kuri teiktų profesionalią konsultacinę ir metodinę pagalbą, nustatytų prioritетines sritis bei padėtų identifikuoti potencialius koncesijų projektus, parengti konkursų nuostatus, sutarčių sąlygas, sudarytų koncesijų projektų duomenų bazę bei parengtų tipines sutarčių formas. Minėtos institucijos reikalingumą pažymi ir Valstybės kontrolė (2008, p.40). Audito ataskaitoje nurodoma, kad 74 proc. apklaustų savivaldybių mano, jog tikslinga paskirti instituciją, kuri teiktų pagalbą rengiant ir įgyvendinant koncesijų sutartis. Detalesni tyrimo rezultatai pateikiami 10 pav.



Šaltinis: Valstybės kontrolės ataskaita Viešojo ir privataus sektoriaus bendradarbiavimas, 2008, p 40

10 pav. Savivaldybių nurodomos institucinio vieneto funkcijos

Nurodžiusios pagrindines su koncesijų įgyvendinimu susijusias problemas, savivaldos institucijos akcentuoja būtent metodinės pagalbos trūkumą, o ne netinkamą teisinį reglamentavimą. Būtina pastebėti, jog Vyriausybės programose bei valdymo subjektų strateginiuose planuose penkiolikai subjektų pavestos funkcijos viešojo ir privataus sektorių bendradarbiavimo srityje. Pagrindinės tenka Ūkio ir Finansų ministerijoms: Ūkio ministerijos tikslas yra įvertinti praktikoje kylančius klausimus ir siūlyti atitinkamai pakeisti galiojančius teisės aktus, Finansų ministerijos pagrindinė funkcija – skatinti ir sudaryti tinkamas teises, finansines sąlygas viešojo ir privataus sektorių bendradarbiavimui. Tačiau šios funkcijos yra daugiau bendro pobūdžio. Todėl nagrinėti konkrečius atvejus ir teikti pagalbą kylančiais klausimais - ne šių institucijų kompetencija (2006 m. Seimo Audito komitetui raštu Nr. 141-S-95 paprašius Ūkio ministerijos įvertinti koncesijų sutarčių sudarymo praktiką (sutarties šalių teises, pareigas, finansinius įsipareigojimus), ministerija atsakė, jog: „Ūkio ministerija nėra ta institucija, kuri vertina ar galėtų vertinti atskirų sutarčių nuostatas“.).

Pirmieji veiksmai siekiant išspręsti šią problemą buvo padaryti 2004 m. reglamentavus viešąją darbų koncesiją. Vyriausybė nutarimu Nr. 792 įgaliojo Viešųjų pirkimų tarnybą nustatyti viešosios darbų koncesijos suteikimo skelbimo standartines formas ir reikalavimus. Visą koncesijų suteikimo procesą kontroliuojančios institucijos teisinis pamatas suformuotas tik 2006 m. priimame Koncesijų įstatymo, vietos savivaldos įstatymo pakeitimo ir papildymo įstatyme. Jame numatyta, kad: „koncesijų suteikimo kontrolę ir koncesijos sutarčių vykdymą prižiūri Lietuvos Respublikos Vyriausybės įgaliota institucija ir įstatymų įgalios valstybės, savivaldybės institucijos pagal savo kompetenciją. Vyriausybės įgalios institucijos teises ir pareigas atliekant šias funkcijas nustato Vyriausybė. Vyriausybės įgaliota valstybės institucija privalo teikti metodinę pagalbą suteikiančiosioms institucijoms koncesijų suteikimo klausimais“ (28⁽¹⁾ str.). Teigiama, jog iki šiol Vyriausybė tokios institucijos nėra paskyrusi. Tačiau 2005 m. Finansų ministerijos Iždo departamente įsteigto Viešojo ir privataus sektorių partnerystės projektų valdymo ir koordinavimo skyriaus funkcijos yra artimos užsienio šalyse veikiančių VPSP institucinių vienetų funkcijoms. Skyriui pavestų funkcijų ir jų įgyvendinimo analizė pateikiama 11 priede. Pateikti duomenys rodo, jog skyrius neatlika svarbių jam pavestų funkcijų, susijusių su pagalba įgyvendinant konkrečius projektus (nedalyvauja derybose dėl projektų įgyvendinimo sutarčių sąlygų aptarimo ir nustatymo, nedalyvauja rengiant investicijų projektus ir neatlieka jų įgyvendinimo koordinavimo ir priežiūros, nepalaiko ryšių su potencialiais investuotojais). Kitų funkcijų vykdymas taip pat neveiksmingas: Viešojo ir privataus sektorių partnerystės plėtros Lietuvoje koncepcijos projektas netvirtinamas, informacija kaupiama, tačiau ji neatlieka savo funkcijos, jei nėra pritaikoma ir skleidžiama. Tai, kad skyrius palaiko ryšius su tarptautiniais ir vietiniais subjektais, susijusiais su viešojo ir privataus sektorių bendradarbiavimu taip pat neteikia realios naudos, kadangi viešosios institucijos pačios

užmezga ryšius ir bendradarbiauja su tarptautinėmis ir vietinėmis kompanijomis (Vilniaus miesto savivaldybė koncesijų srityje bendradarbiauja su Pasaulio banku, ERPB, Europos viešojo administravimo institutu bei advokatų kontoromis). Taigi, skyriui pavestos funkcijos nebuvo vykdomos arba vykdomos nepakankamai. Atsižvelgiant į šio institucinio vieneto neveiksmingumą, jis buvo panaikintas, o kelios jo funkcijos perkeltos į Finansų ministerijos Turto departamentą.

Valstybės kontrolės audito ataskaitoje pažymima, kad Lietuvoje koncesijas įgyvendinantys subjektai reikalingos metodinės pagalbos ir informacijos apie tokių projektų rengimą ir jų įgyvendinimą negali gauti, nes jos niekas neteikia. Susidariusi situacija kelia riziką, jog koncesijas planuojantys vykdyti subjektai negaudami reikiamos konsultacinės – metodinės pagalbos, nesiryš tokių projektų įgyvendinti. Darbo autorė siūlo du šios problemos sprendimo variantus. Pirma, Vyriausybė turėtų inicijuoti Turto departamento prie Finansų ministerijos nuostatų papildymą ir pavesti jam koordinuoti koncesijų taikymo procesą. Antra – paskirti instituciją, atsakingą už koncesijų koordinavimą ir valdymą, ką rekomenduoja ir Valstybės kontrolė audito ataskaitoje.

Susidariusią situaciją bando taisyti pačios savivaldybės. Jos tai atlieka įgyvendindamos žvalgomojus (pilotinius) projektus (Vilniaus miesto savivaldybei prieš įgyvendinant švietimo įstaigų rekonstrukcijos ir tolesnės priežiūros projektą konsultacinė kompanija pasiūlė įgyvendinti pilotinį projektą, pagal kurio rezultatus būtų įgyvendinama kitų švietimo įstaigų infrastruktūros rekonstrukcija) bei pirkdamos konsultacines paslaugas (dažniausiai iš teisinės paslaugas teikiančių subjektų). Savivaldybės, pirkdamos tokią pagalbą, patiria papildomų išlaidų. Valstybės kontrolė (2008, p.39) pažymi, kad kai kuriais atvejais, netgi sudarius sutartis su teisininkų kontoromis ir koncesijų projektų konsultavimo klausimais patyrus išlaidų, patys projektai nepradedami įgyvendinti. Pavyzdžiui, Kauno miesto savivaldybės administracija 2004 m. sudarė sutartį su privačia advokatų kontora dėl teisinių paslaugų koncesijos klausimais teikimo. Už teisinę pagalbą savivaldybė sumokėjo 260 tūkst. Lt, nors šis projektas buvo nutrauktas iki sutarties pasirašymo. Pagal įstatymą, pagrindinis tokias konsultacijas teikiantis subjektas turėtų būti valstybinis institucinis vienetas, kaupiantis metodinio vadovavimo šioje srityje patirtį.

Apibendrinant galima teigti, jog tiesiogiai už koncesijų sutarčių kontrolę atsakingų institucijų šiuo metu nėra. Vieninteliu atveju, kai koncesijos sutarties dalykas yra darbai ir viešųjų paslaugų teikimas ir koncesija laikoma viešąja darbų koncesija, laikantis LR viešųjų pirkimų įstatymo 19 straipsnyje nustatytų reikalavimų, Viešųjų pirkimų tarnyba gali įvertinti skelbiamo konkurso sąlygas, tačiau ne pasirašomos sutarties turinį. Finansų ministerijos Turto departamentui suteiktos funkcijos, susijusios su VPSP, tačiau Koncesijų įstatymas nesudaro galimybių tiesiogiai vykdyti koncesijos sutarčių kontrolės. Siekiant, kad koncesijos būtų inicijuojamos ir įgyvendinamos efektyviai, rezultatyviai ir ekonomiškai, koncesijų taikymas turi būti vystomas ir palaikomas, o proceso priežiūra aiški ir koordinuota.

