

MYKOLO ROMERIO UNIVERSITETO
TEISĖS FAKULTETO
CIVILINĖS IR KOMERCINĖS TEISĖS KATEDRA

DARJA PAVLIUKOVIČ
CIVILINĖS TEISĖS STUDIJŲ PROGRAMA

**VIEŠOJI PRIVAČIOJI PARTNERYSTĖ, KAIP VIEŠOSIOS NUOSAVYBĖS TEISĖS
ĮGYVENDINIMO BŪDAS**

Magistro baigiamasis darbas

Darbo vadovas –
lekt. Saulius Urbonavičius

Vilnius, 2012

TURINYS

ĮVADAS	3
1. VIEŠOSIOS NUOSAVYBĖS TEISĖS SAMPRATA	6
1.1. Nuosavybės teisės turinys.....	6
1.2. Nuosavybės teisės rūšys	8
1.3. Viešosios nuosavybės teisės įgyvendinimo ypatumai	10
2. VIEŠOSIOS PRIVAČIOSIOS PARTNERYSTĖS SAMPRATA	14
2.1. Viešosios privačiosios partnerystės sąvoka ir atsiradimo priežastys.....	14
2.2. Viešosios privačiosios partnerystės raida	16
2.3. Viešosios privačiosios partnerystės bendradarbiavimo formos.....	18
2.3.1. Institucionalizuota viešojo privačioji partnerystė.....	18
2.3.2. Sutartinė viešojo privačioji partnerystė	19
2.4. Viešosios privačiosios partnerystės įgyvendinimo aspektai.....	24
2.5. Viešosios privačiosios partnerystės pranašumai, trūkumai	28
3. VIEŠOJI PRIVAČIOJI PARTNERYSTĖ LIETUVOJE	33
3.1. Viešosios privačiosios partnerystės reglamentavimas nacionaliniuose teisės aktuose	33
3.1.1. Viešosios privačiosios partnerystės reglamentavimo pradžia	33
3.1.2. Reformos, sukuriant viešosios privačiosios partnerystės institutą	36
3.2. Viešosios privačiosios partnerystės reglamentavimas Europos Sąjungos lygmeniu.....	42
3.3. Įteisintos viešosios privačiosios partnerystės formos	44
3.3.1. Koncesija	44
3.3.2. Valdžios ir privataus subjektų partnerystė.....	47
3.3.3. Institucinė viešojo ir privataus sektorių partnerystė	51
3.4. Atsakingos institucijos.....	53
3.5. Problemos, su kuriomis susiduriama įgyvendinant viešąją privačiąją partnerystę	55
3.6. Poreikis, patirtis bei galimybės.....	60
IŠVADOS	65
LITERATŪROS SĄRAŠAS	67
SANTRAUKA	75
SUMMARY	76
PRIEDAI	77

IVADAS

Darbo temos aktualumas. Pastaraisiais dešimtmečiais daugelyje pasaulio valstybių vis aktyviau siekiama privataus sektoriaus kapitalą panaudoti viešiesiems poreikiams finansuoti – viešosioms paslaugoms teikti ir tam reikalingai infrastruktūrai sukurti, pagerinti. Šis procesas vadinamas viešąja privačiąja partneryste ir dažniausiai apibrėžiamas kaip viešojo ir privataus sektorių bendradarbiavimas,¹ kuris sujungia viešojo sektoriaus funkcijas – infrastruktūros plėtrą, kokybiškų viešųjų paslaugų teikimą – su privataus sektoriaus pelno siekimu. Prof. Ch. Bovio, vieno žymiausio viešosios privačiosios partnerystės specialisto, teigimu, viešoji privačioji partnerystė XXI a. tapo patikimu sprendimu, kaip ribotais viešojo sektoriaus ištekliais patenkinti sparčiai besivystančios visuomenės poreikius.²

Nors pasaulinėje praktikoje viešoji privačioji partnerystė yra plačiai žinoma bei taikoma įgyvendinant didelės apimties visuomenei ir valstybėms svarbius projektus, Lietuvoje šis viešosios nuosavybės teisės įgyvendinimo būdas tebėra naujovė. Nuolat vykstant socialiniams, ekonominiams bei teisiniams pokyčiams, Lietuvoje yra ne tik objektyvus poreikis vykdyti viešosios privačiosios partnerystės investicinius projektus, bet ir išreikšta aiški politinė valia³ skatinti viešąją privačiąją partnerystę sukuriant jai teises, institucines ir administracines sąlygas bei tobulinant esamą teisinę aplinką.

Darbo temos aktualumas kyla iš sąlyginai trumpą istoriją Lietuvoje turinčių viešosios privačiosios partnerystės bendradarbiavimo santykių naujumo. Nuo 2009 m. yra sistemingai tobulinama teisinė aplinka bei priimami strateginės reikšmės turintys teisės aktai, kurie sudaro prielaidas plėtotis viešosios privačiosios partnerystės institutui bei sudaryti palankias sąlygas privačiam sektoriui įsitraukti į viešojo sektoriaus reguliavimui priskirtinas veiklos sritis ir užtikrinti efektyvesnį viešųjų funkcijų vykdymą.

Darbo objektas – viešoji privačioji partnerystė, kaip viešosios nuosavybės teisės įgyvendinimo būdas. Siekiant darbo efektyvumo bei koncentruotumo, viešoji privačioji partnerystė bus tiriama Lietuvos viešosios privačiosios partnerystės bendradarbiavimo teisinių santykių pagrindu. Darbe visų pirma bus apžvelgiama viešosios nuosavybės teisės samprata bei įgyvendinimo ypatumai, antra – atskleista viešosios privačiosios partnerystės sąvoka, atsiradimo priežastys, istorinė raida, įgyvendinimo aspektai, privalumai bei trūkumai remiantis įvairių šalių

¹ Lietuvos Respublikos Valstybės kontrolės 2008 m. sausio 15 d. valstybinio audito ataskaita Nr. VA-P-30-5-1 „Viešojo ir privataus sektoriaus bendradarbiavimas“ http://www.vkontrole.lt/audito_ataskaitos.aspx?tipas=2; prisijungimo laikas: 2012-03-05.

² Bovis C. Public-private partnerships in the 21st century // ERA Forum. 2010, Vol. 11, No 3. P. 396.

³ Lietuvos Respublikos Seimo 2008 m. gruodžio 9 d. nutarimas Nr. XI-52 „Penkioliktosios Lietuvos Respublikos Vyriausybės veiklos programa“ // Valstybės žinios. 2008, Nr. 146-5870.

patirtimi, trečia – išnagrinėta, kaip viešoji privačioji partnerystė yra suvokiama Lietuvoje, kokie yra nacionaliniai bei Europos Sąjungos teisės šaltiniai, reglamentuojantys viešosios privačiosios partnerystės bendradarbiavimo teisinius santykius, ar tokių santykių pagrindu vykdomi projektai yra reikalingi Lietuvoje bei praktinio įgyvendinimo problemos, su kuriomis susiduriama.

Kadangi egzistuoja dvi viešosios privačiosios partnerystės sampratos, t.y. viešoji privačioji partnerystė gali būti suprantama plačiąja prasme, kai partneryste laikomas bet koks viešojo ir privataus sektorių bendradarbiavimas, įskaitant tradicinių viešųjų pirkimų, privatizavimo, ilgalaikės nuomos sutartis ir kt., darbe viešosios privačiosios partnerystės institutas bus plėtojamas siaurąja prasme, t.y. partnerystės santykiai apima tik tas bendradarbiavimo teises formas, kai privatus subjektas pagal viešojo subjekto iškeltus tikslus teikia viešąsias paslaugas ar vysto infrastruktūros objektus, viešasis subjektas kontroliuoja šią veiklą, o bendradarbiavimas yra ilgalaikis.

Darbo tikslas ir uždaviniai. Darbo tikslas yra įvertinti, ar Lietuvoje yra sudarytos pakankamos teisinės prielaidos viešajam sektoriui bendradarbiauti su privačiu, o viešojo sektoriaus išteklius naudoti efektyviau, ekonomiškiau bei rezultatyviau. Siekiant įgyvendinti užsibrėžtą tikslą yra keliami tokie uždaviniai:

- 1) atskleisti viešosios nuosavybės teisės sampratą bei jos įgyvendinimo ypatumus;
- 2) atskleisti viešosios privačiosios partnerystės sampratą, jos atsiradimo priežastis bei istorinę raidą, įgyvendinimo ypatumus, įvertinti teikiamą naudą bei galimus trūkumus remiantis užsienio šalių ilgalaikę patirtimi;
- 3) atlikti viešosios privačiosios partnerystės teisinio reglamentavimo nacionaliniuose bei Europos Sąjungos teisės aktuose analizę, išskiriant du etapus: nuo 1996 m. iki 2009 m. ir nuo 2009 m. iki šių dienų;
- 4) išanalizuoti, kokias viešosios privačiosios partnerystės teises formas šiuo metu egzistuojanti teisinė bazė sudaro sąlygas taikyti;
- 5) identifikuoti problemas, su kuriomis susiduriama įgyvendinant viešosios privačiosios partnerystės projektus;
- 6) įvertinti, ar yra poreikis Lietuvai įgyvendinti viešosios privačiosios partnerystės investicinius projektus.

Hipotezė. Nuo 2009 m. vykdomas teisinės aplinkos, reglamentuojančios viešąją privačiąją partnerystę, tobulinimas sudaro pakankamas prielaidas Lietuvoje vykdyti investicinius projektus pritraukiant privatųjį kapitalą į viešojo sektoriaus reguliavimui priskirtinas veiklos sritis.

Darbo originalumas, naudoti šaltiniai ir tyrimo metodai. Viešosios privačiosios partnerystės teisiniai santykiai Lietuvoje iki galo nesuprasti ir dažnai painiojami su kitais teisiniais santykiais. Mokslinių tyrimų šioje srityje skaičius ypatingai kuklus, todėl yra atsiradęs didesnis poreikis atnaujinti ir suformuoti bendrą doktriną apie viešąją privačiąją partnerystę teisiniu aspektu. Šis darbas pretenduoja į nuoseklesnį, sisteminių viešosios privačiosios partnerystės teisinių santykių tyrimą.

Atsižvelgiant į pasirinktos temos specifiką, darbo tikslui pasiekti buvo panaudoti duomenys iš įvairių šaltinių: Europos Sąjungos pirminės bei antrinės teisės aktai, politinio pobūdžio aiškinamieji pranešimai; nacionaliniai teisės aktai – Lietuvos Respublikos Konstitucija, įstatymai (įstatymų projektai), įstatymų leidžiamosios ir vykdomosios valdžių, kitų valstybės institucijų dokumentai; teisės aktų projektų rengimo ir svarstymo medžiaga; viešai skelbiama informacija apie sudaromas viešosios privačiosios partnerystės sutartis Centrinėje viešųjų pirkimų informacinėje sistemoje bei Centriname viešųjų pirkimų portale; Valstybės kontrolės atlikto audito ataskaita „Viešojo ir privataus sektoriaus bendradarbiavimas“ bei Centrinės projektų valdymo agentūros paruošta metodine medžiaga; Europos Sąjungos Teisingumo Teismo bei nacionalinių teismų praktika ir kt. Kilus probleminiams klausimams, buvo konsultuojamasi su Centrinės projektų valdymo agentūros Viešosios ir privačiosios partnerystės skyriaus viršininke D. Budriene.

Kaip specialioji literatūra buvo pasirinkti žymių užsienio viešosios privačiosios partnerystės specialistų, tokių kaip D. Cartlidge, J. Delmon, G. Hodge, E. R. Yescombe, Ch. Bovis, S. H. Linder ir kt., moksliniai darbai; Lietuvos autorių, plėtojančių šios srities doktriną teisiniu bei vadybiniu požiūriu, tokių kaip S. Urbonavičiaus, Ž. Šutavičienės, V. Kavaliauskaitės, R. Jucevičiaus, M. Dūda, E. Skietrio, A. Raipos ir kt., moksliniai straipsniai. Analizuojant viešosios nuosavybės teisės sampratą, analizuoti V. Pakalniškio moksliniai straipsniai bei vadovėlių aukštosioms mokykloms medžiaga.

Vertinant viešosios privačiosios partnerystės galimai teikiamą finansinę naudą valstybei bei visuomenei, pasitelkta į gretutinio teisei mokslo žinias – ekonomiką. Darbe analizuoti Lietuvos banko ekonomikos apžvalgoje teikiami duomenys apie Lietuvos fiskalinius rodiklius, makroekonominę padėtį, taip pat tiriamas viešosios privačiosios partnerystės investicinių projektų atspindėjimas konsoliduotame valstybės biudžete.

Darbo tikslui pasiekti naudoti tyrimo metodai: loginis-analitinis, lingvistinis, sisteminės analizės, teleologinis, lyginamasis, lyginamasis-istorinis, kritinės analizės, apibendrinimo.