3.4 Koncesijų taikymo modelis

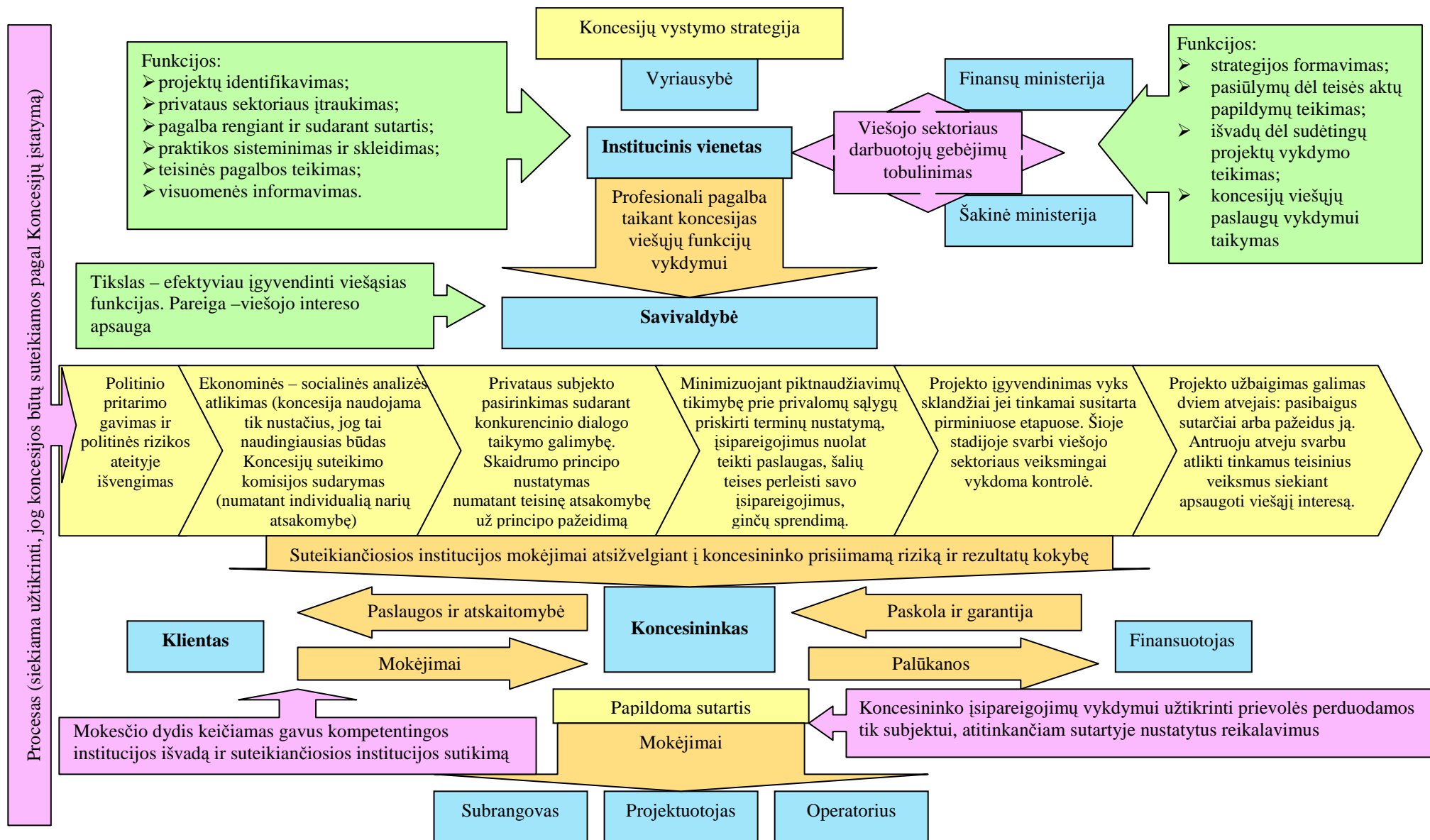
Išanalizavus koncesijų taikymo prielaidas, teisinę sistemą, procesą bei institucinę sąrangą galima teigti, jog koncesijos Lietuvoje tikrai turi pritaikymo galimybes: sudarytos teisinės ir ekonominės prielaidos, formuojasi teigiamoji ir neigiamoji praktika, vyksta konferencijos ir seminarai, kuriuose skleidžiama kitų šalių patirtis. Tačiau siekiant pagerinti koncesijų taikymo aplinką būtini tam tikri pakeitimai, susiję su koncesijų taikymą įtakojančiais veiksniais: politiniu išsipareigojimu, įgalinančiais įstatymais, viešojo ir privataus sektorių darbuotojų įgūdžiais ir gebėjimais, sutarčių standartizavimu bei kvalifikuotos pagalbos suteikimu. Remiantis atliktos analizės duomenimis 11 paveiksle pateikiama autorės sukurta koncesijų taikymo aplinka, kuri, jos nuomone, sudarytų geresnes galimybes koncesijų taikymui.

Koncesijų taikymo aplinkoje pagrindiniai subjektai yra savivaldybė (arba kita koncesiją suteikianti institucija), koncesininkas, klientas (gyventojai besinaudojantys koncesijos objektu ar su juo susijusiomis paslaugomis) bei institucinis vienetas. Vyriausybė, Finansų ministerija bei kita su koncesijos objektu siejama šakinė ministerija atsakinga už koncesijų strategijos formavimą, vystymo kryptių nustatymą, įstatymo papildymų ir pakeitimų teikimą. Savivaldybės tikslas – efektyviai įgyvendinti viešąsias funkcijas ir užtikrinti viešojo intereso apsaugą.

Pagrindinis koncesijų įgyvendinimo etapams siūlomų pakeitimų siekis – užtikrinti, jog koncesijos būtų suteikiamos vadovaujantis Koncesijų įstatymu, numatyti platesnę atsakomybę, minimizuoti piktnaudžiavimų tikimybę bei užtikrinti projektų įgyvendinimo tęstinumą ir sklandžią proceso eigą.

Koncesininko tikslas yra įgyvendinti viešąsias funkcijas. Veikdamas jis privalo teikti ataskaitas suteikiančiajai institucijai ir visuomenei. Koncesijos sutartimi prisiimtų išsipareigojimų įgyvendinimo užtikrinimui koncesininkas privalo gauti finansinę garantiją, kurią paprastai suteikia bankas. Taip pat koncesininkas gali perduoti savo prievolių vykdymą kitam subjektui, atitinkančiam sutartyje nustatytus reikalavimus bei sudaryti papildomas sutartis.

Klientas gauna paslaugas ir už jas atsiskaito privačiam subjektui. Svarbu, kad mokesčio dydis būtų keičiamas tik gavus kompetentingos institucijos išvadą, pagrindžiančią dydžio keitimą bei suteikiančiosios institucijos leidimą.



Šaltinis: sukurta autorės

11 pav. Koncesijų taikymo modelis

IŠVADOS

Viešojo ir privataus sektorių partnerystės teorinių aspektų analizė leidžia teigti, jog:

1. Nuo A. Smith laikų, ekonomistai sutiko, jog esant laisvai konkurencijai potencialūs tiekėjai mažina kainas ir didina prekių ir paslaugų kokybę siekdami pritraukti daugiau pirkėjų. Dėl neefektyvaus viešojo sektoriaus valdymo, šios tradiciškai privačiam sektoriui skirtos idėjos buvo įvardintos Naujosios viešosios vadybos terminu ir pradėtos taikyti viešajame sektoriuje. Naujoji viešoji vadyba gali būti taikoma dvejopai: per privataus sektoriaus principų viešajame sektoriuje diegimą bei santykių su privačiu sektoriumi vystymą.

2. Dauguma valstybių diegdamos naujosios viešosios vadybos idėjas vykdė viešosios infrastruktūros ir viešųjų paslaugų teikimo privatizavimą. Nepaisant jo populiarumo, su laiku pastebėta nemažai trūkumų. Siekis ir toliau įgyvendinti viešąsias funkcijas panaudojant privatų sektorių padėjo plisti viešojo ir privataus sektorių partnerystei. Toks bendradarbiavimas leidžia: viešajam sektoriui perkelti dalį rizikos, visuomenei - naudotis viešąja infrastruktūra greičiau, gauti aukštesnės kokybės paslaugas. Privačiam sektoriui suteikiamos naujos verslo vystymo galimybės. Tačiau vykdant tokius projektus turi būti keliamas pagrindinis tikslas – užtikrinti, kad tiek nacionalinis, tiek tarptautinis kapitalas ir viešosios funkcijos perdavimas privačiam subjektui neigiamai nepaveiktų valstybės ir jos piliečių interesų.

Viešojo ir privataus sektorių partnerystės taikomųjų aspektų analizė leidžia teigti, jog:

1. Viešojo ir privataus sektorių partnerystė yra dinaminis procesas. Todėl viešosios institucijos, atsižvelgiant į savo bei privataus sektoriaus tikslus gali rinktis iš kelių alternatyvių partnerystės modelių. Pagrindiniai modelių skiriamieji bruožai susiję su mokėjimų ir investicijų forma, atsakomybės ir rizikos paskirstymu, valdymu bei projektų įgyvendinimo trukme. Daugiausiai projektų įgyvendinama per koncesijas bei privačios finansinės iniciatyvos modelius.

2. Kiekviena valstybė formuoja viešojo ir privataus sektorių partnerystės taikymo procesą atsižvelgiant į nacionalinius ypatumus: politinę, ekonominę, socialinę aplinką. Tačiau galima išskirti bazinius projekto vykdymo etapus: politinės aplinkos suformavimą, pasirengimą, privataus partnerio pasirinkimą, derybas ir sutarties sudarymą, projekto vykdymą ir užbaigimą. Šie etapai yra bendro pobūdžio, todėl projekto vystymas priklauso nuo konkrečių aplinkybių.

3. Viešojo ir privataus sektorių partnerystę įtakančius veiksnius galima skirstyti į su bendra šalies makroekonominė būkle ir tiesiogiai susijusius veiksnius. Tiesiogiai partnerystės vystymą įtakoja šalies teisinė ir institucinė sistema. Todėl norint, jog partnerystė būtų taikoma efektyviai būtina parengti jos vystymo strategiją, funkcionuojančius įstatymus bei suderinti juos su

kitais teisiniais dokumentais, bei suformuoti tinkamą institucinę sistemą. Jos pagrindu paprastai tampa institucinis vienetas, atsakingas už metodinės ir praktinės pagalbos teikimą, strategijos ir kitų teisinių dokumentų koregavimą bei privataus sektoriaus pritraukimą dalyvauti partnerystės projektuose.

4. Šiandieninė praktika rodo, jog viešojo ir privataus sektorių partnerystė įgyvendinama beveik visose tradiciškai viešojo sektoriaus kompetencijai priskiriamose srityse. Partnerystės taikymo tendencijos siejamos su jos ekspansija visuose sektoriuose. Ekonomistai teigia, jog viešojo ir privataus sektorių partnerystė naudingesnė besivystančioms valstybėms, kadangi šios šalys susiduria su biudžeto lėšų trūkumu vystant viešąją infrastruktūrą bei gerinant paslaugų kokybę. Tačiau atlikti tyrimai rodo, jog partnerystė labiau pažengusi išsivysčiusiose šalyse.

[vertinus koncesijų taikymo galimybes Lietuvoje galima teigti, jog:

1. Valstybės investicijų augimas yra vienas iš Vyriausybės prioritetų. Tačiau viešosios institucijos retai nusprendžia investicijas pritraukti koncesijos sutarčių pagrindu. Pagrindinės susidariusios situacijos priežastys yra nepakankamai reglamentuota teisinė sistema, metodinės informacijos, teigiamos ir neigiamos praktikos sklaidos trūkumas bei susiformavusi neigiama visuomenės nuomonė apie tokius projektus.

2. Koncesijų įstatyme koncesijos sąvoka pateikiama plačiai, aiškiai apibrėžiamos jos ribos. Akcentuojami pagrindiniai dalykai: rizikos, atsakomybės teisių ir pareigų tarp sektorių pasidalijimas, viešosios institucijos kontrolės teisė, nustatytos koncesininko atlyginimo galimybės, bei reglamentuojama koncesininko teisė didinti iš trečiųjų šalių gaunamo mokesčio dydį. Tačiau nagrinėjant įstatymą pastebėta, jog tam tikrais atvejais jo taikymą riboja nesuderinimas su kitais valstybėje galiojančiais teisės aktais bei įstatymo nuostatų nesilaikymas.

3. Centrinės ir vietinės valdžios lygmenyse išreiškiamas poreikis reglamentuoti ne tik koncesiją, bet ir viešąją privačią partnerystę, jos modelius, kiekvieno jų sudarymo ir įgyvendinimo procesą bei keliamus reikalavimus. Dėl nesančios nuoseklios partnerystės vystymo strategijos kyla rizika, jog projektai nebus vykdomi, arba netinkamai bus atstovaujamas viešasis interesas.

4. Lietuvoje įteisintame koncesijų įgyvendinimo procese detalumo ir aiškumo trūksta privataus partnerio pasirinkimo bei sutarties sudarymo etapuose. Įgyvendinant koncesijas problemos kyla ir dėl politinio palaikymo trūkumo.

5. Lietuvoje nėra subjekto, kuris teiktų profesionalią konsultacinę – metodinę pagalbą, padėtų identifikuoti potencialius projektus, analizuotų ir skleistų teigiamą bei neigiamą koncesijos sutarčių praktiką, padėtų parengti sutartis ir jas administruoti. Remiantis užsienio valstybių patirtimi galima teigti, jog tokios institucijos būvimas pagerina koncesijų taikymo aplinką.

PASIŪLYMAI

Pasiūlymai koncesijų teisinės sistemos gerinimui:

1. Įstatymu sudaryti sąlygas visuomenei susipažinti su koncesijos dokumentais. Informacija galėtų būti suteikiama tiesiogiai kreipiantis, arba pasiekama suteikiančiosios institucijos ir koncesininko internetinėje svetainėje. Siekiant apsaugoti su intelektine ar finansine nuosavybe susijusį turtą turėtų būti nustatyta, kokia informacija gali būti laikoma konfidencialia ir neskelbiama visuomenei. Konfidencialumo taisyklė negali būti taikoma viešajam sektoriui.

2. Siekiant užtikrinti koncesijos sutarčių vykdymo priežiūrą, numatyti koncesininko pareigą teikti viešas ataskaitas apie koncesijos sutarčių vykdymą.

3. Nustatyti, kad susiformavus aplinkybėms, kuriomis koncesininkas negali užtikrinti savo prievolių vykdymo, jo funkcijos gali būti perleidžiamas tik koncesijos sutartyje nustatytus reikalavimus atitinkančiam privačiam subjektui.

4. Aiškiau reglamentuoti viešojo sektoriaus finansinius įsipareigojimus:

- nustatyti, jog sutarties šalys derybų metu susitaria dėl bazinio mokesčio tarifo;
- nustatyti mokesčio keitimo tvarką;
- susieti viešojo sektoriaus finansinius įsipareigojimus su veiklos rezultatais.

5. Nustatyti, kad koncesininko renkamas mokesčio dydis gali būti keičiamas pateikus kompetentingos institucijos išvadą pagrindžiančią mokesčio dydžio kitimą bei pritarus viešajai institucijai.

6. Suderinti Koncesijų įstatymą su kitais įstatymais bei numatyti juose investavimo galimybę koncesijos būdu.

7. Nustatyti garantinį infrastruktūros funkcionavimo terminą.

8. Jei koncesijos sutarties dalykas susijęs su tam tikrų paslaugų teikimu ar esamos infrastruktūros perėmimu koncesininkas turi būti įpareigojamas vykdyti iki turto perėmimo vykdytą veiklą.

Pasiūlymai koncesijų įgyvendinimo proceso gerinimui:

1. Nustatyti, kad koncesijos sutartis gali būti sudaroma tik tuomet, kai ekonominiais ir socialiniais skaičiavimais grindžiama analizė įrodo, jog šis metodas yra naudingesnis visuomenei lyginant su tradiciniais viešųjų funkcijų įgyvendinimo būdais.

2. Nustatyti individualią, o ne kolegialią koncesijos suteikimui sudarytos komisijos narių atsakomybę.

3. Apibrėžti konkurencinio dialogo taikymo galimybes renkantis privatų subjektą.

4. Įtvirtinti skaidrumo principą bei numatyti teisinę atsakomybę už šio principo pažeidimą.

5. Prie privalomų koncesijos sutarties sąlygų priskirti: terminus, per kuriuos koncesininkas įsipareigoja įvykdyti sutartyje nustatytus darbus, apribojimus, taikomus pasikeitus koncesininką kontroliuojantiems subjektams, koncesininko įsipareigojimus nuolat ir nediskriminacinėmis sąlygomis teikti paslaugas, šalių galimybes perleisti savo teises ir perleidimo sąlygas, ginčų sprendimą bei sąryšį tarp koncesijos sutarties ir su ja susijusių papildomų sutarčių.

Pasiūlymai institucinės sistemos sukūrimui:

1. Vykdyti Koncesijos įstatymu reglamentuotą įpareigojimą ir įsteigti institucinį vienetą, kuris teiktų profesionalią konsultacinę ir metodinę pagalbą šiose srityse:

- identifikuojant potencialius projektus;
- informuojant privatų sektorių apie koncesijų teikiamas galimybes;
- rengiant konkurso nuostatus, privataus subjekto atrankos kriterijus, sutarties sąlygas;
- kaupiant teigiamą ir neigiamą vietinę ir tarptautinę praktiką bei užtikrinant jos sklaidą;
- sprendžiant teisinius ginčus;
- informuojant visuomenę apie koncesijas.

Institucinis vienetas turėtų būti formuojamas remiantis mišrios institucinės sistemos pagrindu, kuomet prie centrinės valdžios įsteigta institucija atlieka koncesijų taikymo koordinatoriaus ir prižiūrėtojo funkcijas, tačiau paliekama pakankamai laisvės suteikiančiajam subjektui spręsti konkretaus projekto įgyvendinimo klausimus.

2. Norint pagerinti/suformuoti viešojo sektoriaus darbuotojų administracinius gebėjimus administruojant koncesijos projektus diegti mokymo programas, organizuoti seminarus, konferencijas, kuriuose būtų dalijamasi vietine ir tarptautine patirtimi.

SUMMARY

Infrastructure has been traditionally viewed as a natural monopoly under the management, control, financial responsibility of the central and local government. However, various countries of the world have shown a growing interest in Concessions (one of the Public Private Partnership model) over the last two decades. Concession is arrangement in which the public and private sectors join together to produce and deliver goods and services. The premises of factors derived of this new mean of public service founding are positive externalities, transaction, management and risk costs and interest rates. Concession is a sufficiently new phenomenon in Lithuania and some shortcomings are noticeable in its application. The main reason of problems is passivity of Government manifested by state's inactive partnership stimulation policy. Therefore, almost all projects appear by the initiatives of municipalities'.

The object of this thesis is Concession. The aim of work is to analyze possibilities to apply the concession in Lithuania. Three tasks were established for the realizing the goal meanwhile determining the structure of thesis. In the first part of thesis there is analysed Public Private Partnership, as phenomena, using analysis of academic literature. In the second part, by using analysis of special and statistical literature, there are analysed subjects influencing Public Private Partnership and experience of various countries of the world in the developing Partnership policy. Situation in Lithuania by excluding main prerequisites for developing concessions is analysed in the third part, using qualitative analysis of academic and special literature, laws, conference materials, comparative, case study methods and quantitative analysis by carrying out a survey of Municipalities opinion.

Analysis of theoretical and practical aspects has shown that Concessions is applied in many countries; however, it is not well developed in Lithuania. Development would be more efficient if the law base were improved, department, which executed Concession policy, was established, private sector would be involved in this projects and, lastly, our society would realize, that Concession would be effective method to deliver public goods, if it is used rightly.

Master's Diploma work consists of 72 pages, 15 charts, 11 pictures, 75 sources of literature, and 11 appendixes.

MOKSLINĖS LITERATŪROS SĄRAŠAS

1. GUOGIS, Arvydas; GUDELIS, Dangis. (2003) Naujosios viešosios vadybos taikymo teoriniai ir praktiniai aspektai. *Viešoji politika ir administravimas*, Vilnius: Lietuvos Teisės universiteto Leidybos centras, Nr. 4, p.26-34. ISSN 1648-2603.
2. GUDELIS, Dangis; ROZENBERGAITĖ, Vilma. (2004) Viešojo ir privataus sektorių partnerystės galimybės. *Viešoji politika ir administravimas*, Vilnius: Lietuvos Teisės universiteto Leidybos centras Nr. 8, p. 58-73. ISSN 1648 – 2603.
3. PARSONS, David W. (2001). *Viešoji politika: politikos analizės teorijos ir praktikos įvadas*. Vilnius: Eugrimas. 607 p. ISBN 1392-1673.
4. ČIEGIS, Remigijus (2006). *Ekonominių teorijų istorija*. Vilnius: Vilniaus universiteto leidykla, 728 p. ISBN 9986-19-925-5.
5. STANKAITIENĖ, Anna; STARKEVIČIŪTĖ, Margarita; TABOR, Steven. (2000a) *Fiskalinės politikos disciplina: kokias prekes ir paslaugas turėtų teikti valstybė?* [interaktyvus]. Finansų ministerijos mokymo centras, [žiūrėta 2008 m. vasario 23 d.]. Prieiga per internetą: <<http://www.fmms.lt/lit/world/paskaita1-2.htm>>.
6. NISBET R. (2000). *Sociologijos tradicija*. Vilnius: Pradai, 503 p. ISBN 9986-943-40-X.
7. RAIPA, Alvydas (2002). *Viešasis administravimas*. Kaunas: Technologija, 436 p. ISBN 9986-13-704-7.
8. DOMARKAS, Vladislovas (2004). Naujieji viešojo administravimo raidos akcentai. *Viešoji politika ir administravimas*, Kaunas: Kauno technologijos universitetas, Nr. 7, p. 7-15. ISSN 1648-2603.
9. SMALSKYS, Vainius. (2005) „Gerovės valstybės“ ir socialinės viešosios politikos krypčių teoriniai aspektai. *Viešoji politika ir administravimas*, Kaunas: Kauno technologijos universitetas, Nr. 11, p. 86-94. ISSN 1648-2603.
10. VAINIENĖ, Rūta (2005). *Ekonomikos terminų žodynas*. Vilnius: Tyto alba, 326 p. ISBN 9986-16-418-4.
11. STANKAITIENĖ, Anna; STARKEVIČIŪTĖ, Margarita; TABOR, Steven. (2000b) *Fiskalinės politikos disciplina: kaip sukurti gerą ir teisingą mokesčių sistemą, su kuria galima būtų finansuoti valstybės išlaidas?* [interaktyvus]. Finansų ministerijos mokymo centras [žiūrėta 2008 m. vasario 23 d.]. Prieiga per Internetą: <<http://www.fmms.lt/lit/world/paskaita1-3.htm>>.
12. STAPONKIENĖ, Jurga (2005). Naujosios viešosios vadybos elementų identifikavimas. *Viešoji politika ir administravimas*, Šiauliai: Šiaulių universitetas, Nr.12, p.83-91. ISSN 1648-2603.