1. VIEŠOSIOS NUOSAVYBĖS TEISĖS SAMPRATA

1.1. Nuosavybės teisės turinys

Nuosavybės santykiai sudaro valstybės ekonominės sistemos pagrindą, todėl šie santykiai yra pagrindinis civilinio teisinio reglamentavimo objektas. Jų teisinio reglamentavimo metodas ir principai nulemia daugelio kitų civilinės teisės institutų pobūdį ir specifiką.⁴

Nuosavybės teisės institutas civilinės teisės sistemoje yra daiktinės teisės, kaip civilinės teisės pošakio, pagrindinis elementas, taigi nuosavybės teisė – tai civilinės teisės institutas, kurio normos reglamentuoja svarbiausius asmenų turtinius santykius – nuosavybės santykius, t.y. santykius dėl materialijų gėrybių pasisavinimo, jų valdymo ir disponavimo jomis. Lietuvos Respublikos civilinio kodekso (toliau – LR CK) 4.37 str. pateikta nuosavybės teisės sąvoka subjektyvine prasme: „Nuosavybės teisė – tai teisė savo nuožiūra, nepažeidžiant įstatymų ir kitų asmenų teisės ir interesų, valdyti, naudoti nuosavybės teisės objektą ir juo disponuoti.“⁵ Prancūzijos civilinio kodekso 544 str. nuosavybės teisę apibrėžia kaip teisę naudotis ir disponuoti daiktais bet koku absoliučiu būdu, tačiau taip, kad naudojimosi daiktais nedraustų įstatymai ir reglamentai. Vokietijos civilinio kodekso 903 str. apibrėžia nuosavybės teisę pagal jos turinį: daikto savininkas gali, jeigu tai neprieštarauja įstatymui ir trečiųjų asmenų teisėms, savo nuožiūra disponuoti daiktu ir neleisti bet kokio kitų asmenų kišimosi. Italijos civilinio kodekso 832 str. nustato, kad savininkas turi visišką ar išimtinę teisę naudotis ir disponuoti daiktais neperžengdamas įstatymo nustatytą ribą ir vykdydamas įstatymo paskirtas pareigas. Kaip ir bet kuri kita subjektyvinė teisė, nuosavybės teisė yra teisinio santykio elementas, nes ji gali egzistuoti ir būti įgyvendinta tik kartu su ją atitinkančiomis kitų asmenų pareigomis. Tiek užsienio valstybių, tiek Lietuvos civilinės teisės doktrina pabrėžia du nuosavybės teisės aspektus, pirma – nuosavybės teisė yra absoliuti, t.y. teisė laisvai, niekieno netrukdomam, savo valia ir interesais valdyti savo turtą, naudotis ir disponuoti juo; antra – nuosavybės teisės įgyvendinimas turi tam tikras ribas, kurias nustato įstatymas ir kitų asmenų teisės bei interesai.⁶

Nuosavybės teisės turinys turi būti suvokiamas kaip subjektyvinės teisės turėtojo leistino elgesio ribų nustatymo teisinė priemonė. Skirtingai nei anksčiau galiojusiam, LR CK nėra specialaus straipsnio nuosavybės teisės turiniui apibrėžti. Nuosavybės teisės turinys atskleidžiamas per LR CK 4.37 str. pateiktą nuosavybės teisės sąvoką. Iš šio straipsnio matyti, kad nuosavybės teisės turinys sudarytas iš pagrindinių blokų: nuosavybės objektų valdymo,

⁴ Pakalniškis V. Nuosavybės teisės doktrina ir Lietuvos Respublikos civilinis kodeksas // Jurisprudencija. 2002, Nr. 28 (20). P. 70.

⁵ Lietuvos Respublikos civilinis kodeksas // Valstybės žinios. 2000, Nr. 74-2262.

⁶ Vileita A., Aviža S., Mikelėnas V. ir kt. Civilinė teisė. Bendroji dalis. Vilnius: Justitia, 2009. P. 104-105.

nuosavybės objektų naudojimo bei disponavimo nuosavybe.⁷ LR CK neatskleidžiamas valdymo, naudojimo ir disponavimo turinys pirmiausia dėl to, kad nuosavybės teisė yra prigimtinė žmogaus teisė, suteikianti jam autonomiškumo materialinį pagrindą. Subjektinės teisės turėtojas pats savo laisva valia priima sprendimus dėl savo nuosavybės tvarkymo ir pats juos įgyvendina, tačiau tai turi daryti nepažeisdamas įstatymų bei paisydamas kitų asmenų teisių ir interesų. Plėtodamas nuosavybės teisės doktriną, doc. dr. V. Pakalniškis pažymi, kad Europoje vyrauja prigimtinių nuosavybės teisės doktrina, todėl šiuolaikinėse civilinių įstatymų kodifikacijose vengiama nuosavybės turinį apibrėžti, nurodant konkrečias savininko teises, nes įstatymas jų nustatyti negali. Kadangi tai prigimtinė, absoliuti žmogaus teisė⁸, įstatymas gali ją tik apriboti, nustatydamas nuosavybės teisės įgyvendinimo ribas. Nuosavybės teisės turinio atskleidimas yra teisės mokslo, o ne įstatymų leidėjo reikalas. Todėl mokslinėje literatūroje vyrauja nuomonė, kad įstatyme įtvirtinta nuosavybės turinio samprata apskritai nėra reikalinga, o jos būvimas neturi praktinės reikšmės. Nuosavybės teisės turinys yra kintamas, mokslas ir informacinės technologijos, civilinės apyvartos praktika sukuria vis naujų nuosavybės teisės įgyvendinimo priemonių, kurios negali būti ribojamos iš anksto nustatytais teisinėmis formomis.⁹

Nuosavybės teisės turinio apibūdinimas pasitelkiant teisių triadą labiausiai būdingas Rusijos civilinės teisės doktrinai.¹⁰ Rusijos nuosavybės doktrina padarė įtakos ir Lietuvos teisei, todėl ši triada vis dar plačiai taikoma. Pavyzdžiui, Lietuvos Respublikos teisės šaltiniuose detaliausiai teisių triados turinys yra išplėtotas Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybių turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo įstatyme. Šio įstatymo 2 str. triados elementai apibūdinami taip: „4. Turto valdymas – teisė įstatymų nustatyta tvarka daryti turtui fizinį bei ūkinį poveikį. 5. Turto naudojimas – naudingųjų turto savybių taikymas naudotojo poreikiams tenkinti. 6. Disponavimas turtu – teisė turtą parduoti, kitaip perleisti, taip pat išnuomoti, įkeisti arba kitokiu būdu keisti jo teisinę būklę.“¹¹ Šiame įstatyme triada atskleidžiama tiksliai pagal socialistinės civilinės teisės doktrinos postulatus, atspindinčius vadinamąjį tradicinį požiūrį į nuosavybės teisę ir jos objektą.¹²

⁷ Baranauskas E., Laurinavičius K., Pakalniškis V. ir kt. Daiktinė teisė. Vilnius: Mykolo Romerio universiteto Leidybos centras, 2010. P. 58-59.

⁸ Lietuvos Respublikos Konstitucija // Valstybės žinios. 1992, Nr. 33-1014.

⁹ Pakalniškis V. Nuosavybės teisės doktrina ir Lietuvos Respublikos civilinis kodeksas ... // ten pat, P. 77-78.

¹⁰ Ten pat, P. 77.

¹¹ Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybių turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo įstatymas // Valstybės žinios. 1998, Nr. 54-1492.

¹² Baranauskas E., Laurinavičius K., Pakalniškis V. ir kt. Daiktinė teisė. ... ten pat, P. 60.

1.2. Nuosavybės teisės rūšys

Po Antrojo pasaulinio karo kelis dešimtmečius Lietuvos teisė ir civilinės teisės doktrina buvo veikiamą socialistinės ideologijos, kuri buvo nuosekliai propaguojama SSSR. Skirtingai nei Vakarų Europos ar kitose demokratinėse valstybėse, kuriose civilinės teisės ir nuosavybės teisės doktrinos raida organiškai buvo susijusi su laisvos rinkos ekonomikos ir demokratijos plėtra, SSSR teisės doktrinai buvo keliamas ne mokslinis, o ideologinis uždavinys – užtikrinti marksizmo-leninizmo idėjų įgyvendinimą, neatsižvelgiant į tai, kad daugelis jų buvo ne tik neteisingos, bet ir žalingos. Kitų demokratišų valstybių ekonomikos ir teisės doktrinos bei praktikos plėtra SSSR leidžiamoje teisinėje literatūroje buvo pateikiama tik kaip griežtos kritikos objektas. Be abejo, socializmo ideologijai pavojingiausia buvo vakarietiška nuosavybės teisės doktrina. Propagandos aparatas buvo nukreiptas kapitalizmo ir jos pamato – privačios nuosavybės neigimui ir socialistinės santvarkos, pagrįstos visuomenine nuosavybe, išaukštinimui, siekiant pagrįsti, kad jokios alternatyvos socializmui ir socialistinei nuosavybei nėra ir negali būti.¹³

Pirmasis socialistinės ideologijos uždavinys buvo eliminuoti iš civilinės teisės privačią nuosavybę. Buvo pripažįstama tik visuomeninė (valstybinė, kolūkinė-kooperatinė ir visuomeninių organizacijų) nuosavybė. Fiziniai asmenys (tais laikais tokio termino nebuvo, nes visi žmonės buvo vadinami „piliečiais“) galėjo turėti tik įstatymiškai ribotą kiekį asmeninio vartojimo reikmenų, t.y. tik tiek, kiek reikia asmeniniams poreikiams tenkinti. Tuo buvo siekiama pabrėžti, kad asmeninė nuosavybė yra išvestinė iš socialistinės nuosavybės, nes pagal socialistinius įstatymus asmeninę nuosavybę galima įgyti tik iš vadinamų darbo pajamų. Šios doktrinos paskirtis buvo dvejopa – panaikinti privačią nuosavybę kaip žmogaus išnaudojimo priemonę ir panaikinti bet kokias sąlygas veikti rinkos ekonomikos dėsniams. Vietoj rinkos dėsnių, veikiamų ekonomikos reguliavimo ir savireguliacijos mechanizmų, buvo sukurta administracinė ūkio planavimo sistema. Privačios nuosavybės pašalinimas iš ekonominės sistemos sukūrė iš esmės vieno savininko – SSSR valstybės ūkį, kuris buvo tvarkomas iš centro, nustatant kiek ir ko turi gaminti fabrikai, kas turi nupirkti ir vartoti jų pagamintą produkciją. Beje, socialistinės teisės doktrina taip pat nepripažino ir teisės skirstymo į viešąją ir privatinę, nes, anot socializmo doktrinos klasikų, teisės reguliuojamuose santykiuose, ir ypač turtiniuose, negali būti nieko privataus.¹⁴

Požiūris į nuosavybės teisę Lietuvoje pradėjo kisti gerokai anksčiau, nei Lietuva atkūrė nepriklausomybę. Ūkiui atgaivinti reikėjo imtis radikalių priemonių – jį restruktūrizuoti, siekiant

¹³ Pakalniškis V. Nuosavybės teisės doktrina ir Lietuvos Respublikos civilinis kodeksas ... // ten pat, P. 70.

¹⁴ Ten pat, P. 71-72.

sudaryti prielaidas susikurti ir veikti konkurencingiems, savarankiškiems ūkiniams dariniams (įmonėms). Ekonomikos reformos plane pirmiausia buvo numatyta įteisinti privačią nuosavybę, t.y. iš esmės atsisakyti socialistinės nuosavybės teisės doktrinos ir pertvarkyti jos pagrindu parengtus civilinius įstatymus. 1990 m. vasario 12 d. buvo priimtas istoriškai reikšmingas Lietuvos TSR nuosavybės pagrindų įstatymas. Šio įstatymo 1 str. buvo aiškiai suformuluotas jo pagrindinis tikslas – sukurti Respublikos ekonominės sistemos pertvarkymo teisinį pagrindą, kurio esmę sudarė šios novelos: „<...> Lietuvos TSR nuosavybę sudaro piliečių privatinė nuosavybė, piliečių, susijungusių į grupes (kolektyvus), nuosavybė ir valstybinė nuosavybė <...>; <...> nuosavybės teisės subjektu gali būti bet koks fizinis asmuo, fizinių asmenų kolektyvas, turintis juridinio asmens teises <...>; <...> savininkas turi teisę naudoti savo turtą bet kokiai ūkinei ar kitai įstatymais neuždraustai veiklai; <...> fiziniams asmenims Lietuvos TSR leidžiama turėti nuosavybės teisę bet kokią turtą <...>“. ¹⁵ Atitinkamai buvo pakeistas ir tuometinės Lietuvos TSR Konstitucijos II skyrius „Ekonominė sistema“. Taigi, kai po mėnesio buvo atkurta Lietuvos nepriklausomybė, jau buvo pakankamai daug padaryta, kad nedelsiant būtų pertvarkomi nuosavybės santykius reglamentuojantys teisės aktai. 1990 m. kovo 11 d., kai Lietuvos Aukščiausios Tarybos deputatai priėmė aktą „Dėl Lietuvos Nepriklausomos Valstybės atstatymo“, buvo priimtas ir Lietuvos Respublikos laikinasis pagrindinis įstatymas, kurio 4 skirsnio „Ekonominė sistema“ pagrindinės nuostatos buvo perimtos iš aukščiau minėtų įstatymų. 1990 m. gegužės 8 d. buvo priimtas vienas būtiniausių įgyvendinant privačią nuosavybę įstatymas – Lietuvos Respublikos įmonių įstatymas. Nepaisant to, kad pirmosios nuosavybės santykių teisinio reglamentavimo naujovės nebuvo tobulos, tie įstatymai atliko savo misiją – sukūrė pagrindus privačios nuosavybės ir privataus ūkio sektoriaus plėtrai. Trūkstant nacionalinių prielaidų greitai parengti naują civilinį kodeksą, buvo pasinaudota kitų šiuolaikinių civilinių įstatymų kodifikacijų (Olandijos, Italijos ir kt.) patirtimi. ¹⁶

Taigi, nors dabartiniame LR CK nėra pateikiama nuosavybės teisės klasifikacija, tačiau akivaizdu, kad tam tikri nuosavybės teisiniai santykiai turi ypatumų, kurie sudaro prielaidą nuosavybės teisę suskirstyti į tam tikras grupes. Pagal subjektus ir jų teisių turinį nuosavybės teisė gali būti suskirstyta į dvi pagrindines rūšis:

- 1) privačiąją nuosavybės teisę
- 2) viešąją nuosavybės teisę.

Privačioji nuosavybės teisė – tai fizinių asmenų ir jų įsteigtų privačių juridinių asmenų nuosavybės teisė, kurią įgyvendinant siekiama tenkinti privačių asmenų interesus.

¹⁵ Lietuvos TSR nuosavybės pagrindų įstatymas // Aukščiausiosios Tarybos ir Vyriausybės žinios. 1990, Nr. 7-165.

¹⁶ Pakalniškis V. Nuosavybės teisės doktrina ir Lietuvos Respublikos civilinis kodeksas ... // ten pat, P. 72.