13. VANAGAS, Ramūnas (2006). Naujosios viešosios vadybos taikymo galimybės šalies vietos savivaldos sistemoje esant dabartinei teisinei bazei. *Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos*, Nr. 2(7), p.160-169. ISSN1648-9098.
14. KANCEREVIČIUS, Gitanas (2006). Finansai ir investicijos. Kaunas: „Smaltijos“ leidykla, 864 p. ISBN 9955-551-93-3.
15. OSBORNE, Stephen (2000). *Public – Private Partnerships: Theory and Practice in International Perspective*. London: Routledge. ISBN 0-415-21268-5.
16. SHEPHERD, Williams (1991). *Public policies toward business*. Homewood: Irvin, 452 p. ISBN 0-256-08464-5.
17. OBRAZCOVAS, Vladimiras; SAVAS, Steve, E. (2005) Privatizacija: viešojo privati partnerystė. *Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos* Nr. 5, p. 277 - 284. ISSN 1648-9098.
18. KEE J. E.; FORREN, J. (2002). Private Finance Initiative. Conference of the Association for Budgeting and Financial Management. 10 – 12 October. Missouri.
19. SMALIUKIENĖ, Rasa. (2005) Viešojo ir privataus sektorių bendradarbiavimo įtaka socialinei atsakomybei versle. *Viešojo politika ir administravimas*, Vilnius. Nr. 12, p.69-76. ISSN 1648-2603.
20. GREVE, Carsten; EJERSBO, Niels. (2002). *When Public Private Partnership Fail* [interaktyvus]. Nordisk Kommunalforngskonference 29 November – 1 December. Odense, Denmark [žiūrėta 2007 lapkričio 10 d.]. Prieiga per internetą: <<http://www.sam.sdu.dk/politics/nkk/papers/Papers/Carstengreve.pdf>>.
21. WEIHE, Guri. (2006). Public Private Partnerships: Addressing a Nebulous Concept. Proceedings of the 10th. International Research Symposium on Public Management, 10-12 April. Glasgow.
22. BOVAIRD, Tony. (2005) Developing New Forms of Partnership with the Market in the Procurement of Public Services. *Government and Opposition*, England, p.80-102. ISSN 0033 – 3298.
23. FLINDERS. Matthew. (2005) The Politics of Public – Private Partnerships. *The British Journal of Politics & International Relations*, United Kingdom: Blackwell Synergy, Nr. 7, p.215-239. ISSN 1369-1481.
24. HOFMEISTER, Albert; BORCHERT, Heiko. (2004) Public – Private Partnerships in Switzerland: Crossing the Bridge with the Aid of a New Governance Approach. *International Review of Administrative Sciences*. Switzerland, Nr. 70(2), p.217 – 232.
25. RONDINELLI Dennis. A. Partnering for Development: Government – Private Sector Cooperation in Service Provision [interaktyvus], Nations Online Network in Public Administration and Finance [žiūrėta 2007 09 30]. Prieiga per internetą: <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/>>

public/documents/UN/UNPAN006231.pdf >.

26. KANAKOUDIS, V. Formation of Public – Private Partnerships (PPP). Part I: The General Concept of PPPs // tarptautinės konferencijos medžiaga, 2005 11 26.

27. BERTHELOT, Curtis. (2005) Public – Private Partnerships (PPP) Alternative Infrastructure Funding Mechanism. Iš College of Engineering [interaktyvus], [žiūrėta 2007 03 29]. Prieiga per Internetą: <<http://www.engr.usask.ca/classes/CE/866/notes/PPPAlternativeInfrastructureFundingMechanism.pdf>>.

28. BOVAIRD, Tony. (2004) Public – Private Partnerships: from Contested Concepts to Prevalent Practice. *International Review of Administrative Sciences*. England, Nr.70(2), p.199 – 215.

29. BROADBENT, Jane; LAUGHLIN, Richard. (2003) Public Private Partnerships: An Introduction. *Accounting Auditing & Accountability*. Nr. 3, p.332-341. ISSN 0951 – 3574.

30. GURĖJEVAS Stanislovas. (2004) Privataus ir viešojo sektoriaus partnerystė. *Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos*. Šiauliai: Šiaulių universitetas, Ernesto Galvanausko mokslinės konferencijos medžiaga, p. 117 – 124. ISSN 1648 – 9098.

31. COULSON, A. (2005) A Plague on all your Partnerships: Theory and Practice in Regeneration. *International Journal of Public Sector Management*. Nr. 2, p.151-163. ISSN 0951 – 3558

32. BAGCHI, Prabir. K; Paik, Seung – Kuk (2001). The Role of Public Private Partnership in Port Information Systems Development. *The International Journal of Public Sector Management*. Nr. 6, p. 482 – 499. ISSN 0951 – 3558.

NORMINIŲ TEISĖS AKTŲ SĄRAŠAS

33. Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybių turto privatizavimo įstatymas Nr. VIII-480. (1997). Priimtas 1997 m. lapkričio 4 d. *Valstybės žinios*, lapkričio 26 d., Nr. 107-2688.

34. Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymo pakeitimo įstatymas Nr. X-471. (2005) Priimtas 2005 m. gruodžio 22 d. *Valstybės žinios*, sausio 12 d. Nr. 4-102.

35. Lietuvos Respublikos koncesijų įstatymo, vietos savivaldos įstatymo pakeitimo ir papildymo įstatymas Nr. X-749. (2006) Priimtas 2006 m. liepos 11 d. *Valstybės žinios*, liepos 27 d., Nr. 82-3251.

36. Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo pakeitimo įstatymas Nr. VIII-2018. (2000) Priimtas 2000 m. spalio 12 d. *Valstybės žinios*, spalio 27 d., Nr. 91-2832. Aktuali redakcija 2001 m. liepos 12 d.

37. Lietuvos Respublikos ūkio ministerijos Lietuvos Respublikos koncesijų įstatymo pakeitimo įstatymo projekto aiškinamasis raštas Nr. IXP-2279. (2003) Pateiktas 2003 m. sausio 28 d. Publikuojamas Lietuvos Respublikos Seimo teisės aktų bazėje.

38. Lietuvos Respublikos ūkio ministerijos Lietuvos Respublikos koncesijų įstatymo pakeitimo įstatymo projekto aiškinamasis raštas Nr. IXP-2279. Pateiktas 2003 m. sausio 28 d. Publikuojamas Lietuvos Respublikos Seimo teisės aktų bazėje.

39. Lietuvos Respublikos koncesijų įstatymas Nr. I-1510. (1996) Priimtas 1996 m. rugsėjo 10 d. *Valstybės žinios*, spalio 2 d. Nr. 92-2141.

40. Lietuvos Respublikos koncesijų įstatymo pakeitimo įstatymas Nr. IX-1647. (2003) Priimtas 2003 m. birželio 24 d. *Valstybės žinios*, liepos 16 d. Nr. 70-3163.

41. Lietuvos Respublikos koncesijų įstatymo 1, 2, 3, straipsnių pakeitimo ir papildymo, III skyriaus papildymo šeštuoju skirsniu ir įstatymo papildymo priedu įstatymas Nr. IX-2200. (2004) Priimtas 2004 m. balandžio 29 d. *Valstybės žinios*, balandžio 30 d. Nr. 73-2533.

42. Lietuvos Respublikos koncesijų įstatymo 1, 2, 3 straipsnių pakeitimo ir papildymo, III skyriaus papildymo šeštuoju skirsniu ir įstatymo papildymo priedu įstatymo aiškinamasis raštas Nr. XP-3439. (2004) Pateiktas 2004 m. balandžio 29 d. Publikuojamas Lietuvos Respublikos Seimo teisės aktų bazėje.

43. Lietuvos Respublikos Biudžeto sandaros įstatymo pakeitimo įstatymas Nr. IX-1946 (2003) Priimtas gruodžio 23 d. *Valstybės žinios*, sausio 7 d., Nr. 4-47.

44. Lietuvos Respublikos Ekonomikos ministerijos Lietuvos Respublikos koncesijų įstatymo projektas Nr. 2436. (1996) Pateiktas 1996 m. birželio 18 d. Publikuojamas Lietuvos Respublikos Seimo teisės aktų bazėje.

45. Lietuvos Respublikos Rinkliavų įstatymas Nr. VIII-1725. (2000) Priimtas birželio 13 d. *Valstybės žinios*, birželio 28 d., Nr. 52-1484. Aktuali redakcija 2008 m. balandžio 15 d.

46. Lietuvos Respublikos Investicijų įstatymas Nr. VIII-1312. (1999) Priimtas liepos 7d. *Valstybės žinios*, liepos 30 d., Nr. 66 – 2127. Aktuali redakcija 2004 m. lapkričio 2 d.

47. Lietuvos Respublikos Seimo Audito komiteto Lietuvos Respublikos koncesijų įstatymo, investicijų įstatymo, biudžeto sandaros įstatymo, vietos savivaldos įstatymo pakeitimo ir papildymo įstatymo projekto aiškinamasis raštas Nr. XP-1369. Pateiktas 2006 m. gegužės 11 d. Publikuojamas Lietuvos Respublikos Seimo teisės aktų bazėje.

48. Lietuvos Respublikos koncesijų įstatymo 3 straipsnio pakeitimo įstatymo projekto aiškinamasis raštas Nr. XP-2796. Pateiktas 2007 m. gruodžio 27 d. Publikuojamas Lietuvos Respublikos Seimo teisės aktų bazėje.

49. Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybių turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo įstatymas Nr. IX-900. (2002) Priimtas gegužės 23 d., *Valstybės žinios*, birželio 19d., Nr. 60-2412.

50. Lietuvos Respublikos Seimo Antikorupcinės komisijos Koncesijų įstatymo 3, 5, 22, 23 straipsnių pakeitimo ir papildymo 30 straipsniu įstatymo projekto aiškinamasis raštas Nr. XP-1155. Pateiktas 2006 m. vasario 27 d. Publikuojamas Lietuvos Respublikos Seimo teisės aktų bazėje.

51. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas Dėl įgaliojimų suteikimo įgyvendinant Lietuvos Respublikos koncesijų įstatymo 20 straipsnį Nr. 792. Pateiktas 2004 m. birželio 23 d. Publikuojamas Lietuvos Respublikos Seimo teisės aktų bazėje.

INFORMACIJOS ŠALTINIŲ SĄRAŠAS

52. MINASSIAN, Teresa (2004). *Public – Private Partnerships*. International Monetary Fund. 48 p.

53. HAMMAMI, Mona; RUHASHYANKIKO, Jean; YEHOUE, Etienne (2006). *Determinants of Public – Private Partnerships in Infrastructure*. International Monetary Fund, WP/06/99. 39 p.

54. *Public Private Partnership: A Guide for Local Government* (1999) [interaktyvus]. British Columbia [žiūrėta 2007 m. lapkričio 29 d.]. Prieiga per internetą: <http://www.mcaws.gov.bc.ca/lgd/pol_research/MAR/PPP/ppp.pdf>.

55. *Public Private Partnership Handbook. Version 1*. Iš, (2004) [interaktyvus]. Singapore Ministry of Finance [žiūrėta 2007 11 12]. Prieiga per internetą: <http://www.mof.gov.sg/policies/attachments/Revised_PPP_Handbook_Oct_04.pdf>.

56. CHAMDIA N. (2004) Introduction to PPP/PFI. Konferencijos pranešimų medžiaga, rugpjūtis, Vilnius.

57. *Viešojo ir privataus sektoriaus bendradarbiavimas* (2008) Lietuvos Respublikos Valstybės kontrolės valstybinio audito ataskaita Nr. VA-P-30-5-1. Vilnius, 48 p.

58. *Public Private Partnerships: UK Expertise for International Markets* (2003). London.

59. *Guidelines for successful Public – Private Partnerships* (2003) [interaktyvus]. European Commission [žiūrėta 2008-02-19]. Prieiga per internetą: <<http://www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/en-guide3.pdf>>.

60. RENDA, Andrea; SCHREGLER, Lorna (2006). *Public – Private Partnerships: Models and trends in the European Union*. European Parliament IP/A/IMCO/NT/2006-3.

61. *Risk Management Strategies for Infrastructure Public Private Partnership Projects*. [interaktyvus]. Stanford University [žiūrėta 2007 11 22]. Prieiga per Internetą: <http://crgp.stanford.edu/news/presentations/Pi-Chu_Plan.pdf>.

62. *Critical Choices: The Debate Over Public – Private Partnerships and What it Means for America's Future*, White Paper. 2003 Iš The National Council for Public Private Partnerships

[interaktyvus], National Council for Public – Private Partnerships [žiūrėta 2007 12 19]. Prieiga per internetą: <<http://www.ncppp.org/presskit/2003whitepaper.pdf>>.

63. Green Paper on Public – Private Partnerships and Community Law on Contracts and Concessions (2004). Brussels, 30.4.2004 COM(2004) 327 final. 22 p.

64. ZVEREV, Alexei (2007). *Key Issues on Creating Legal Framework for Infrastructure Concessions*.

65. MASLYUKIVSKA, Olena (2006). *Review of the national policy, legislative and institutional environment necessary for the establishment of municipal public private partnerships (PPPs) for public service delivery and local development in the Europe and CIS region*. UNDP Capacity 2015/PPPUE.

66. DIČPETRIS L. (2004) Įgyvendintų panašių į VPP projektų Lietuvoje apžvalga. Vilnius: konferencijos pranešimų medžiaga, 2004 m. gegužės 27 d.

67. LOYD, Charles; HOWCROFT, Adrian. (2005) Developing Public private Partnerships in New Europe. *Global PPP Infrastructure Yearbook*, p.66-71.

68. Projekto įgyvendinimo viešos privačios partnerystės būdu scenarijus (VPP scenarijus) (2006). *Vilniaus miesto švietimo įstaigų rekonstrukcijos ir tolesnės priežiūros projektas*. UAB „Verslo procesų valdymas“, UAB „Vilnius Consult“, RSM Robson Rhodes LLP, advokatų kontora „Sutkienė, Pilkauskas ir Partneriai“, Nabarro Nathanson, Vilnius.

69. BAUBLYTĖ, Joana (2006). Viešojo ir privati partnerystė Europoje. Vilnius: konferencijų medžiaga 2006 m. gegužės 12 d.

70. VAITIEKŪNIENĖ, D. (2006). Viešojo ir privataus sektorių partnerystės dabartis ir perspektyvos ateityje. *Viešojo ir privataus sektorių partnerystė sveikatos sistemoje*. Konferencijos pranešimų medžiaga, birželio 8 d., Vilnius.

71. PAUNKSNIS, M. (2004) Savivaldybių projektų finansavimo būdai ir šaltiniai. *Koncesijų bei viešosios ir privačios partnerystės (PPP) naudojimas savivaldybėse*. Konferencijos pranešimų medžiaga, lapkričio 24 d., Vilnius.

72. Lietuvos Respublikos specialiųjų tyrimų tarnybos raštas „Dėl įstatymo antikorupcinio vertinimo“ Nr.4-1-1648. 2006 m. gegužės 22 d.

73. *Viešojo ir privataus sektorių partnerystė ir Europos Sąjungos struktūrinių fondų naudojimas* (2005). Vilnius: Viešosios politikos ir vadybos institutas, p.18.

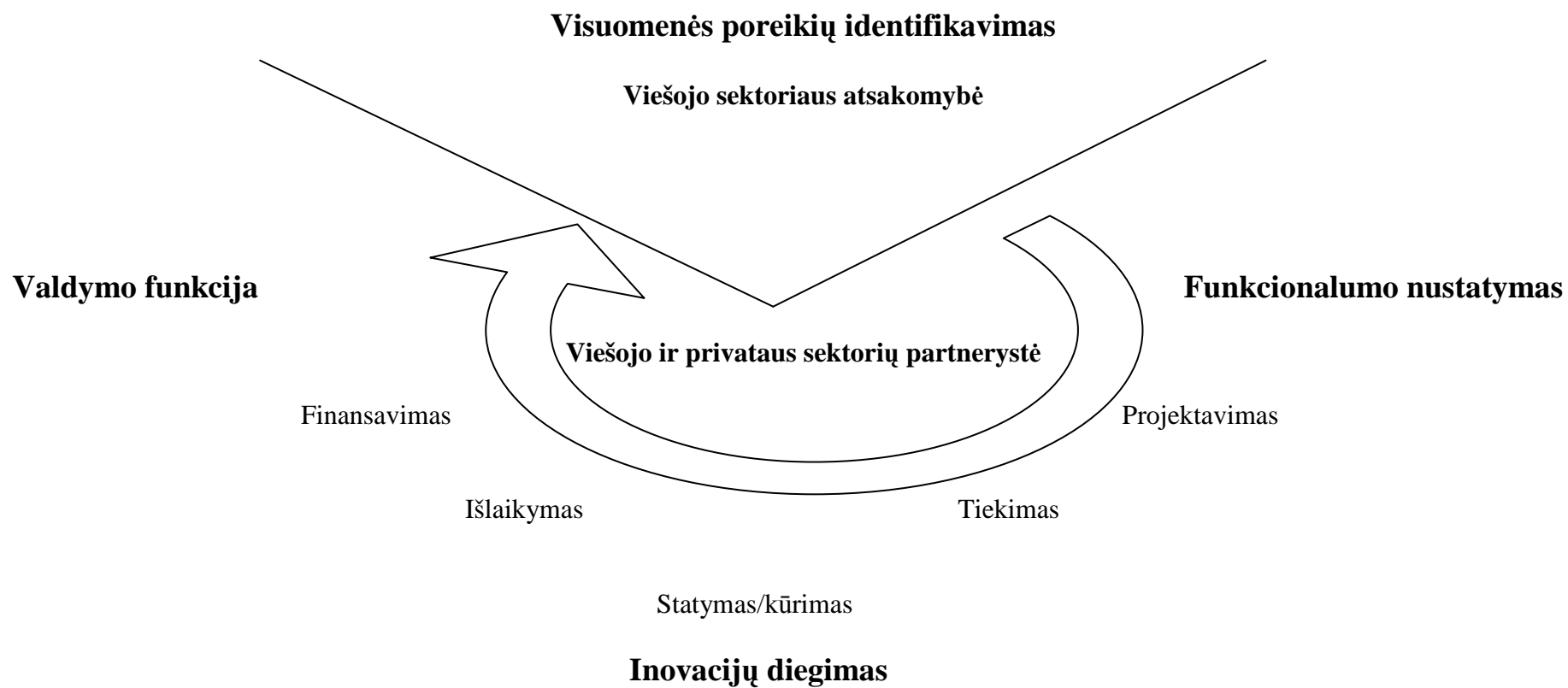
74. Lietuvos Respublikos Seimo Audito komiteto raštas „Dėl Lietuvos Respublikos *Koncesijų įstatymo pakeitimo įstatymo projekto*“ Nr. 141-S-200. 2006 m. balandžio 4 d.

75. BARTKUS, Edverdas V.; ŠARKIŪNAITĖ, Ingrida; MATIUŠAITYTĖ, Raimundė; PAŠKEVIČIŪTĖ, Greta (2006) *Metodiniai nurodymai socialinių mokslų krypties studentų darbams*. Kaunas: Vilniaus universiteto Kauno humanitarinis fakultetas. 56 p. ISBN 9986-19-966.