Viešosios nuosavybės teisė – tai valstybės ar savivaldybių nuosavybės teisė, kurią įgyvendinant siekiama tenkinti visų bendruomenės (atitinkamai valstybės ar savivaldybės) narių interesus.¹⁷

1.3. Viešosios nuosavybės teisės įgyvendinimo ypatumai

Subjektinės civilinės teisės įgyvendinimas – tai galimybių, kurias suteikia atitinkama subjektinė civilinė teisė, realizavimas. Įgyvendinant subjektines civilines teises, siekiama socialinių ekonominių ir teisinių tikslų, kurių realizavimas patenkina subjekto materialinius ir dvasinius poreikius.¹⁸ Įgyvendindami savo teises bei vykdydami pareigas, asmenys turi laikytis įstatymų, gerbti bendro gyvenimo taisykles ir geros moralės principus bei veikti sąžiningai, laikytis protingumo ir teisingumo principų. Draudžiama piktnaudžiauti savo teise, t. y. draudžiama įgyvendinti civilines teises tokiu būdu ir priemonėmis, kurios be teisinio pagrindo pažeistų ar varžytų kitų asmenų teises ar įstatymų saugomus interesus ar darytų žalos kitiems asmenims arba prieštarautų subjektinės teisės paskirčiai.¹⁹ Taigi, civilinės teisės įgyvendinimo veiksmas yra neatsiejamas nuo civilinių teisių įgyvendinimo ribų paisymo. Veiksmas gali būti teisėtas tik tuo atveju, jeigu jis neperžengia ribų, nustatytų teisės normos, nustatančios subjektinės civilinės teisės apimtį, taip pat ir visumą įpareigojančių ir uždraudžiančių teisės normų, kurios apriboja tą civilinę teisę.²⁰

Viešosios nuosavybės teisės įgyvendinimas turi tam tikrų ypatumų, kurie dar labiau išryškina skirtumus tarp viešosios nuosavybės teisės ir privačiosios nuosavybės teisės:

- 1) viešosios nuosavybės teisė įgyvendinama vadovaujantis viešosios teisės principais ir normomis.²¹ Viešosios teisės objektu laikytini santykiai, kurie atsiranda tenkinant viešuosius interesus. Viešosios nuosavybės teisės subjektai savo veikloje privalo tenkinti viešuosius interesus, tad santykiai, susiklostantys įgyvendinant viešosios nuosavybės teisę, savo esme yra viešosios teisės objektas. Tai lemia, kad viešosios nuosavybės teisės įgyvendinimą reguliuoja pirmiausia ne LR CK, bet kiti įstatymai: Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybių turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo įstatymas, Lietuvos Respublikos koncesijų įstatymas, Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymas, Lietuvos Respublikos žemės įstatymas ir kiti.

¹⁷ Baranauskas E., Laurinavičius K., Pakalniškis V. ir kt. Daiktinė teisė. ... ten pat, P. 63-64.

¹⁸ Baranauskas E., Karulaitytė-Kvainauskienė I., Kiršienė J. ir kt. Civilinė teisė. Bendroji dalis. Vilnius: Mykolo Romerio universiteto Leidybos centras, 2008. P. 419.

¹⁹ Lietuvos Respublikos civilinis kodeksas // Valstybės žinios. 2000, Nr. 74-2262.

²⁰ Baranauskas E., Karulaitytė-Kvainauskienė I., Kiršienė J. ir kt. Civilinė teisė. Bendroji dalis. ... ten pat, P. 421.

²¹ Lietuvos Aukščiausiojo Teismo Civilinių bylų skyriaus teisėjų kolegijos 2000 m. gegužės 22 d. nutartis, priimta civilinėje byloje Švenčionių rajono savivaldybės taryba v. AB „Lietuvos žemės ūkio bankas“, bylos Nr. 3K-3-579/2000.

Tai teisės aktai, kuriuose įtvirtintas imperatyvusis teisinių santykių reguliavimo metodas, skirtingai nuo privačios nuosavybės teisės įgyvendinimo su vyraujančiu dispozityviojo teisinių santykių reguliavimo metodu;

- 2) viešosios nuosavybės teisę įgyvendina ne savininkas, t.y. tauta, o teisių delegavimo būdu išrinkti ypatingi subjektai – valstybė ir savivaldybės, veikiančios per atitinkamas savo institucijas. Tarp tautos bei valstybės ir savivaldybių klostosi ypatingi turto patikėjimo santykiai, kuomet turto savininkas (tauta) perduoda turtą kitam subjektui (valstybei/savivaldybei), jis privalo naudoti turtą tam tikram tikslui, o iš turto gaunamą naudą perduoti patikėjimo teisės steigėjui. Subjektas, turintis pareigą valdyti, naudoti ir disponuoti viešojo turto patikėjimo objektais, yra valstybė bei savivaldybės, o naudos gavėja, kurios atžvilgiu patikėtinis veikia ir siekia naudos, yra tauta;
- 3) privatinuose santykiuose įgyvendinant nuosavybės teisę savininko motyvacija priimant sprendimus ar sudarant sandorius nėra svarbi ar reguliuojama teisės normomis. Tuo tarpu įgyvendinant viešosios nuosavybės teisę subjektų sprendimai turi būti griežtai motyvuoti, užtikrinti viešąjį interesą, tenkinti visuomenės poreikį;
- 4) valstybė, savivaldybės ir jų institucijos, įgyvendinančios viešosios nuosavybės teisę, yra politiniai dariniai ir dėl šios priežasties, dalyvaudamos sandoriuose dėl valstybės ir savivaldybių turto valdymo, naudojimo ar disponavimo juo, turi įvertinti makroekonominius bei politinius interesus;
- 5) įgyvendinant privačiosios nuosavybės teisę nėra svarbus sudaromų sandorių ūkinis aspektas, t.y. teisės normomis nereikalaujama, kad priimami sprendimai dėl sandorių sudarymo atitiktų efektyvumo ar racionalumo kriterijus. Sudarant sandorius ir priimant sprendimus dėl valstybės ir savivaldybių turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo privalu vadovautis efektyvumo ir racionalumo principais, kaip ir kitais Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybių turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo įstatyme įtvirtintais viešosios nuosavybės teisės įgyvendinimo principais.²²

Pagal Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybių turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo įstatymą valstybės ir savivaldybių turtas turi būti valdomas, naudojamas ir juo disponuojama vadovaujantis šiais principais.²³

- 1) visuomeninės naudos, šis principas reiškia, kad valstybės ir savivaldybių turtas turi būti valdomas, naudojamas ir juo disponuojama rūpestingai, siekiant užtikrinti

²² Baranauskas E., Laurinavičius K., Pakalniškis V. ir kt. Daiktinė teisė. ... ten pat, P. 130-133.

²³ Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybių turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo įstatymas // Valstybės žinios. 1998, Nr. 54-1492.

visuomenės interesų tenkinimą. Viešoji nuosavybė yra visuomenės turtas, todėl jo valdymas turėtų būti naudingas visiems asmenims, sudaromi sandoriai turėtų būti skirti prasmingiems, nevienadieniams ir ne asmeniniams tikslams pasiekti, o visuomenės poreikiams tenkinti;

- 2) efektyvumo, šis principas reiškia, kad sprendimais, susijusiais su valstybės ir savivaldybių turto valdymu, naudojimu ir disponavimu juo, turi būti siekiama maksimalios naudos visuomenei, sandoriai turi būti apgalvojami, turi būti atliekami skaičiavimai, analizės, stebimas jau sudarytų sandorių įgyvendinimas, kad nebūtų eikvojamos visuomenės lėšos;
- 3) racionalumo, šis principas reiškia, kad valstybės ir savivaldybių turtas turi būti tausojamas, nešvaistomas ir protingai tvarkomas. Racionalumą galima sieti su prasmingumu, tai reiškia, kad sprendimai turi būti priimami atsižvelgiant į rekomendacijas, prognozes ir kitus reikšmingus dalykus;
- 4) viešosios teisės, šis principas reiškia, kad sandoriai dėl valstybės ir savivaldybių turto turi būti sudaromi teisės aktu, reglamentuojančių disponavimą valstybės ir savivaldybių turtu, nustatytais atvejais ir būdais. Tai reiškia, kad įgyvendinant viešosios nuosavybės teisę negalima peržengti imperatyviose viešosios teisės normose įtvirtintų elgesio modelių ribų, o viešosios nuosavybės teisę įgyvendinančios institucijos gali veikti tik pagal savo kompetenciją ir teisės aktų reikalavimus.²⁴

Teisės doktrinoje yra paaiškinama, kad nepakanka pasakyti, kad viešosios nuosavybės teisė įgyvendinama tik vadovaujantis viešosios teisės normomis, nes tai iš esmės neatitiktų viešosios nuosavybės teisės įgyvendinimo idėjos bei kitų jos principų, tokių kaip: racionalumo, efektyvumo bei visuomeninės naudos, kurie gali būti realizuoti tik derinant viešąją teisę kartu su private teise.²⁵ Tokios viešosios ir privatinės teisės normų derinimo teisinės prielaidos nurodytos ir LR CK: „Turtiniams santykiams, kurie pagrįsti įstatymų nustatyto asmens pavaldumu valstybės institucijoms ir kurie tiesiogiai atsiranda, kai valstybės institucijos atlieka valdžios funkcijas (realizuojamas pavaldumas) arba įstatymų nustatytas asmenims pareigas valstybei ar jos taiko įstatymų nustatytas administracines ar baudžiamąsias sankcijas, įskaitant valstybės mokesčių, kitų privalomų rinkliavų ar įmokų valstybei ar jos institucijoms, valstybės biudžeto santykius, bei kitokiems santykiams, kuriuos reglamentuoja viešosios teisės normos, šio kodekso normos taikomos tiek, kiek šių santykių nereglamentuoja atitinkami įstatymai, taip pat

²⁴ Lietuvos Aukščiausiojo Teismo Civilinių bylų skyriaus teisėjų kolegijos 2000 m. gegužės 22 d. nutartis, priimta civilinėje byloje Švenčionių rajono savivaldybės taryba v. AB „Lietuvos žemės ūkio bankas“, bylos Nr. 3K-3-579/2000.

²⁵ Baranauskas E., Laurinavičius K., Pakalniškis V. ir kt. Daiktinė teisė. ... ten pat, P. 134.

šio kodekso įsakmiai nurodytais atvejais“.²⁶ Taigi privatinė teisė įgyvendinant viešosios nuosavybės teisę taikoma subsidiariai. LR CK išreikštas naujas požiūris į viešosios ir privatinės teisės dichotomiją. Ji taikoma ne vien tik privatinės ir viešosios teisės reglamentavimo sritims atriboti, bei ir joms suvienyti, t.y. skirtingiems reglamentavimo metodams kompleksiskai taikyti.²⁷

Viešoji privačioji partnerystė yra vienas iš viešosios nuosavybės teisės įgyvendinimo būdų, kuriuo valstybės ir/ar savivaldybių patikėjimo teise valdomas, naudojamas ir disponuojamas turtas yra investuojamas siekiant iš investavimo objekto gauti socialinį rezultatą (švietimo, mokslo, sveikatos ir socialinės apsaugos bei kitose panašiose srityse) arba užtikrinti valstybės funkcijų įgyvendinimą.

²⁶ Lietuvos Respublikos civilinis kodeksas // Valstybės žinios. 2000, Nr. 74-2262.

²⁷ Пакальнишкіс В. Теоретические вопросы взаимодействия публичного и частного права // Современные проблемы публичного права (Россия-Литва). Воронеж: Издательство Воронежского государственного университета, 2007. С. 208.

2. VIEŠOSIOS PRIVAČIOSIOS PARTNERYSTĖS SAMPRATA

2.1. Viešosios privačiosios partnerystės sąvoka ir atsiradimo priežastys

Siekdamos užtikrinti kokybiškų viešųjų paslaugų²⁸ teikimą, valstybės susiduria su „infrastruktūros deficitu“, kuris pasireiškia kaip perpildyti ir nepakankamos kokybės keliai, menkai prižiūrimos transporto sistemos, pasenę laisvalaikio ir poilsio objektai, pablogėjusi mokyklų, ligoninių, vandens ir nuotekų valymo sistemų ir kitų infrastruktūros objektų būklė arba jų nebuvimas. Nusidėvėjusios infrastruktūros palaikymas brangiai kainuoja visuomenei, mažina ekonomikos produktyvumą ir konkurencingumą, sukelia nelaimingų atsitikimų priežastis, daro neigiamą poveikį sveikatos būklei ir gyvenimo trukmei. Piliečių nebetenkina esamos paslaugos ir jų teikimo kokybė, jie reikalauja teikti efektyvesnes ir kokybiškesnes viešąsias paslaugas kiek galima mažesniais sąnaudomis. Siekdamas patenkinti visuomenės poreikius, valdžios institucijos yra priverstos ieškoti naujų mechanizmų ir priemonių teikti viešąsias paslaugas ir plėtoti jų teikimui reikalingą infrastruktūrą. Tokia priemone tampa prieš keliasdešimt metų atrasta viešoji privačioji partnerystė (toliau – VPP).