PRIEDAI

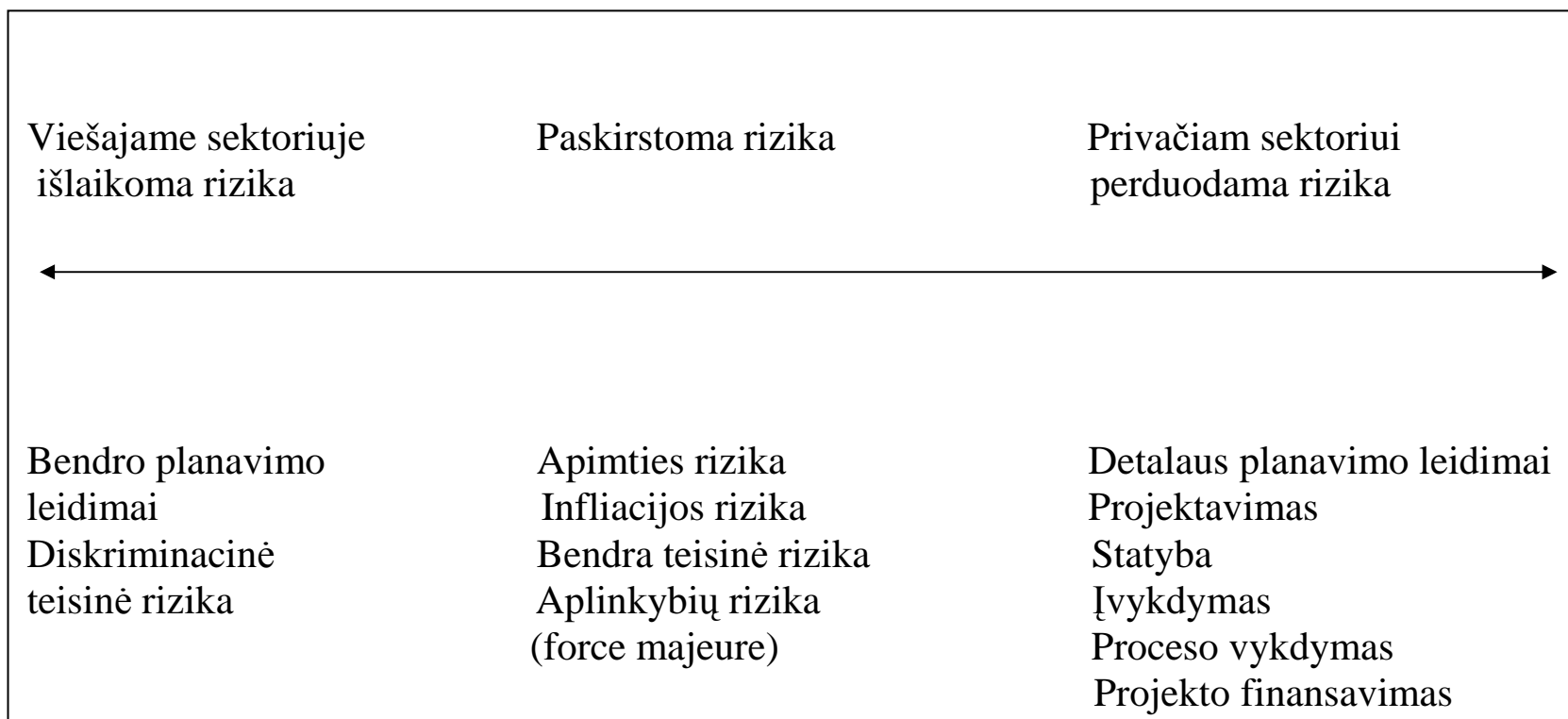
1 PRIEDAS. Viešojo ir privataus sektorių vaidmuo ir atsakomybė	86
2 PRIEDAS. Rizikos paskirstymas tarp viešojo ir privataus sektorių	87
3 PRIEDAS. Viešojo ir privataus sektorių partnerystės modeliai	88
4 PRIEDAS. Viešojo ir privataus sektorių partnerystės modeliai viešumo – privatumo skalėje	89
5 PRIEDAS. Viešojo ir privataus sektorių reikalavimai atsižvelgiant į viešojo ir privataus sektorių partnerystės modelius	90
6 PRIEDAS. Viešojo ir privataus sektorių partnerystės modelių skirstymas pagal infrastruktūros ir paslaugų išvystymo laipsnį.....	91
7 PRIEDAS. Viešojo ir privataus sektorių partnerystės projektų įgyvendinimas pagal sritis	92
8 PRIEDAS. Klausimynas apie koncesijų taikymą	93
9 PRIEDAS. Koncesijų panaudojimo sričių ir savivaldybės funkcijų, pagal sprendimų priėmimo lasivę, palyginimas	95
10 PRIEDAS. Viešojo ir privataus sektorių partnerystės reguliavimo schema	96
11 PRIEDAS. Viešojo ir privataus sektorių partnerystės projektų valdymo ir koordinavimo skyriui pavestos funkcijos ir jų vykdymas	97

VIEŠOJO IR PRIVATAUS SEKTORIŲ VAIDMUO IR ATSAKOMYBĖ



Šaltinis: sukurta autorės pagal BERTHELOT, Curtis. (2005) Public – Private Partnerships (PPP) Alternative Infrastructure Funding Mechanism

RIZIKOS PASKIRSTYMAS TARP VIEŠOJO IR PRIVATAUS SEKTORIŲ



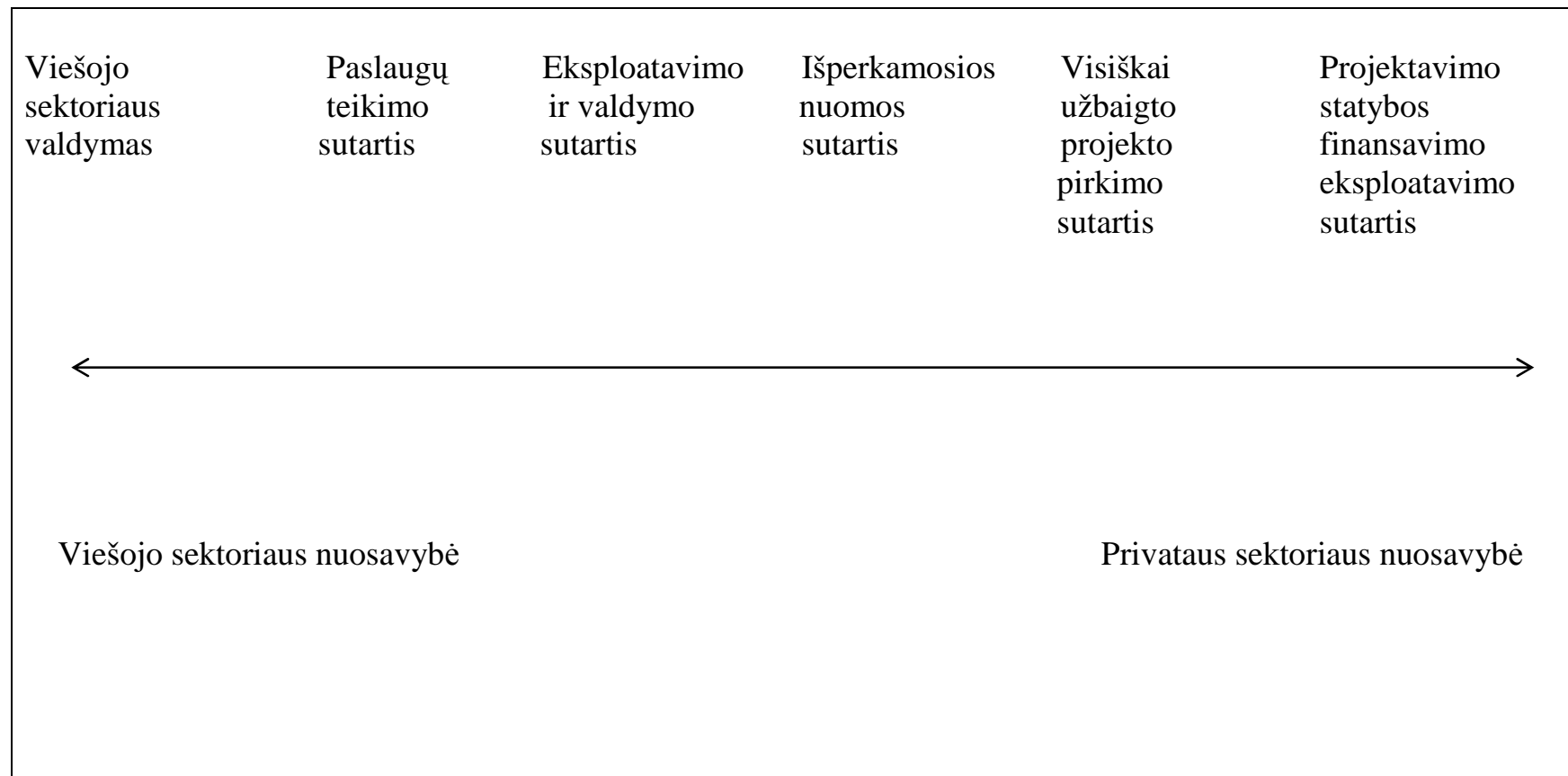
Šaltinis: Public Private Partnerships: UK Expertise for International Markets, 2003, p.10.

VIEŠOJO IR PRIVATAUS SEKTORIŲ PARTNERYSTĖS MODELIAI

Modeliai	Požymiai
Paslaugų sutartis	Privatus sektorius trumpą periodą eksploatuoja ir prižiūri viešo sektoriaus valdomą turtą. Viešasis sektorius prisiima visą finansinę ir valdymo rizikas
Eksploatavimo ir valdymo sutartis	Privatus sektorius eksploatuoja ir valdo viešajam sektoriui nuosavybės teise priklausantį turtą. Privatus partneris gauna tam tikras pajamas iš savo veiklos. Viešasis sektorius prisiima finansinę ir investicinę rizikas.
Išperkamosios nuomos sutartis: <ul style="list-style-type: none"> ➤ pirkimas-statymas-eksploatavimas; ➤ nuoma-vystymas-eksploatavimas; ➤ nuoma-statymas-eksploatavimas; ➤ priestato finansavimas. 	Privatus partneris nusiperka ar išsinuomoja viešajam sektoriui priklausantį turtą, jį renovuoja, modernizuoja ir / ar padidina bei eksploatuoja be išipareigojimo grąžinti jį viešajam sektoriui.
Visiškai užbaigto projekto sutartis: <ul style="list-style-type: none"> ➤ statymas-nuosavybė-eksploatavimas-perdavimas; ➤ statymas-nuoma-nuosavybė-perdavimas; ➤ statymas-nuoma-eksploatavimas-perdavimas; ➤ statymas-perdavimas-eksploatavimas. 	Privatus partneris projektuoja, stato bei eksploatuoja viešajam sektoriui nuosavybės teise priklausantį turtą iki sutarties termino pabaigos. Privačiam sektoriui suteikiama galimybė vėliau išsinuomoti eksploatuojamą turtą iš viešo sektoriaus.
Projektavimo – statybos – finansavimo – eksploatavimo sutartis: <ul style="list-style-type: none"> ➤ koncesija ➤ privati finansinė iniciatyva; ➤ statymas-nuosavybė-eksploatavimas; ➤ statymas-vystymas-eksploatavimas; ➤ projektavimas-konstravimas-valdymas-finansavimas. 	Privatus sektorius prisiimdamas riziką ir atsakomybę projektuoja, stato, vysto, eksploatuoja ir valdo turtą su išipareigojimu grąžinti jį viešo sektoriaus institucijai.