VPP tampa viena iš svarbiausių viešojo sektoriaus modernizavimo strategijų, leidžiančių panaudoti privataus sektoriaus kapitalą, žinias ir gebėjimus valdžios problemoms spręsti. Integruodama geriausias viešojo ir privataus sektorių savybes, ji leidžia pasiekti sinerginį efektą, siekiant viešojo sektoriaus tikslų.²⁹

Dėl bendradarbiavimo tarp viešojo ir privataus sektorių formų įvairovės bei ne vienodos valstybių patirties, bendro požiūrio į VPP sąvoką bei į tai, kokie tarp viešojo ir privataus sektorių subjektų sudaromi sandoriai turėtų būti laikomi partneryste, o kurie ne, nėra. Bendrąją prasme „partnerystė“ reiškia bet kokią savanorišką dviejų ar daugiau asmenų veikimą kartu siekiant naudos.³⁰ Partneriai kartu priima sprendimus, dalinasi veiklai skirtu turto nuosavybės teise, prisiima veiklos riziką, bendrai atsako už skolas ir kitus įsipareigojimus, be to, dalinasi ne tik nauda, bet ir patirtais nuostoliais.³¹ VŠĮ Centrinės projektų valdymo agentūros³² parengtame metodiniame dokumente „Viešojo ir privataus sektorių partnerystės projektų vadovas“ VPP

²⁸ Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo 2 str. 18 d. (Valstybės žinios. 1999, Nr. 60-1945) yra reglamentuota, kad „Viešoji paslauga – valstybės ar savivaldybių kontroliuojamų juridinių asmenų veikla teikiant asmenims socialines, švietimo, mokslo, kultūros, sporto ir kitas įstatymų numatytas paslaugas. Įstatymų nustatytais atvejais ir tvarka viešąsias paslaugas gali teikti ir kiti asmenys“.

²⁹ Dūda M. Teoriniai viešojo ir privataus sektorių partnerystės įgyvendinimo aspektai // Viešoji politika ir administravimas. 2010, Nr. 33. P. 139.

³⁰ Garner B. A. Black's law dictionary. St. Paul (Minn.): Thomson/West, 2004. P. 1152.

³¹ Cartlidge D. Public Private Partnerships in Construction. Oxon: Taylor and Francis, 2006. P. 2.

³² Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2009 m. spalio 14 d. nutarimu Nr. 1290 „Dėl metodinę ir konsultacinę pagalbą teikiančio juridinio asmens įgaliojimo ir jo funkcijų nustatymo“ (Valstybės žinios. 2009, Nr. 124-5339) VŠĮ Centrinė projektų valdymo agentūra yra įgaliota teikti metodinę ir konsultacinę pagalbą koncesijų suteikimo klausimais rengiant ir įgyvendinant valdžios ir privataus subjektų partnerystės projektus.

apibrėžia kaip „sutarties tarp viešojo ir privataus sektorių formą, kuri iš privataus partnerio reikalauja finansinių, technologinių, ekspertizės, žinių ir kitokių investicijų, kurioje pagrindinių projekto rizikų valdymas perduodamas privačiam sektoriui, o viešasis sektorius moka privačiam sektoriui už paslaugų, kurias tradiciškai teikia pats viešasis sektorius, teikimą visuomenei.“

V. Obrazcovo³³, S. H. Linder³⁴, E. S. Savas³⁵ ir kai kurių kitų autorių darbuose pateikiama abejonė, ar VPP apskritai egzistuoja kaip savarankiška viešųjų paslaugų teikimo ir viešosios infrastruktūros kūrimo forma. Jų įsitikinimu, partnerystė yra žodžių žaismas, maskuojantis senesnes išorinio paslaugų pirkimo kontraktų ir privatizacijos formas. Anot E. S. Savas, VPP – tai tik „ypatingai lanksti privatizacijos forma“. Jo teigimu, šio termino paplitimą lemia tam tikras vengimas vartoti visuomenės akyse susikompromitavusį „privatizacijos“ terminą. Tokiu būdu, VPP terminas gali tapti patogia priemone paslėpti tikruosius vyriausybių tikslus – privatizaciją, valstybinio sektoriaus mažinimą ir privačių tiekėjų rėmimą, perleidžiant jiems viešųjų paslaugų teikimą. Tokia VPP samprata nėra pagrįsta, kadangi partnerystė, skirtingai nei privatizacija, valstybei palieka žymius kontrolės ir įtakos svertus. Pirma, plėtojant VPP, valstybinis turtas nėra perduodamas, o tik numatytą laiką perduodamas valdyti privačiam sektoriui. Netgi tuo atveju, jei viešoji infrastruktūra buvo sukurta finansuojant privačiam kapitalui, praėjus nustatytam terminui, ji pereina viešojo sektoriaus nuosavybėn. Antra, tarp viešojo ir privataus sektorių sudaroma partnerystės sutartis, kuri valstybei leidžia daryti įtaką viešųjų paslaugų teikimo procesui ir jį kontroliuoti, nustatyti pagrindinius paslaugų standartus. Net jei teikiant viešąsias paslaugas viešasis sektorius tiesiogiai nedalyvauja, jis išlieka atsakingas už teikiamas viešąsias paslaugas.³⁶

Kritiškai vertintini ir V. Kavaliauskaitės bei R. Jucevičiaus išsakyti teiginiai, kad VPP galėtų reikšti bendradarbiavimą, kai privatusis ir viešasis sektorius tam tikram trumpalaikiam ir konkrečiam tikslui kartu nusprendžia teikti prekes ar paslaugas įvairių sutarčių, privilegijų ir dotacijų pagrindu, kurias organizuoja vyriausybė.³⁷ Tuo tarpu D. Gudelis ir V. Rozenbergaitė VPP apibūdina kaip ilgalaikius abipuse nauda grindžiamus susitarimus tarp viešosios valdžios institucijų ir privačių bendrovių, kuriais siekiama kuo geriau išnaudoti viešojo ir privataus sektorių pranašumus.³⁸ Bendradarbiavimo ilgalaikiškumo kaip požymio partnerystės sąvokoje išskyrimas vertintinas teigiamai, nes viešajam ir privačiajam partneriui bendradarbiaujant ilgą

³³ Obrazcovas V., Savas E. S., Jančiauskas E. E. Valstybės ir savivaldybių turto valdymas ir privatizavimas: teorija ir praktika. Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2003. P. 72-113.

³⁴ Linder S. H. Coming to Terms with the Public-Private Partnership // American Behavioral Scientist. 1999, Vol. 43, No 1. P. 35-51.

³⁵ Savas E. S. Privatization in the city: successes, failures, lessons. Washington: CQ Press, 2005. P. 15-16.

³⁶ Dūda M. Teoriniai viešojo ir privataus sektorių partnerystės įgyvendinimo aspektai ... // ten pat, P. 140.

³⁷ Kavaliauskaitė V., Jucevičius R. Viešojo ir privataus sektorių partnerystės svarba realizuojant regiono konkurencinę strategiją // Ekonomika ir vadyba. 2009, Nr. 14. P. 811.

³⁸ Gudelis D., Rozenbergaitė V. Viešojo ir privataus sektorių partnerystės galimybės // Viešoji politika ir administravimas. 2004, Nr. 8. P. 58.

laiką atsiskleidžia svarbiausi šio bendradarbiavimo privalumai, be to, šis požymis leidžia atskirti VPP teises formas nuo klasikinių viešųjų pirkimų sutarčių, kurios dažniausia būna orientuotos į trumpalaikį tikslą.³⁹

Remiantis H. van Ham ir J. Koppenjan, VPP galima apibrėžti kaip tam tikros trukmės bendradarbiavimą tarp viešojo ir privataus sektorių, kuriam vykstant kartu kuriamos viešosios prekės ir paslaugos, taip pat dalijamasi rizikomis, kaštais ir resursais, susijusiais su šia veikla. Toks apibrėžimas akcentuoja tris svarbiausius partnerystės charakteristikas: 1) bendrą veiklą kuriant viešąsias prekes ir paslaugas bei jų teikimui reikalingą infrastruktūrą, 2) tam tikrą bendradarbiavimo trukmę, dažniausia ilgalaikę, 3) rizikos, kaštų ir resursų pasidalijimą tarp partnerių.⁴⁰

Apibendrinus galima teigti, kad iki šiol nėra nusistovėjusio vieningo VPP apibrėžimo, taip pat nėra sutariama, kokios viešojo ir privataus sektorių bendradarbiavimo formos patenka į VPP sąvoką. Nepaisant skirtingų požiūrių į partnerystę ir jos tikslus, daugelis autorių sutaria, kad VPP yra „vidurio kelias“ tarp valstybinio valdymo ir privatizacijos, leidžiantis geriausiai patenkinti visuomeninius poreikius. Jungdama geriausias viešojo ir privataus sektoriaus savybes, ji sukuria pridėtinę vertę abiem pusėm, leidžia geriau realizuoti idėjas ir projektus. Tačiau pats partnerystės sudarymo faktas savaime dar neužtikrina, kad ji dalyviams suteiks sėkmę. Bendradarbiavimo sėkmė daugiausia priklauso nuo to, kaip gerai dalyviai koordinuoja savo sprendimus ir veiksmus.

2.2. Viešosios privačiosios partnerystės raida

Nors VPP sąvoka pradėta vartoti Jungtinėse Amerikos Valstijose tik XX a. pirmoje pusėje, o praktikoje partnerystės projektai plačiai taikomi miestų infrastruktūros atnaujinimui nuo XX a. 6 dešimtmečio,⁴¹ yra nenuginčijamų faktų, leidžiančių teigti, kad bent viena viešojo ir privataus sektorių partnerystės forma gyvuoja nuo Romos laikų iki šių dienų. Remiantis mokslininkų tyrinėjimais, romėniškas terminas „*concessio*“ gali būti laikomas dabartinio koncesijos termino protėviu ne tik etimologine, bet ir koncepcijos prasme. Koncesijos būdu Romoje buvo statomi akvedukai, plėtojama infrastruktūra.⁴²

³⁹ Pavyzdžiui, Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymo 18 str. (Valstybės žinios. 1996, Nr. 84-2000) yra numatyta, kad viešojo pirkimo-pardavimo sutartis gali būti sudaroma ne ilgesniam kaip 3 metų laikotarpiui. Išimties numatytos Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2006 m. gegužės 5 d. nutarimu Nr. 432 „Dėl Viešojo pirkimo-pardavimo sutarčių, sudaromų ilgiau kaip 3 metams, terminų nustatymo kriterijų ir atvejų, kuriais gali būti sudaromos tokios sutartys, aprašo patvirtinimo“ (Valstybės žinios. 2006, Nr. 51-1892) patvirtintame Viešojo pirkimo-pardavimo sutarčių, sudaromų ilgiau kaip 3 metams, terminų nustatymo kriterijų ir atvejų, kuriais gali būti sudaromos tokios sutartys, apraše.

⁴⁰ Dūda M. Teoriniai viešojo ir privataus sektorių partnerystės įgyvendinimo aspektai ... // ten pat, P. 141.

⁴¹ Yescombe E. R. Public-Private Partnerships: Principles of Policy and Finance. Amsterdam: Elsevier Ltd., 2007. P. 2.

⁴² Urbonavičius S. Koncesijos samprata ir teisinis reguliavimas // Socialinių mokslų studijos. 2010, Nr. 3 (7). P. 258.

Viduramžiais privačių asmenų finansuojamas, tačiau valstybės vardu veikiantis Didžiosios Britanijos laivynas padėjo laimėti 1585–1603 m. vykusį karą su Ispanija. Privatiems asmenims valstybė išduodavo licencijas turėti ginkluotus laivus, o už tai šie dešimtadalį grobio atiduodavo Didžiosios Britanijos karūnai. Vėliau privataus sektoriaus lėšomis vykdytos ekspedicijos į Indiją, įkurtos kolonijos Šiaurės Amerikoje ir Karibų jūros regione.⁴³

Kaip viešojo ir privataus sektorių partnerystės projektas buvo pastatytas Viduržemio ir Raudonąją jūras jungiantis Sueco kanalas. Pagal koncesijos sutartį 1854 m. privati kompanija Compagnie Universelle du Canal Maritime Suez įsipareigojo privačiomis lėšomis pastatyti kanalą bei 99 metus jį valdyti rinkdama mokesčių iš kanalo naudotojų, o tada perduoti Egiptui. Koncesijos sutarties pagrindu po Prancūzijos revoliucijos buvo įgyvendinami dauguma infrastruktūros projektų – statomi geležinkeliai, dujotiekiai ar elektros energijos tinklai,⁴⁴ pastatytas tuo metu aukščiausias pasaulyje statinys – Eifelio bokštas.⁴⁵

XX amžiuje VPP reikšmė pasaulyje, o ypač Europoje, sumažėjo dėl pasikeitusio valdžios vaidmens valstybėje,⁴⁶ komunistinių idėjų stiprėjimo bei nacionalizavimo. XX a. 8–9 dešimtmečiais nacionalizavimą Europoje išstūmė jo priešingybė – privatizavimas, kurio metu valstybės turtą, paslaugų teikimą bei visą su tuo susijusią riziką perimdavo privatūs asmenys. VPP atgimė kaip galimybė suderinti dviejų priešingybių – nacionalizavimo ir privatizavimo – privalumus.⁴⁷ Ji leido kontroliuoti privataus partnerio veiklą užtikrinant paslaugų kokybę ir kartu taupyti biudžeto lėšas.

Bendradarbiavimas tarp viešojo ir privataus sektorių Europoje vis didesnę svarbą pradėjo įgauti XX a. 9 dešimtmečio pabaigoje, kai Didžiosios Britanijos vyriausybė nusprendė įgyvendinti privačios finansinės iniciatyvos projektus. Ši partnerystės forma atsirado, kai siekdama sumažinti už naudojimąsi keliais vairuotojams tiesiogiai tekusią mokesčių našta Didžiosios Britanijos vyriausybė pradėjo pati mokėti atlygį privačiajam partneriui. Privati finansinė iniciatyva tapo ypač svarbi statant objektus (pavyzdžiui, mokyklas, darželius ir ligonines), kurių vartotojai negalėjo tiesiogiai objektų statytojui susimokėti už gaunamas paslaugas, dėl ko ši įsipareigojimą prisiėmė valstybė.⁴⁸ Europos Investicijų banko ataskaitos duomenimis, 2004 m. Didžioji Britanija išliko VPP sutarčių lyderiu ir turėjo 650 VPP projektų, iš kurių 400 buvo jau įgyvendinimo stadijoje. Jų finansavimas sudarė 12 proc. visų išlaidų

⁴³ Hodge G., Greve C., *The Challenge of Public-Private Partnership. Learning from international Experience*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Ltd, 2005. P. 24-27.

⁴⁴ Delmon J. *Project finance, BOT projects and risk*. The Hague: Kluwer Law International. 2005. P. 55.

⁴⁵ Urbonavičius S. *Koncesijos samprata ir teisinis reguliavimas ... // ten pat*.

⁴⁶ Yescombe E. R. *Public-Private Partnerships: Principles of Policy and Finance*. ... *ibid*, P. 5.

⁴⁷ Hodge G., Greve C., *The Challenge of Public-Private Partnership. Learning from international Experience*. ... *ibid*, P. 32-33.

⁴⁸ Yescombe E. R. *Public-Private Partnerships: Principles of Policy and Finance*. ... *ibid*, P. 9.

investicijoms.⁴⁹ Kitos šalys VPP pradėjo plėtoti atskirų sektorių ribose, pvz., Ispanijoje VPP iniciatyva labiausiai paplito transporto sektoriuje: privataus sektoriaus įtraukimas tapo pagrindiniu transporto plėtros 2005-2020 m. programos elementu. Programa numatė 214 mlrd. eurų investicijų, iš kurių 20 proc. turėjo sudaryti VPP sutartys.⁵⁰

Sektoriai, kuriuose pasaulyje buvo įgyvendinti VPP projektai: energijos gamyba ir teikimas; vandens teikimas ir nuotekų surinkimas; atliekų tvarkymas; sveikatos apsauga (ligoninės); švietimas ir mokslas; sportas (stadionai, baseinai); susisiekimas (oro eismo kontrolė, geležinkeliai, keliai); informacinės technologijos; visuomenės sauga (kalėjimai, policijos nuovados); būstas (socialinis būstas, bendrabučiai).⁵¹

2.3. Viešosios privačiosios partnerystės bendradarbiavimo formos

VPP gali būti klasifikuojamos pagal kiekvieno partnerio turimos įtakos ir kompetencijos lygį, pagal partnerystės pasekmes mokesčių mokėtojų atžvilgiu, pagal padėtį viešumo ir privatumo skalėje bei pagal rizikos perkėlimo laipsnį iš viešojo privačiam asmeniui.⁵²

Europos Komisijos parengtoje Žaliojoje knygoje dėl Viešųjų ir privačių partnerysčių ir Bendrijos viešųjų pirkimų ir koncesijų teisės normų (toliau – Žalioji knyga) yra skiriamos dvi VPP formos, atsižvelgiant į bendradarbiavimo santykių atsiradimo prigimtį:

- 1) institucionalizuota VPP, kuri reiškia viešojo ir privataus sektorių bendradarbiavimą per atskirą juridinį asmenį;
- 2) išimtinai sutartinė VPP, pagal kurią viešasis ir privatus sektorius bendradarbiauja sutarties pagrindu.⁵³

2.3.1. Institucionalizuota viešoji privačioji partnerystė

Europos Sąjungos (toliau – ES) lygmeniu šiuo metu nėra specialių institucinės partnerystės sudarymą reglamentuojančių teisės aktų, todėl valstybės narės gali pačios nusistatyti institucinės partnerystės apibrėžimus. Steigdamos mišrias bendroves, kurioms bus perduodama vykdyti tam tikra valstybės ar savivaldybės institucijų funkcijoms priskirta veikla, valstybės

⁴⁹ VšĮ Centrinės projektų valdymo agentūros parengtas „Viešojo ir privataus sektorių partnerystės projektų vadovas“ http://www.ppplietuva.lt/images/files/metodikos/07_21_I_metodikos_paketas_nauja_redakcija.pdf; prisijungimo laikas: 2012-03-05.

⁵⁰ Ten pat.

⁵¹ Sektoriai, kuriuose pasaulyje buvo įgyvendinti VPP projektai <http://www.ppplietuva.lt/partneryste/apie/partneryste-pasaulyje.html>; prisijungimo laikas: 2012-03-05.

⁵² Urbonavičius S. Koncesijos samprata ir teisinis reguliavimas ... // ten pat, P. 261.

⁵³ Europos Komisijos 2004 m. balandžio 30 d. išleista žalioji knyga dėl Viešųjų ir privačių partnerysčių ir Bendrijos viešųjų pirkimų ir koncesijų teisės normų. COM (2004) 327 galutinis, Briuselis.

narės privalo laikytis ES teisės aktų, reglamentuojančių viešuosius pirkimus ir koncesijas bei ES sutartyse įtvirtintų teisių ir laisvių. Pažymėtina, kad Europos Komisija institucinę partnerystę supranta kaip bendradarbiavimą tarp viešojo ir privataus sektoriaus subjektų, kuomet steigiamas mišraus kapitalo juridinis asmuo, kuris vykdo viešojo pirkimo – pardavimo sutartis arba koncesijos sutartis ir nurodo, kad praktikoje institucinė partnerystė dažniausiai įgyvendinama dviem būdais, t.y. kai:

- 1) tam tikrai veiklai vykdyti yra įsteigiama nauja įmonė, kurios akcijos priklauso valstybei ar savivaldybei ir privačiam subjektui, ir su šia naujai įsteigta įmone sudaroma koncesijos arba viešojo pirkimo sutartis, arba
- 2) privatus subjektas įneša savo dalį į jau egzistuojančią viešojo sektoriaus įmonę, vykdančią užsakymus pagal anksčiau sudarytas koncesijos arba viešojo pirkimo sutartis.

Bendrosios viešojo ir privataus sektorių įmonės steigiamos tuomet, kai sektoriai nori dalintis rizika ir nauda, susijusia su konkreto ūkio subjekto veikla. Kiekviena šalis steigiant įmonę prisiima vaidmenį, atitinkantį jos gebėjimus ir žinias. Rizika ir nauda dalinamos proporcingai dalyvavimui įmonės kapitale arba pagal kitus susitarimus. Paprastai tokios įmonės yra steigiamos tam, kad išnaudotų viešojo turto komercinį potencialą, pavyzdžiui, viešosios mokslinių tyrimų infrastruktūros.⁵⁴

2.3.2. Sutartinė viešoji privačioji partnerystė

Skirtingos viešojo ir privataus sektorių sutartys sudaromos įvairiems tikslams skirtinguose ūkio sektoriuose, ir atspindi skirtingus vyriausybės poreikius infrastruktūros plėtrai ir viešosioms paslaugoms. Vadovaujantis siaurąja VPP sąvokos prasme, skiriami pagrindiniai 4 VPP sutarčių tipai:⁵⁵

- 1) DBFO (Design-Build-Finance-Operate)⁵⁶ – partnerystės forma, kai viešasis sektorius visą sutarties galiojimo ir vykdymo laiką išlieka infrastruktūros savininku, o privatus sektorius pagal sutartį teikia atlygintinas paslaugas;

1 lentelė. DBFO partnerystės sutarties privalumai ir trūkumai⁵⁷

Bruožai	- sutartis su privačiu sektoriumi dėl viešojo administravimo infrastruktūros
---------	--

⁵⁴ VŠĮ Centrinės projektų valdymo agentūros parengtas „Viešojo ir privataus sektorių partnerystės projektų vadovas“ ... ten pat, prisijungimo laikas: 2012-03-05.

⁵⁵ Ten pat.

⁵⁶ iš ang. k. Projektuoti-Statyti-Finansuoti-Eksploatuoti

⁵⁷ European Commission Guidelines for Successful Public – Private Partnerships

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/ppp_en.pdf ; prisijungimo laikas: 2012-03-05.

	<p>objekto projektavimo, statybos finansavimo ir eksploatavimo nustatytam laikotarpiui, po to objektas perduodamas viešajam sektoriui;</p> <ul style="list-style-type: none"> - objektas yra privataus sektoriaus nuosavybė sutarties periodui, ir viešasis sektorius moka mokestį, kuris padengia privataus sektoriaus kaštus; - pagrindinė paskata yra privataus finansavimo pritraukimas papildomai prie rizikos perdavimo; - sudaromos įvairios atsakomybės už projektavimą, statybą, finansavimą ir priežiūrą kombinacijos
Taikymo sritis	<ul style="list-style-type: none"> - tinka projektams, kurie apima didelį eksploatavimo komponentą; - ypač tinkami kelių, vandens ir atliekų sistemų projektams
Stiprybės	<ul style="list-style-type: none"> - projektavimo, statybos ir veiklos rizikos perkėlimas; - potencialas pagreitinti statybos procesą; - skatina privataus sektoriaus inovacijas ir didina vertę už pinigus; - padidina eksploatavimo ir priežiūros kokybę; - sutartys gali būti pritaikomos, kad būtų pabrėžti svarbiausi aspektai; - viešasis sektorius gali koncentruotis ties esminėmis savo atsakomybėmis; - pritraukia privatų finansavimą; - taiko griežtą paskolų kontrolės discipliną; - numato daugiau nuspėjamą ir nuoseklų kaštų skaičiavimą; - didesnis potencialas pagreitinti statybos procesą; - didesnis rizikos perkėlimas skatina privatų sektorių taikyti viso ekonominio gyvavimo laikotarpį kaštų metodą jau projektavimo etape
Silpnybės	<ul style="list-style-type: none"> - galimas konfliktas tarp planavimo ir aplinkosaugos reikalavimų; - sutartys yra sudėtingesnės ir pirkimo procesas bus ilgesnis negu paprastų pirkimų atveju; - reikalingos sutarties valdymo ir veiklos priežiūros sistemos; - atsiranda „veiklos sugrąžinimo“ kaštai, kai operatoriaus veikla nėra patenkinama; - privatus sektorius gali pareikalauti finansinių garantijų; - reikalinga pokyčių valdymo sistema

2) CONSESSION⁵⁸ - partnerystės forma, kai privačiam partneriui suteikiama teisė teikti bendrus ekonominius interesus tenkinančias paslaugas, už kurias teikėjui moka vartotojai;

⁵⁸ iš ang. k. KONCESIJA

2 lentelė. CONSESSION partnerystės sutarties privalumai ir trūkumai⁵⁹

Bruožai	<ul style="list-style-type: none"> - atitinka DBOF partnerystės sutarties bruožus su išlyga, kad privatusis sektorius padengia savo kaštus iš paslaugų vartotojų mokesčio; - pagrindinė paskata yra „teršėjas moka“ principas, papildomai prie privataus finansavimo pritraukimo ir rizikos perdavimo
Taikymo sritis	<ul style="list-style-type: none"> - tinka projektams, kuriuose gali būti taikomas paslaugų vartotojų mokestis; - iš dalies tinkamas kelių, vandens ir atliekų projektams
Stiprybės	<p>turi visus DBOF pranašumus, ir dar papildomus:</p> <ul style="list-style-type: none"> - skatina „teršėjas moka“ principo taikymą; - padidina poreikio rizikos perdavimo mastą ir skatina naudoti trečiųjų šalių pajamas
Silpnybės	<p>turi visas DBOF silpnybes, ir dar papildomas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - gali būti politiškai nepriimtinas; - reikalauja efektyvaus alternatyvų valdymo (pvz. alternatyvūs keliai ar transporto formos, alternatyvos vandens tiekimo sistemos)

3) BOO (Build-Own-Operate)⁶⁰ – partnerystės forma, kai privatus sektorius pastato ir valdo infrastruktūros objektą, naudoja jį veiklai vykdyti, o viešasis sektorius moka jam už teikiamą paslaugą (išskirtinumas – objekto nuosavybė viešajam sektoriui neperduodama);

4) BOT (Build-Operate-Transfer)⁶¹ – partnerystės forma, kai privatus partneris pastato, vykdo veiklą ir perduoda infrastruktūros objektą viešajam partneriui pasibaigus sutarties terminui (privačiam partneriui už teikiamą viešąją paslaugą bei investicijas atlygina viešasis partneris).

3 lentelė. BOT partnerystės sutarties privalumai ir trūkumai⁶²

Bruožai	<ul style="list-style-type: none"> - sutartis su privačiu sektoriumi dėl viešojo administravimo infrastruktūros objekto projektavimo, statybos ir eksploatavimo nustatytam laikotarpiui, po to objektas perduodamas viešajam sektoriui; - objekto statybą finansuoja viešasis sektorius ir nuosavybė priklauso viešajam sektoriui visam sutarties periodui;
---------	---

⁵⁹ European Commission Guidelines for Successful Public – Private Partnerships ... ibid, prisijungimo laikas: 2012-03-05.

⁶⁰ iš ang. k. Statyti-Turėti-Eksploatuoti

⁶¹ iš ang. k. Statyti-Eksploatuoti-Perduoti

⁶² European Commission Guidelines for Successful Public – Private Partnerships ... ibid, prisijungimo laikas: 2012-03-05.