Šaltinis: sudaryta autoriaus pagal RENDA, A; SCHREGLER L. Public - Private Partnerships: Models and trends in the European Union (2006), p.9.

VIEŠOJO IR PRIVATAUS SEKTORIŲ PARTNERYSTĖS MODELIAI VIEŠUMO - PRIVATUMO SKALĖJE



Šaltinis: sukurta autorės.

**VIEŠOJO IR PRIVATAUS SEKTORIŲ REIKALAVIMAI ATSIŽVELGIANT Į VIEŠOJO
IR PRIVATAUS SEKTORIŲ PARTNERYSTĖS MODELIOUS**

Sektorių reikalavimai	Paslaugų teikimo sutartis	Eksploatavimo ir valdymo sutartis	Išperkamoji nuoma	Visiškai užbaigto projekto prikimo sutartis	Projektavimo statybos finansavimo eksploatavimo sutartis
Privataus sektoriaus reikalavimai					
Teisingas pelnas	reikalaujama	reikalaujama	reikalaujama	reikalaujama	reikalaujama
Atlygis už prisiimtą riziką	-	-	siekiami	siekiami	reikalaujama
Aiškūs įstatymai	-	-	reikalaujama	reikalaujama	reikalaujama
Augimo galimybė	-	-	siekiami	-	siekiami
Politinė parama	-	-	siekiami	reikalaujama	reikalaujama
Politinis stabilumas	-	-	-	siekiami	siekiami
Viešojo sektoriaus reikalavimai					
Greitesnis projekto įgyvendinimas	-	-	-	-	svarbu
Pagerėjusi paslaugų kokybė	taip	taip	taip	taip	taip
Efektyvumas	svarbu	svarbu	savrbu	svarbu	svarbu

Šaltinis: Guidelines for Successful Public – Private Partnerships, 2003, p.34.

**VIEŠOJO IR PRIVATAUS SEKTORIŲ PARTNERYSTĖS MODELIŲ SKIRSTYMAS
PAGAL INFRASTRUKTŪROS/PASLAUGŲ IŠVYSTYMO LAIPSNĮ**

Infrastruktūra/ paslaugos	Modelis	Aprašymas
esama infrastruktūra/ esamos paslaugos	privatizavimas	privatus sektorius perka esamą infrastruktūrą/ paslaugų teikimą ir renka vartojimo mokesčius
	statymas- nuosavybė- eksploatavimas	privatus sektorius nusiperka ir valdo viešojo sektorius nuosavybei priklausančią infrastruktūrą/ paslaugų teikimą, o viešasis sektorius už tai moka tam tikrą sumą
	statymas- vystymas- eksploatavimas	
esamos infrastruktūros išplėtimas ar rekonstravimas/esamų paslaugų teikimo tobulinimas	nuoma- projektavimas- eksploatavimas	privatus sektorius išsinuomoja/perka esamą infrastruktūrą ar paslaugų teikimą, valdo, plečia/rekonstruoja/tobulina jį, tam naudodamas iš vartotojų gaunamus mokesčius, o pats moka mokesčių viešajam sektoriui.
	pirkimas- statymas- eksploatavimas	
	priestato finansavimas	privatus sektorius plečia viešajam sektoriui priklausančią infrastruktūrą už tai privatus sektorius turi nuosavybės teisę į plečiamą sritį bei gali valdyti visą turtą taip pat renka mokesčius
	koncesija	viešasis sektorius suteikia teisę privačiam sektoriui valdyti esamą infrastruktūrą/paslaugų teikimą bei leidžia rinkti mokesčius iš vartotojų.
	privati finansinė iniciatyva	viešasis sektorius suteikia teisę privačiam sektoriui valdyti esamą infrastruktūrą/paslaugų teikimą ir moka jam mokesčius už to turto valdymą.
naujos infrastruktūros/ naujų paslaugų sukūrimas	statymas- perdavimas- eksploatavimas	privatus sektorius finansuoja naujos infrastruktūros/ naujų paslaugų sukūrimą ir perduoda į viešojo sektorius nuosavybę, o pats valdo ir renka mokesčius
	statymas (nuosavybė), eksploatavimas, perdavimas	principas yra kaip statymo, perdavimo, valdymo modelyje, tik nauja infrastruktūra/paslaugos į viešojo sektorius nuosavybę perduodamos po 20-40 metų
	statymas, nuosavybė, perdavimas	privatus sektorius finansuoja, stato, turi nuosavybės teisę ir valdo naują infrastruktūrą/paslaugų teikimą bei renka mokesčius

Šaltinis: sudaryta autorės pagal Risk Management Strategies for Infrastructure Public Private Partnership Projects.

VIEŠOJO IR PRIVATAUS SEKTORIŲ PARTNERYSTĖS PROJEKTŲ ĮGYVENDINIMAS PAGAL SRITIS

Valstybė	Oro uostai	Gyvyba	Komunalinis ūkis	Sveikatos apsauga	Informacinės technologijos	Uostai	Kalėjimai	Pramoniniai geležinkeliai	Keleiviniai geležinkeliai	Kelių infrastruktūra	Švietimo įstaigos	Sportas ir laisvalaikis	Vandentvarkla	Viešasis apgyvendinimas
Australija	*****	**	**	***	***	*****	****	*****	**	*****	**	***	*****	**
Japonija	**	*	**	***	*	**	**	*	*	*	****	**	**	****
JAV	*	*	*	*		*	**	*	**	**	*	*	**	
Kanada				***			*		**	***	**	**	**	**
Meksika	**			**			*		**	**	**		*	
Norvegija		*		**			*	*		***	**			*
Pietų Afrika	*			***	*		**	**		***	*	**	*	**
Singapūras		**		*						*	**	**	**	*
EUROPOS SĄJUNGOS ŠALYS														
Airija			**	**					**	****	***		****	*
Austrija	*			**	*		*	**		**	*		*	*
Belgija	**	*	**					*	*	**	*		**	
Bulgarija	*									*			***	**
Čekija	*	**	*	*				*	*	**	*	*	***	*
Danija						**	*	**		**	**	**		**
Estija				*	*					*	*			
Graikija	*****									***		***		**
Ispanija	*			**		*****			**	*****	*	*	***	**
Italija	**		*	***		**	*		***	****		**	**	***
JK	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****
Kipras	***					**				**			**	
Latvija			*							*				*
Lenkija	*		*			**		*	*	**			***	*
Lietuva				*				*	*		*	**		
Liuksemburgas	*				**									
Malta			*	**										
Nyderlandai		*	*	*		*	*	***		***	**		***	**
Portugalija	*		*	**	**	*	*	*	**	****	*		***	*
Prancūzija	**	*		**		**	**	**	*****	*****	*		*****	**
Rumunija			*	**						***		**	***	
Slovakija	*									*			*	
Slovėnija													***	
Suomija		*		**						**	**		*	
Švedija		*		*				*	**	*				
Vengrija			*	**	*		**		*	***	***	**	***	*
Vokietija	*	***		*	**		**	***	***	***	***		***	***

* Vyksta diskusijos dėl VPSP naudojimo galimybių
** pradėti rengti projektai
*** daug pradėtų projektų, keli įgyvendinami
**** didelis parengtų projektų skaičius
***** didelis parengtų projektų skaičius, dauguma jų yra įgyvendinami

Šaltinis: LOYD, Charles; HOWCROFT, Adrian. Developing Public private Partnerships in New Europe, 2005, p.11

KLAUSIMYNAS APIE KONCESIJŲ TAIKYMĄ

Gerb. Respondente,

Esu Vilniaus universiteto Kauno humanitarinio fakulteto magistrantė Agnė Pereckaitė. Atlieku tyrimą tema "Koncesijų taikymo perspektyvos Lietuvoje". Toliau pateikiami klausimai, skirti informacijos apie koncesijų taikymą surinkimui. Prašau Jus dalyvauti šioje apklausoje, nes Jūsų dalyvavimas padėtų išsiaiškinti koncesijų naudojimo galimybes Lietuvoje.

Jums tinkantį atsakymo variantą pažymėkite, arba įrašykite savo atsakymą. Jūsų atsakymai padės gauti teisingus ir objektyvius rezultatus, kurie bus apibendrinami ir naudojami tik magistriniame darbe.

1. Ar Jūsų savivaldybėje įgyvendinami projektai pagal koncesijų sutartis?

- Taip;
- Ne.

2. Kodėl Jūsų savivaldybėje buvo nuspręsta viešąsias funkcijas įgyvendinti per koncesijas?

- Finansinių resursų trūkumas;
- Poreikis greičiau įgyvendinti projektus;
- Poreikis gerinti viešųjų paslaugų kokybę bei jų teikimui reikalingą infrastruktūrą;
- Kita (įrašykite) _____

3. Ar buvo atliekama išsami ketinamos suteikti koncesijos ekonominės, socialinės naudos visuomenės poreikiams analizė?

- Taip;
- Ne;
- Kita _____

4. Kada buvo pradėtas projekto (pirmojo projekto) įgyvendinimas?

- _____ metais.