	<ul style="list-style-type: none"> - pagrindinė paskata yra dar vienos rizikos – veiklos rizikos – perdavimas privačiam sektoriui kartu su statybos ir projektavimo rizika
Taikymo sritis	<ul style="list-style-type: none"> - tinka projektams, kurie apima didelį eksploatavimo komponentą; - ypatingai tinkami vandens ir atliekų sistemų projektams
Stiprybės	<ul style="list-style-type: none"> - projektavimo, statybos ir veiklos rizikos perkėlimas; - potencialas pagreitinti statybos procesą; - rizikos perkėlimas skatina privatų sektorių taikyti viso ekonominio gyvavimo laikotarpio kaštų metodą; - skatina privataus sektoriaus inovacijas ir didina vertę už pinigus; - padidina eksploatavimo ir priežiūros kokybę; - sutartys gali būti pritaikomos, kad būtų pabrėžti svarbiausi aspektai; - viešasis sektorius gali koncentruotis ties esminėmis savo atsakomybėmis
Silpnybės	<ul style="list-style-type: none"> - galimas konfliktas tarp planavimo ir aplinkosaugos reikalavimų; - sutartys yra sudėtingesnės ir pirkimo procesas bus ilgesnis, negu paprastų pirkimų atveju; - reikalingos sutarties valdymo ir veiklos priežiūros sistemos; - atsiranda veiklos perėmimo kaštai, kai operatoriaus veikla nėra patenkinama; - nepritraukia privataus finansavimo, ir įpareigoja viešąjį sektorių teikti ilgalaikį finansavimą

VPP sutartys turi savo ypatingus požymius, kurie skiria jas nuo kitų viešojo ir privataus sektorių sutarčių, visų pirma tai pasakytina apie kitokį konkursų organizavimą ir visiškai kitą požiūrį į metodus, taikomus infrastruktūros projektų pirkimuose:

- 1) koncentravimasis į paslaugas (VPP pagrindas – gauti nustatytos apimties ir kokybės paslaugas per sutartą laiką. Paslaugos (ne turto) pirkimas leidžia valdžios sektoriui koncentruoti dėmesį į teikiamų paslaugų kokybę viso infrastruktūros objekto ekonominio gyvavimo periodo metu, ypač į pagrindinių paslaugų (mokymas, gydymas, socialinė globa ir t.t.) teikimą, nes tokios papildomos paslaugos, kaip infrastruktūros objektų eksploatavimas, maitinimas, tvarkymas ir panašiai, perduodamos partneriui);
- 2) atsiskaitymas susijęs su gaunamos paslaugos kokybe (mokestis už ne laiku ar nekokybiškai teikiamą paslaugą yra mažinamas. Paprastai „nėra paslaugos“ reiškia „nėra mokėjimo“ – tai fundamentali VPP taisyklė, demonstruojanti, kad partneris prisiima infrastruktūros objekto funkcionavimo riziką. Panašiai, tais atvejais, kai

- plėtojama ekonominė infrastruktūra, už paslaugą mokės jos galutiniai vartotojai ir jie taip pat mokės už sutartos apimties ir kokybės paslaugas);
- 3) ekonominio gyvavimo periodo požiūris (VPP struktūra numato pilną projektavimo, statybos, eksploatavimo ir paslaugos integravimą, nes visus šiuos procesus dažniausiai valdys vienas privatus partneris);
 - 4) griežta finansinė disciplina (privataus finansavimo, investuotojų ir kredito institucijų lėšų dalyvavimas kelia ypatingus reikalavimus lėšų kontrolei);
 - 5) laukiamo rezultato apibūdinimas (apibūdinama, kaip turi funkcionuoti infrastruktūra ir kaip turi būti teikiamos paslaugos, o ne techniniai infrastruktūros ypatumai);
 - 6) už pinigus gaunama vertė (tai pagrindinis partnerių pasiūlymų vertinimo ir partnerystės pranašumo nustatymo kriterijus. Gaunamos vertės kiekybinis įvertinimas paprastai atliekamas „lyginamųjų viešojo sektoriaus kaštų“ modelio pagrindu, kuris parodo projekto viso ekonominio gyvavimo periodo grynąją dabartinę vertę tuo atveju, jei jį tradiciniu būdu įgyvendins viešasis sektorius);
 - 7) sutarties terminas (sutarties terminas paprastai atitinka optimalią objekto ekonominio gyvavimo periodo trukmę, bei nustatomas įvertinus tinkamo atlygio privataus sektoriaus partneriui galimybes bei paskolų terminus).⁶³

Pabrėžtina, kad skirtingų sektorių partneriai, siekdami bendradarbiavimo, turi skirtingų tikslų ir reikalavimų, kuriuos turi atitikti partnerystės susitarimas, kad partneriai norėtų ir galėtų jame dalyvauti. Vieni tikslai papildo kitus, kiti – prieštarauja, ir kuo daugiau susitarimo dalyvių, tuo platesnis tikslų ir reikalavimų spektras. Privataus sektoriaus pagrindinis tikslas ir su tuo susiję reikalavimai bet kokiuose susitarimuose yra galimybė gauti pelną. Papildomai, mainais už didesnės rizikos prisiėmimą, privatus sektorius tikėtis pajamų potencialo didinimo. Prieš prisiimant įsipareigojimus, privatus partneris pareikalaus aiškios partnerystės teisinės ir institucinės struktūros ir norės matyti ekonominio augimo potencialą kartu su tam tikro lygio politine parama ir stabilumu. Viešasis sektorius, priešingai, siekia efektyvumo didinimo ir išlaidų mažinimo, todėl privataus partnerio motyvacija gauti didesnę pelną sukelia interesų konfliktą su viešojo partnerio interesais. Tačiau viešasis sektorius, partnerystės atveju, sutinka su privačių partnerių pagrįstu pelnu – mainais į geresnes paslaugas ir didesnę efektyvumą, nuosavų finansinių resursų pritraukimą ir spartesnę projektų įgyvendinimą.⁶⁴ Apibendrinus galima teigti, kad partnerystės tikslas yra didesnė nauda už tą patį piniginių vienetą.

⁶³ VŠĮ Centrinės projektų valdymo agentūros parengtas „Viešojo ir privataus sektorių partnerystės projektų vadovas“ ... ten pat, prisijungimo laikas: 2012-03-05.

⁶⁴ Ten pat.

2.4. Viešosios privačiosios partnerystės įgyvendinimo aspektai

Viešojo sektoriaus institucijos daugelyje šalių, spręsdamos, kaip teikti viešąsias paslaugas ir užtikrinti jų teikimui reikalingą infrastruktūrą, vis dažniau pasirenka VPP. VPP yra alternatyva ir tradiciniam viešųjų paslaugų organizavimui viešajame sektoriuje, ir viešiesiems pirkimams, ir privatizavimui, kuriam būdinga tai, jog viešosios nuosavybės teisės bei teisės teikti kokias nors paslaugas atiduodamos privačiam sektoriui. VPP užtikrina, kad privatūs investuotojai tam tikrą laikotarpį galėtų naudotis viešuoju turtu, tačiau šio turto nuosavybės teises išsaugotų viešojo sektoriaus institucijos.⁶⁵

Nors VPP kaip viešųjų paslaugų teikimo būdas egzistuoja seniai, jos atsiradimas ir vystymasis skirtingose šalyse labai skiriasi. Tai priklauso nuo:

- 1) struktūrinių kliūčių – daugelyje šalių didelė viešojo sektoriaus atsakomybės ir funkcijų dalis yra deleguota regioninei ir vietinei valdžiai. Struktūrų, reikalingų VPP vystymuisi steigimas užima daug laiko ir reikalauja didelės centrinės valdžios intervencijos ir paramos. Todėl paprastai šalys pradeda vystyti partnerystę nuo sričių ir paslaugų, priskirtų centrinės valdžios institucijų kompetencijai, o vėliau įtraukia ir regionus;
- 2) teisinių kliūčių – teisės aktų sistema, reglamentuojanti atsakomybę už viešųjų paslaugų teikimą, paprastai būna labai sudėtinga ir griežta. Todėl šalims dažnai tenka keisti teisės aktus, kad paskatintų VPP;
- 3) politinių kliūčių – ne tik politinis pasipriešinimas, bet ir politinis abejingumas gali tapti partnerystės vystymo kliūtimi. Partnerystė pareikalaus didelių pasirengimo pastangų, ir be aiškiai išreikštos politinės valios ir paramos, siekio ir įsipareigojimo gerinti viešųjų paslaugų teikimo efektyvumą, viešojo sektoriaus inercija VPP požiūriu sunkiai bus įveikiama.⁶⁶

Svarbiausias vaidmuo plėtojant VPP tenka vyriausybei, kuri remdamasi teisiniu reglamentavimu gali arba paskatinti, arba nuslopinti partnerystės iniciatyvas. Per platus teisinis reglamentavimas paprastai atstumia privačią nuosavybę, o nepakankamas gali atverti kelią įvairiems piktnaudžiavimams.⁶⁷

Prieš pradėdama formuoti ir įgyvendinti partnerystę, valdžia turi nustatyti, ar apskritai egzistuoja poreikis VPP. Sprendimas turi būti paremtas ne politiniais-ideologiniais motyvais, bet rimta ekonomine ir teisine analize. Ekonominė analizė leidžia palyginti valstybinio paslaugų

⁶⁵ Gudelis D., Rozenbergaitė V. Viešojo ir privataus sektorių partnerystės galimybės ... // ten pat, P. 59.

⁶⁶ VšĮ Centrinės projektų valdymo agentūros parengtas „Viešojo ir privataus sektorių partnerystės projektų vadovas“ ... ten pat, prisijungimo laikas: 2012-03-05.

⁶⁷ Dūda M. Teoriniai viešojo ir privataus sektorių partnerystės įgyvendinimo aspektai ... // ten pat, P. 144.

aprūpinimo sąnaudas su atitinkamomis išorinio įsigijimo sąnaudomis. Ši analizė, paremta pagrindinėmis viešojo pasirinkimo ir sandorio sąnaudų teorijų nuostatomis, viešajam sektoriui parodo kelią tarp dviejų galimų alternatyvų: „kurti“ ir „pirkti“.⁶⁸ Vyriausybė gali pasirinkti įgyvendinti socialinius tikslus, pasinaudodama valstybės tarnyba, ir kolektyviai valdomomis paslaugų teikimo priemonėmis (sprendimas – „kurti“), arba juos įgyvendinti netiesiogiai, tarpininkaujant verslo ir nevyriausybinėms organizacijoms (sprendimas – „pirkti“).

Vyriausybei renkant tarp viešojo bei viešojo ir privataus įgyvendinimo alternatyvų, labai svarbus tampa *ex ante* modelio alternatyvų įvertinimas. Viešųjų projektų įgyvendinimo alternatyvoms įvertinti gali būti panaudojamos dvi priemonės:

- 1) lyginamoji viešojo ir privataus sektoriaus alternatyva (Public-Private Comparator), leidžianti ankstyvojoje projekto stadijoje nuspręsti, ar viešojo ir privataus sektorių partnerystė leis pasiekti reikiamo efektyvumo;
- 2) lyginamoji viešojo sektoriaus alternatyva (Public Sector Comparator), leidžianti palyginti viešojo ir privataus sektoriaus partnerystės projekto teikiamas galimybes su alternatyva, jei šis projektas būtų įgyvendinamas grynai viešojo sektoriaus pastangomis.⁶⁹

Be ekonominės analizės turi būti atliekama ir teisinė partnerystės galimybių analizė.⁷⁰ Valdžia turi įvertinti ar egzistuojanti teisinė struktūra sudaro palankias sąlygas partnerystės projektui įgyvendinti, ar pasirinkta partnerystės forma neprieštaruoja nacionalinėje teisėje įtvirtintiems normoms.

Jei atlikta analizė parodo, kad VPP yra pranašesnė alternatyva už tradicinį paslaugų teikimo ir viešosios infrastruktūros plėtojimo būdą, tada pereinama prie partnerystės formavimo ir jos įgyvendinimo. Šie etapai yra glaudžiai susiję tarpusavyje, kadangi nuo to, kaip yra suformuojama partnerystė, priklauso jos sėkmingas įgyvendinimas.⁷¹ VŠĮ Centrinės projektų valdymo agentūros parengtame metodiniame dokumente „Viešojo ir privataus sektorių partnerystės projektų vadovas“ yra išskiriami šie sėkmingos partnerystės analizės aspektai:

- 1) techniniai klausimai (turi būti įvertintas infrastruktūros naudojimo efektyvumas ir nustatytos neefektyvaus naudojimo priežastys, infrastruktūros atitikimas naudotojų poreikiams, sektoriaus sistemų tarpusavio priklausomybė ir jungtys (pvz., energijos gamyba – perdavimas – skirstymas, arba transporto intermodalumas – bendrų bilietų naudojimas – vieningas techninis standartas);

⁶⁸ Bartan A., Essig M., Schaefer B. Public-Private partnerships as an Element of Public Procurement Reform in Germany // Journal of Public Procurement. 2005, P. 131-132.

⁶⁹ Dūda M. Teoriniai viešojo ir privataus sektorių partnerystės įgyvendinimo aspektai ... // ten pat, P. 144.

⁷⁰ Bartan A., Essig M., Schaefer B. Public-Private partnerships as an Element of Public Procurement Reform in Germany ... // ibid, P. 132.

⁷¹ Dūda M. Teoriniai viešojo ir privataus sektorių partnerystės įgyvendinimo aspektai ... // ten pat, P. 144.

- 2) teisinės, sektoriaus reguliavimo ir politinės sistemos klausimai (šioje srityje turi būti nagrinėjama – taikomi teisės aktai, reguliuojančios institucijos, už sektoriaus plėtrą atsakingos institucijos, tarifų nustatymo ir subsidijavimo politika, privalomų sektoriaus paslaugų teikimo standartų egzistavimas, aplinkosaugos ir sveikatos apsaugos reikalavimai, darbo santykių reguliavimas, apribojimai užsienio įmonių nuosavybei/veiklai. Stabilios institucinės ir teisinės aplinkos sukūrimas yra kritinė sėkmingos partnerystės prielaida. Visi šios aplinkos trūkumai ar nestabilumai investuotojų vertinami kaip papildoma rizika, nes jie ieškos įrodymų, kad jų investicijos ir teisės bus apsaugotos per visą partnerystės laikotarpį);
- 3) institucijos statuso ir gebėjimo klausimai (VPP iš proceso dalyvių, veikiančių tiek viešajame sektoriuje, tiek už jo ribų, reikalauja naujų arba žymiai geresnių gebėjimų. Dažnai specifiniai VPP padaliniai yra kuriami tam, kad sutelktų ir suformuotų reikalingus gebėjimus. Prieš pradėdamas VPP projektus, viešasis sektorius turi įsitikinti, ar institucijos supranta, kokia kompetencija yra būtina, ar yra pakankamai finansinių ir žmogiškųjų išteklių tinkamai paruošti partnerystės sutartis, ar VPP rengimo ir sprendimų priėmimo procesas yra apibrėžtas ir skaidrus);
- 4) komerciniai, finansiniai ir ekonominiai klausimai (pagrindiniai sektoriaus paslaugų teikimo komerciniai, finansiniai ir ekonominiai ypatumai ir rezultatai turi būti aiškūs. Paslaugų naudotojų apmokestinimo sistemos, naudotojų duomenų bazės, finansavimo mechanizmai turi būti patikrinti ir patikimi – to būtina siekiant suprasti ar pagerinti paslaugos teikėjo finansinę poziciją iki VPP susitarimo. Taip pat svarbu, kad sektoriaus paslaugos būtų prieinamos naudotojams, paslaugų tarifai būtų priimtini ir skatintų paslaugų naudojimą, jei to būtina viešojo intereso užtikrinimui, turi būti numatytas paslaugų teikimo subsidijavimas. Viešajame sektoriuje turi egzistuoti visuotinai priimtas ir taikomas projektų finansinės ekonominės analizės standartas, kuriuo vadovaujantis nustatomas projektų ekonominis efektyvumas ir naudingumas, bei planuojamos investicijos).⁷²

VPP formavimo etape yra nustatoma VPP struktūra, apibrėžiamos jos ribos ir apimtis, apsirinkami dalyviai, nustatomas ir padalijamas tarp partnerių rizikos ir sudaroma partnerystės sutartis. Kaip pastebi H. Van Ham ir J. Koppenjan, iš anksto nėra nustatyto geriausio VPP įgyvendinimo modelio, jis yra atrandamas vykstant ilgoms ir sudėtingoms deryboms ir ieškant kompromisų. Formuodama VPP, valdžia turi vadovautis keletu esminių dalykų: suinteresuotųjų

⁷² VŠĮ Centrinės projektų valdymo agentūros parengtas „Viešojo ir privataus sektorių partnerystės projektų vadovas“ ... ten pat, prisijungimo laikas: 2012-03-05.

identifikavimu, galimybių optimizavimu, pelno dalies rezervavimu, privačių dalyvių atranka konkurso būdu.⁷³

Formuojant ir įgyvendinant VPP, labai svarbi partnerių pasitikėjimo ir bendradarbiavimo atmosfera. Tarpusavio pasitikėjimas yra neįmanomas be abipusio dalyvių pozicijų, tikslų, interesų ir motyvų suvokimo, pagarbos. Todėl būtinas pastovus komunikavimas tarp partnerių, pastariesiems aiškinantis tarpusavio požiūrius į VPP ir jos įgyvendinimo būdus. Turi būti atsižvelgiama ir į partnerių pasirengimą bendradarbiauti, t.y. jų finansinę būklę, motyvus, kompetenciją ir patirtį įgyvendinant panašius partnerystės projektus. Pasirenkant partnerį, svarbios dalyvių charakteristikos: organizacinė struktūra, kultūra, tikslai, valdymo filosofija, ekspertizės lygis ir ideologinė laikysena pagrindinių vertybių atžvilgiu. Siekdama paskatinti privatų sektorių aktyviau dalyvauti VPP projektuose, vyriausybė gali pasinaudoti įvairiomis finansinėmis priemonėmis: subsidijomis, garantijomis, mokesčių lengvatomis, kapitalo bendradarbiavimu ir kt.⁷⁴

Įgyvendinant VPP, labai svarbus yra tinkamas rizikų ir funkcijų pasidalijimas tarp partnerių. Viešasis ir privatus sektoriai, dirbdami kartu, susiduria su rizika, kurią būtina valdyti, nes tik rizikos atpažinimas, įvertinimas ir realus paskirstymas, rizikos mažinimo priemonių numatymas bei rizikos stebėjimas ir kontrolė užtikrina partnerystės projektų veiklą.⁷⁵ Rizika apibūdinama kaip pamatuojama tikimybė, kad tikrieji projekto rezultatai nukryps nuo planuotų. Jei turima pakankamai istorinių ir statistinių duomenų, ši tikimybė gali būti kiekybiškai įvertinta.⁷⁶ Rizikos klasifikacijų yra daugybė, nes identifikuojant galimą riziką, susiduriama su labai įvairiomis rizikos kategorijomis. Viešajam sektoriui būdinga prisiimti diskriminacinę teisinę riziką, bendrojo planavimo leidimų gavimo riziką, vykdomos veiklos standartų, kokybės nustatymo riziką, privačiam – detalaus planavimo leidimų gavimo riziką, projektavimo riziką, kūrimo riziką, atidavimo eksploatuoti riziką, vykdomos veiklos riziką, projekto finansavimo riziką, technologijos ir moralinio nusidėvėjimo riziką. Paklausos (apimties), infliacijos, bendros teisinės ir neįveikiamų aplinkybių (*force majeure*) rizikas gali prisiimti abu partneriai.⁷⁷ Ar bus pasiekta optimali partnerystės nauda – priklauso nuo abiejų sektorių gebėjimų teisingai nustatyti, įvertinti ir paskirstyti riziką tai šaliai, kuri geriausiai sugeba ją suvaldyti.⁷⁸ Maksimalus rizikos perdavimas nėra pakankama didesnės naudos už pinigus užtikrinimo sąlyga, optimalus

⁷³ Van Ham H., Koppenjan J. Building public-Private Partnerships: Assessing and Managing Risks in Port Development // Public Management Review. 2002, Vol. 4, No 1. P. 602.

⁷⁴ Dūda M. Teoriniai viešojo ir privataus sektorių partnerystės įgyvendinimo aspektai ... // ten pat, P. 145.

⁷⁵ Gudelis D., Rozenbergaitė V. Viešojo ir privataus sektorių partnerystės galimybės ... // ten pat, P. 60.

⁷⁶ VŠĮ Centrinės projektų valdymo agentūros parengtas „Viešojo ir privataus sektorių partnerystės projektų vadovas“ ... ten pat, prisijungimo laikas: 2012-03-05.

⁷⁷ Gudelis D., Rozenbergaitė V. Viešojo ir privataus sektorių partnerystės galimybės ... // ten pat, P. 60.

⁷⁸ VŠĮ Centrinės projektų valdymo agentūros parengtas „Viešojo ir privataus sektorių partnerystės projektų vadovas“ ... ten pat, prisijungimo laikas: 2012-03-05.

rezultatas, pasiekiamas tik teisingai padalinus riziką (žr. 1 grafiką). Optimalios rizikos pasidalinimo schemos sukūrimas, įskaitant paslaugų tarifo ar subsidijų dydžio nustatymą, kiekviename projekte yra individualaus susitarimo rezultatas, priklausantis nuo projekto įgyvendinimo aplinkybių.⁷⁹

Taip pat itin svarbu tinkamai padalyti funkcijas tarp viešojo ir privataus sektorių. Jau pats kompleksinis partnerystės pobūdis numato, kad jos dalyviai atlieka skirtingus vaidmenis tuo pačiu metu. Viešojo sektoriaus pagrindinė veikla partnerystėje yra orientuota į partnerystės poreikių nustatymą, jos specifikacijų bei ribų nustatymą ir partnerystės įgyvendinimo kontrolę, o privataus sektoriaus – į detalų VPP projekto sudarymą, kapitalo sąnaudų finansavimą, viešosios infrastruktūros kūrimą ir jos priežiūrą bei valdymą.⁸⁰

Partnerystės projektų įgyvendinimo sėkmė priklauso ne tik nuo tinkamai suformuotos VPP struktūros ir jos procesų valdymo veiklos, bei ir nuo bendros tarpusavio pagarba ir pasitikėjimu pagrįstos dalyvių veiklos, siekiant bendrų tikslų. Netinkamas VPP procesų valdymas ir sąmoningas jų ignoravimas gali turėti rimtų pasekmių ne tik jos dalyviams, bet ir pačiai visuomenei.

2.5. Viešosios privačiosios partnerystės pranašumai, trūkumai

Vykstant technologijų plėtrai ir globalizacijai, daugelio pasaulio valstybių auga investicijų poreikis viešajai infrastruktūrai ir viešosioms paslaugoms plėtoti bei jų kokybei tobulinti. Pasaulinė patirtis rodo, kad VPP gali turėti daug privalumų, lyginant paslaugų teikimo būdą, kai savo funkcijas atlieka pats viešasis sektorius:

- 1) masto ekonomija (dažnai viešasis sektorius dėl lėšų trūkumo bei dėl viešųjų pirkimų ypatumų, perka statybos darbus dalimis, įranga atskirai, paslaugas taip pat atskirai. VPP atveju visą tai galima apjungti, tokiu būdu pagreitinti statybos procesą ir sumažinti jo kaštus. Iš kitos pusės, jei vienu metu bus pradėdamos didelės infrastruktūros plėtros programos, tai gali privesti prie rinkos pajėgumų trūkumo ir, kaip pasekmė, kainų pakilimo);
- 2) viso ekonominio gyvavimo laikotarpio kaštų vertinimas (turto ekonominio gyvavimo laikotarpiu laikomas periodas, per kurį objekto palaikymas yra ekonomiškai naudingesnis negu visiškai jo pakeitimas. VPP projektas, kuris apima infrastruktūros eksploatavimo paslaugas, suteikia geras paskatas privačiam sektoriui optimizuoti viso laikotarpio kaštus: pavyzdžiui, galima daugiau investuoti į statybą, tačiau vėliau

⁷⁹ OECD. Public-Private Partnerships in pursuit of risk sharing and value for money. France: OECD publishing, 2008. P. 50.

⁸⁰ Dūda M. Teoriniai viešojo ir privataus sektorių partnerystės įgyvendinimo aspektai ... // ten pat, P. 145.

patirti žymiai mažesnius eksploataavimo kaštus. Tačiau, sudarius partnerystės sutartį, už objekto funkcionavimą ir teikiamas paslaugas reikės mokėti per visą sutartą laikotarpį, nors pasikeitus aplinkybėms, tęsti objekto funkcionavimą gali būti ekonomiškai nenaudinga ir galima būtų jį parduoti);

- 3) privataus sektoriaus indėlis (privataus sektoriaus dalyvavimas reiškia ne tik papildomų lėšų prieinamumą ir alternatyvius kapitalo šaltinius. Kartu jis gali įnešti į viešosios paslaugos teikimą profesines žinias, vadybos įgūdžius, inovacijas, didesnę efektyvumą ir rezultatyvumą);
- 4) rezultatų tikrumas ir geresnės veiklos paskatos (privatus partneris motyvuotas kuo greičiau užbaigti projektą, kad kaštai būtų kontroliuojami ir būtų pradėti mokėjimai. Sumos ir mokėjimų grafikas yra aptariamas iki statybos pradžios, tai apsaugo projektą nuo pabrangimo. Rizikos priskyrimas skatina privatų sektorių gerinti projekto valdymą ir veiklos organizavimą kiekvienam įgyvendinamam projekte, todėl, kad su juo bus galutinai atsiskaityta tik tuo atveju, jeigu paslauga pradeda teikti laiku ir reikalaujamas paslaugos standartas yra užtikrinamas nuolat);
- 5) geresnis rizikos paskirstymas (esminis principas tas, kad rizika priskiriama tai pusei, kuri sugeba geriausiai ją valdyti už mažiausius kaštus. Didžiausia vertė už pinigus pasiekama tada, kai sutariama dėl optimalaus rizikos paskirstymo, o ne maksimalaus rizikos perdavimo);
- 6) kapitalo investicijų transformavimas į mokėjimų už paslaugas srautą (toks išlaidų tipo pakeitimas leidžia pirma įgyvendinti daugiau projektų turint ribotas viešojo kapitalo investicijų galimybes; o antra – skolintis „už balanso ribų“, nes, esant tinkamam rizikos pasidalinimui tarp partnerių, įsipareigojimai privačiam partneriui gali būti neįtraukiami į viešojo sektoriaus balansą, tokiu būdu nedidinama valstybės skola ir biudžeto deficitas. Tačiau tai nereiškia, kad prisiimamų įsipareigojimų dydis neturi būti griežtai kontroliuojamas – kaip tik, kadangi partnerystės įsipareigojimai turi būti vykdomi nepriklausomai nuo valstybės biudžeto būklės, jų patenkinimo galimybės, viešojo partnerio pajėgumai mokėti nustatytą sumą per visą partnerystės laikotarpį, turi būti itin kruopščiai vertinami);
- 7) papildomų pajamų generavimo galimybė (privatus partneris gali rasti galimybių gauti pajamas iš trečiųjų šalių, tuo sumažindamas viešojo sektoriaus mokėtinas sumas. Papildomos pajamos gali būti generuojamos papildomai naudojant infrastruktūrą arba leidus partneriui disponuoti papildomu turto);
- 8) sustiprintas viešasis valdymas (perduodamas atsakomybę privačiam sektoriui, viešasis valdymas veikia kaip reguliuojanti institucija, ir vietoje kasdieninės veiklos

organizavimo gali koncentruotis į paslaugų planavimą ir veiklos stebėseną. Sudarant konkurenciją dėl viešųjų paslaugų teikimo, VPP leidžia palyginti viešųjų paslaugų kaštus su rinkos standartais ir užtikrinti, kad būtų pasiekta didžiausia vertė už pinigus).⁸¹

Vis dėlto, įgyvendinami VPP projektai susilaukia ir kritikos. VPP priešinasi profesinės sąjungos, teigiamos, jog privataus kapitalo atėjimas į viešąjį sektorių didina nedarbą. Kiti kritikai principingai priešinasi privataus kapitalo, kurio pagrindinis tikslas yra pelnas, pasirodymui viešajame sektoriuje. Jų požiūriu, pelno siekimo motyvas iškreipia viešojo sektoriaus, kaip viešojo intereso realizavimo srities, esmę. Kiti argumentai yra tokie: viešosios valdžios institucijos, viešąją nuosavybę perdavusios valdyti privačiam kapitalui, praranda šios nuosavybės kontrolę, privačios įmonės būna neatsakingos už tai, kad jos vardan didesnio pelno paaukvoja viešųjų paslaugų kokybę. Privatus sektorius, mažindamas išlaidas, skirtas žaliavoms ir darbo užmokesčiui, pridėtines išlaidas, susijusias su energijos, įrengimų naudojimo ir kitomis netiesioginėmis išlaidomis, pradeda teikti blogesnės kokybės viešąsias paslaugas, didina mokesčius už viešosios infrastruktūros ir paslaugų sektorių plėtrą. Taip pat kai kurie viešojo ir privataus sektorių partnerystės tyrinėtojai pateikia argumentą, kad VPP yra brangiau kainuojanti alternatyva nei tradicinis viešųjų paslaugų teikimas viešajame sektoriuje todėl, kad investuoti ketinančioms privačioms bendrovėms bankai suteikia paskolas už didesnes palūkanas nei tais atvejais, jeigu skolintūsi viešojo sektoriaus institucijos.⁸²

M. Dūda, analizuodamas teorinius VPP įgyvendinimo aspektus, savo moksliniame straipsnyje akcentavo VPP įgyvendinimo disfunkcijas, kurios lemia nukrypimus nuo partnerystei keliamų efektyvumo, ekonomiškumo, skaidrumo, atskaitingumo ir teisingumo tikslų. Analizuodamas viešojo administravimo tyrinėtojų, tokių kaip S. Dawson, Ch. Dargie, P. V. Rosenau, P. Bloomfield ir kitų, mokslinius darbus ir publikacijas, M. Dūda teigia, kad VPP plėtra viešajame sektoriuje susijusi ne tik su ekonomiškumu ir efektyvesniu viešųjų gėrybių teikimu, bet ir su tam tikrais nepageidaujamais reiškiniais.⁸³

- 1) VPP leidžia daugelį valdžios funkcijų perduoti privačiam sektoriui arba naujo tipo jungtinėms viešojo ir privataus sektorių organizacijoms, kurios šias funkcijas įgyvendina daug ekonomiškiau ir efektyviau. Tačiau praktikoje įtraukus privatų sektorių į viešojo sektoriaus valdymą ne tik nesumažėja valdžios struktūrų sudėtingumas, bet, priešingai, jis padidėja. Sparčiai daugėjant naujų

⁸¹ VšĮ Centrinės projektų valdymo agentūros parengtas „Viešojo ir privataus sektorių partnerystės projektų vadovas“ ... ten pat, prisijungimo laikas: 2012-03-05.