5. Kaip vertinate privataus sektoriaus norą dalyvauti koncesijos projektuose?

- Privatus sektorius dalyvauja aktyviai, sulaukiame daug pasiūlymų;
- Privatus sektorius dalyvauja pasyviai, sulaukiame kelis pasiūlymus;
- Kita (įrašykite) _____

6. Kokioje srityje Jūsų savivaldybėje vykdomos koncesijos?

- Energetikos;

- Geležinkelių linijų ir sistemų;
- Vandens ūkio/vandens nuotekų;
- Kelių transporto infrastruktūroje;
- Švietimo sistemoje;
- Sveikatos apsaugos;
- Uostų ir priplaukų infrastruktūroje;
- Oro uostų infrastruktūroje;
- Viešojo transporto infrastruktūroje;
- Turizmo infrastruktūroje;
- Kultūros, sporto, laisvalaikio infrastruktūroje;
- Kitose srityse.

7. Kaip vertinate visuomenės nuomonę apie koncesijų projektus?

- Visuomenė koncesijas vertina pozityviai;
- Visuomenė koncesijas vertina neigiamai;
- Visuomenei koncesijų projektai neaktualūs;
- Sunku pasakyti;
- Kita _____

8. Ar naudojotės konsultacinių kompanijų paslaugomis įgyvendinant koncesijas?

- Taip;
- Ne;
- Kartais.

9. Ar naudojotės kitų subjektų (Lietuvos ar užsienio) patirtimi įgyvendindami koncesijas?

- Taip;
- Ne;
- Kartais.

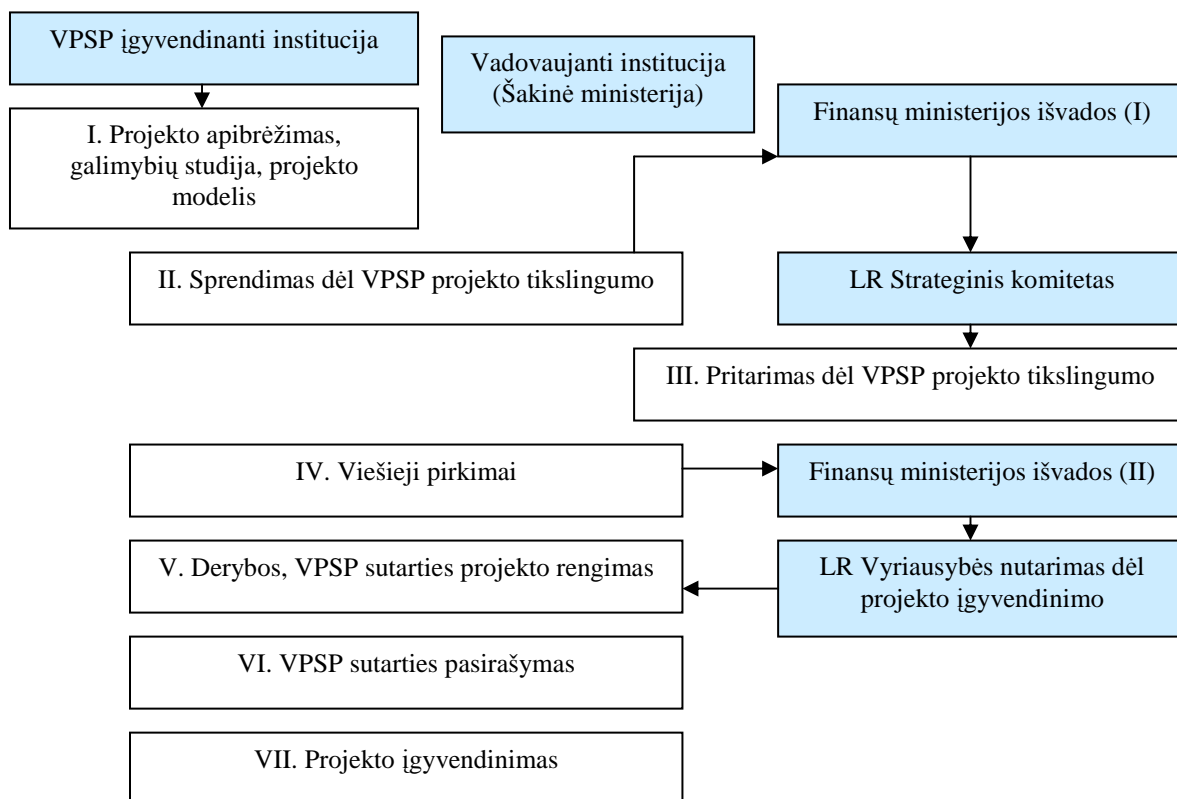
Nuoširdžiai dėkoju už Jūsų atsakymus.

**KONCESIJŲ PANAUDOJIMO SRIČIŲ IR SAVIVALDYBĖS FUNKCIJŲ, PAGAL
SPRENDIMŲ PRIĖMIMO LAISVĖ, PALYGINIMAS**

Koncesijų panaudojimo sritys	Savivaldybės funkcijos
Energetikos (šilumos, elektros perdavimas, skirstymas, tiekimas); Vandens ūkis (išgavimas, pakėlimas, valymas, gerinimas, paskirstymas); Vandens nuotėkos (surinkimas, perpumpavimas, valymas)	1. Šilumos ir geriamojo vandens tiekimo bei nuotėkų surinkimo ir valymo organizavimas (RS);
Turizmo objektai, įrenginiai bei kita infrastruktūra	1. Turizmo ir gyventojų poilsio organizavimas (S); 2. Kraštovaizdžio, nekilnojamųjų kultūros vertybių bei savivaldybės įsteigtų saugomų teritorijų tvarkymas ir apsauga (RS).
Sveikatos apsaugos sistema	1. Savivaldybių sveikatos programų rengimas ir įgyvendinimas; 2. Pirminė asmens ir visuomenės sveikatos priežiūra (RS);
Atliekų naudojimas, perdirbimas, tvarkymas	1. Aplinkos kokybės gerinimas ir apsauga (RS); 2. Komunalinių atliekų tvarkymo sistemų diegimas, antrinių žaliavų surinkimas bei perdirbimas, sąvartynų įrengimas bei eksploatavimas (RS);
Kelių, tiltų, tunelių, parkavimo ir kita kelių transporto infrastruktūra	1. Vietinės reikšmės kelių ir gatvių priežiūra, tiesimas bei saugaus eismo organizavimas (RS);
Švietimo sistema	1. Vaikų ikimokyklinis ugdymas (S); 2. Vaikų ir jaunimo papildomas ugdymas (S); 3. Vaikų ir jaunimo bendrojo lavinimo organizavimas (RS); 4. Profesinis mokymas (S); 5. Suaugusiųjų neformalus švietimas (S); 6. Pavėžėjimas į mokyklas (RS); 7. Maitinimo paslaugų teikimas ikimokyklinio ir bendrojo lavinimo mokyklose (S);
Kultūros, sporto, laisvalaikio leidimo objektų, įrenginių bei kita infrastruktūra	1. Kūno kultūros ir sporto plėtojimas (S); 2. Gyventojų bendrosios kultūros ugdymas ir etnokultūros puoselėjimas (RS)
Viešoji transporto infrastruktūra	1. Keleivių vežimo vietiniais maršrutais organizavimas (RS)

Šaltinis: sudaryta autorės pagal LR vietos savivaldos įstatymo pakeitimo įstatymo 6, 7, 8 straipsnius (Valstybės žinios, 2000, Nr.91-2832). Aktuali redakcija 2001 m. liepos 12 d.

VIEŠOJO IR PRIVATAUS SEKTORIŲ PARTNERYSTĖS INSTITUCINIO REGULIAVIMO SCHEMA



Šaltinis: VAITIEKŪNIENĖ, D. Viešojo ir privataus sektorių partnerystės dabartis bei perspektyvos Lietuvoje, 2006.

**VIEŠOJO IR PRIVATAUS SEKTORIŲ PARTNERYSTĖS PROJEKTŲ VALDYMO IR
KOORDINAVIMO SKYRIUI PAVESTOS FUNKCIJOS IR JŲ VYKDYMAS**

Funkcija	Duomenys apie funkcijos įgyvendinimą
Pagal kompetenciją rengia siūlymus LR Vyriausybei dėl VPSP proceso nacionalinės strategijos tobulinimo ir plėtojimo nuostatų	Parengtas Viešojo ir privataus sektorių partnerystės plėtros Lietuvoje koncepcijos projektas (tačiau šis dokumentas taip ir liko ministerijoje)
Rengia teisės aktų, reglamentuojančių VPSP politiką, projektus	Parengtas nutarimo Dėl viešojo ir privataus sektorių partnerystės vystymo projektas, Investicijų, Vietos savivaldos ir Žemės įstatymų pakeitimų projektai
Dalyvauja rengiant kitų valstybės institucijų teisės aktų, susijusių su VPSP proceso įgyvendinimu, projektus	Dalyvavo svarstant Ūkio ministerijos projektą dėl Koncesijų įstatymo ir Vietos savivaldos įstatymo pakeitimo ir papildymo įstatymo
Užmezga ir palaiko ryšius su vidaus ir užsienio kreditoriais, tarptautinėmis finansų institucijomis, potencialiais privačiais investuotojais, techniniais ekspertais, dalyvaujančiais VPSP projektų įgyvendinime	Užmegzti ir palaikomi ryšiai su tarptautiniais ir vietiniais subjektais
Palaiko ir koordinuoja ryšius tarp visų VPSP projektų finansavimą ir įgyvendinimą užtikrinančių finansinių tarpininkų	Šios funkcijos nėra įgyvendinamos.
Rengia ir teikia siūlymus ministerijos vadovybei dėl VPSP investicijų projektų planų ir finansavimo modelių, siekiant juos pritaikyti ES teikiamai struktūrinei paramai įsisavinti	
Bendradarbiauja su atitinkamais ministerijos padaliniais sudarant VPSP investicinių projektų finansavimo modelius	
Dalyvauja rengiant VPSP investicijų projektus ir atlieka jų įgyvendinimo koordinavimą ir priežiūrą	
Dalyvauja derybose dėl VPSP projektų įgyvendinimo sutarčių sąlygų aptarimo ir nustatymo	
Dalyvauja sudarant valstybės investicijų programą planuojant viešojo ir privataus sektorių bendrų investicijų projektų finansavimo šaltinius	
Kaupia, sistemina ir analizuoja informaciją apie Lietuvoje ir kitose valstybėse vykdomus VPSP projektus, atlieka geriausios tokių projektų įgyvendinimo patirties pritaikymą bei sklaidimą	

Šaltinis: Valstybės kontrolės ataskaita Viešojo ir privataus sektoriaus bendradarbiavimas, 2008, p.43.