⁸² Gudelis D., Rozenbergaitė V. Viešojo ir privataus sektorių partnerystės galimybės ... // ten pat, P. 60.

⁸³ Dūda M. Teoriniai viešojo ir privataus sektorių partnerystės įgyvendinimo aspektai ... // ten pat, P. 146-149.

kvaziautonominių ir hibridinių institucijų, kartu randasi ir naujų reguliavimo bei kontrolės institucijų;

- 2) VPP įgyvendinimą lydintys skandalai dėl netinkamo ar net nusikalstamo partnerystės projektų realizavimo skatina visuomenę pareikalauti iš politinių lyderių, vyriausybės ir jos institucijų, sudarančių ir kontroliuojančių partnerystės sutartis, vis aiškesnės atskaitomybės. Remiantis VPP atskaitomybės principu, reikia nustatyti naujas priemones, kurios užtikrintų, kad viešųjų paslaugų teikimo veikla nebus sukompromituota siekiant asmeninio pelno. VPP dalyviai nevienodai atskaitingi ir prieš visuomenę. Ypač tai pasakytina apie privatų sektorių, kuris iš prigimties nėra linkęs į skaidrumą, nepageidauja dalytis svarbia, su komercine veikla susijusia informacija. Dažniausiai privatus partneris atsisako teikti informaciją visuomenei apie VPP projektų įgyvendinimą, motyvuodamas tuo, kad ji sudaro komercinę paslaptį ir gali pakenkti jo konkurencinei padėčiai rinkoje;
- 3) VPP neretai nutolsta ne tik nuo atskaitomybės, bet ir teisingumo, lygybės, dalyvavimo ir kitų demokratijos vertybių, kurios yra neatsiejamos nuo viešojo sektoriaus misijos. Sudarius VPP, į piliečius imama žiūrėti tik kaip į viešųjų paslaugų vartotojus ar klientus, užtikrinančius organizacijos veiklos sėkmę. Tačiau toks požiūris iškreipia demokratijos esmę. Toks piliečio traktavimas yra nepriimtinas, piliečio teisės yra daug platesnės nei paprasto kliento;
- 4) teorijoje ilgalaikė VPP jos šalininkų yra siejama su galimybe viešajam sektoriui pasinaudoti privačios rinkos teikiamais pranašumais – žemesnėmis ir geriau valdomomis rizikomis, ekonomiškumu ir efektyvesniu resursų panaudojimu. Privačiam partneriui toks kontraktas užtikrina nors ir nedidelį, bet garantuotą pelną, dėl ko jis yra suinteresuotas įgyvendinti kontraktą kokybiškai ir efektyviai. Tačiau praktika dažnai neatitinka teorijos. Ilgalaikiai kontraktai dažnai apkrauna mokesčių mokėtojus aukštos rizikos, brangiai kainuojančiais įsipareigojimais, trunkančiais ne vieną dešimtmetį. Dėl netinkamai sudaryto kontrakto ar informacijos asimetrijos tokios ilgalaikės partnerystės gali įgyti ypatingai aukštą kainą, kurią bus priverstos mokėti net kelios viešojo sektoriaus atstovų, verslininkų ir piliečių kartos;
- 5) nors ilgalaikės partnerystės sutartys tam tikruose organizaciniuose kontekstuose yra efektyviausias būdas didelėms mainų sandorio išlaidoms išvengti, tačiau, priešingai, nei trumpalaikės sutartys, jos neleidžia pasinaudoti rinkos mechanizmų teikiamais pranašumais – lankstumu, konkurencija, efektyvumu, ekonomiškumu, inovatyvumu ir t.t. Be to, ilgalaikės VPP sutartys iškreipia ir viešųjų paslaugų rinką. Pasirinkdama ir sudarydama ilgalaikę sutartį su paslaugos teikėju, valdžia suteikia jam

dominuojančią padėtį rinkoje artimiausius 25-30 m. Sudarant ilgalaikius sandorius, konkurenciją įtvirtinančios teisės normos yra paprasčiausiai ignoruojamos, argumentuojant tuo, kad ilgalaikiai partnerystės projektai tiesiog netelpa į teisinius viešųjų pirkimų teisės rėmus ir kt. disfunkcijos.

Nepaisant visų M. Dūdos moksliniame straipsnyje išanalizuotų VPP disfunkcijų, autorius reziumuoja, kad „VPP tampa vienas svarbiausių mechanizmų viešųjų paslaugų infrastruktūrai plėtoti ir viešosioms paslaugoms teikti. Partnerystės atveriamos finansinės, informacijos, ekspertizės, lankstumo galimybės viešajam sektoriui atsveria potencialias grėsmes“⁸⁴.

Kai kurie kritiški argumentai, susiję su VPP, yra nesunkiai įveikiami, į kitus verta įsiklausyti, tačiau geriausiai VPP naudą patvirtina sėkmingai įgyvendinti tokios partnerystės projektai. Be abejonės, kritikų pozicijas sustiprina VPP nesėkmės, kurias paprastai lemia klaidos, padarytos pasirenkant viešųjų paslaugų ir infrastruktūros plėtojimo formą ir vadovaujant projektui. Kad būtų galima tokių klaidų išvengti ir geriau panaudoti VPP galimybėmis, reikia semtis patirties iš kitų šalių. Šiuo atveju geriausias pavyzdys būtų Didžiosios Britanijos patirtis vystant VPP projektus, kadangi Europoje ji išlaiko lyderės pozicijas pagal projektų skaičių ir jų piniginę vertę. Remiantis ekspertų skaičiavimais, per dešimtmetį nuo pradėto taikyti VPP metodo pradžios, buvo pasirašyta apie 600 VPP projektų, pritraukta apie 200 mlrd. svarų sterlingų privataus kapitalo investicijų į viešosios infrastruktūros ir paslaugų plėtrą.⁸⁵ Didžiosios Britanijos VPP kompetencijų centro skelbiamais duomenimis, šiuo metu duomenų bazėje yra užregistruoti 698 VPP projektai, kurių vertė siekia apie 38 mlrd. svarų sterlingų.⁸⁶

⁸⁴ Dūda M. Teoriniai viešojo ir privataus sektorių partnerystės įgyvendinimo aspektai ... // ten pat, P. 149.

⁸⁵ Gudelis D., Rozenbergaitė V. Viešojo ir privataus sektorių partnerystės galimybės ... // ten pat, P. 67.

⁸⁶ Project Database <http://www.partnershipsuk.org.uk/PUK-Projects-Database.aspx> ; prisijungimo laikas: 2012-03-05.

3. VIEŠOJI PRIVAČIOJI PARTNERYSTĖ LIETUVOJE

3.1. Viešosios privačiosios partnerystės reglamentavimas nacionaliniuose teisės aktuose

Lietuvoje, kaip ir daugelyje pasaulio valstybių, auga investicijų poreikis infrastruktūrai ir viešosioms paslaugoms plėtoti bei jų kokybei tobulinti. Ribotos viešojo sektoriaus galimybės skirti šiam tikslui pakankamą finansavimą, skatina ieškoti naujų priemonių ir galimybių. Viena iš jų yra tarptautinėje praktikoje plačiai paplitusi VPP, kuri sudaro sąlygas pritraukti privataus kapitalo investicijas viešojo sektoriaus poreikiams tenkinti.⁸⁷

Nacionalinėje teisėje paprastai yra rengiami Koncesijų įstatymai ir specialieji VPP įstatymai, tačiau vien tik šių įstatymų priėmimas nereiškia, kad yra sudarytos pakankamos sąlygos efektyviai partnerystei. Koncesijų bei specialieji VPP įstatymai tik nustato pagrindinius partnerystės principus ir rėmus, lygiagrečiai turi būti adaptuojami ir kiti su viešosios nuosavybės įgyvendinimu ir viešųjų paslaugų teikimu susiję teisės aktai. Nacionalinė teisinė aplinka, reikšminga partnerystės sutarčių sudarymui, ne visuomet iki galo pritaikyta VPP, todėl rekomenduojama ieškoti partnerystės būdų, sumažinančių teisinio reglamentavimo nepakankamumo riziką, pavyzdžiui pasirinkti bendradarbiavimo metodus, kurie sumažins reglamentavimo nepakankamumą, pasirinkti privatų partnerį, geriausiai gebantį valdyti teisinio reguliavimo riziką, numatyti sutartyje saugiklius neapibrėžtumo atvejams ir kt. Ypatingas dėmesys turi būti skiriamas šalių atsakomybei bei vaidmenims apibrėžti, kad būtų užtikrintas efektyvios VPP priežiūros ir administravimo sistemos, sudarančios prielaidas skaidriai įgyvendinti projektus ir pasiekti didžiausią vertę už pinigus, sukūrimas.⁸⁸

Siekiant, kad VPP projektai būtų inicijuojami ir įgyvendinami maksimaliai efektyviai, rezultatyviai ir ekonomiškai, šis procesas Lietuvoje turi būti pakankamai reglamentuotas, vystomas ir palaikomas, o jo plėtra ir priežiūra – aiški ir koordinuota.⁸⁹

3.1.1. Viešosios privačiosios partnerystės reglamentavimo pradžia

VPP reglamentavimo nacionaliniuose teisės aktuose pradžia siejama su 1996 m. rugsėjo 10 d. Lietuvos Respublikos koncesijų įstatymo (toliau – Koncesijų įstatymas) priėmimu, kuris įtvirtino vieną iš pagrindinių Lietuvoje taikomų VPP formų – koncesiją. Koncesijų įstatymas

⁸⁷ Viešojo ir privataus sektorių partnerystė <http://www.ppplietuva.lt/partneryste/apie/partneryste-lietuvoje.html>; prisijungimo laikas: 2012-03-14.

⁸⁸ VšĮ Centrinės projektų valdymo agentūros parengtas „Viešojo ir privataus sektorių partnerystės projektų vadovas“ ... ten pat, prisijungimo laikas: 2012-03-05.

⁸⁹ Lietuvos Respublikos Valstybės kontrolės 2008 m. sausio 15 d. valstybinio audito ataskaita Nr. VA-P-30-5-1 „Viešojo ir privataus sektoriaus bendradarbiavimas“ ... ten pat, prisijungimo laikas: 2012-03-14.

atskleidė koncesijos sampratą, koncesijos objektus ir ūkinės veiklos sritis, koncesijų suteikimo tvarką ir kitus su koncesijų suteikimu susijusius visuomeninius santykius,⁹⁰ o vienas iš pagrindinių įstatymo priėmimo tikslų buvo įvardijamas investicinių sąlygų užsienio investuotojams sukūrimas, nustatant naujus verslo organizavimo būdus.⁹¹ Kelerius metus nuo jo priėmimo, Koncesijų įstatymas praktikoje nebuvo taikomas arba buvo taikomas fragmentiškai, o VPP projektai, kurių turinys buvo artimas koncesijoms, buvo realizuoti naudojant kitas teisinės formas, pavyzdžiui, ilgalaikę turto nuomą. Pagrindinės priežastys, dėl kurių Koncesijų įstatymas nebuvo taikomas praktikoje, buvo nepagrįstai susiaurintos koncesijos ir koncesijos objekto sąvokos,⁹² pagal kurias koncesija reiškė tik sutarties pagrindu suteikiamą teisę naudotis esamu ar numatomu sukurti valstybės ar savivaldybės turtu.⁹³ Taigi, įstatymu iš esmės buvo įteisinti analogiški šiuo metu galiojančio LR CK ketvirtosios knygos X skyriuje reglamentuojami ilgalaikės nuomos (*emphyteusis*) teisiniai santykiai.⁹⁴ Kadangi koncesija buvo suteikiama tik atviro konkurso būdu, Koncesijų įstatyme buvo įtvirtintas draudimas derėtis dėl paskelbtų koncesijų sąlygų, o tai iš esmės apsunkino koncesijos konkursą ir koncesijas padarė nepatrauklias privačiam kapitalui.⁹⁵

Lietuvos Respublikos Ministro Pirmininko 2001 m. birželio 18 d. potvarkiu „Dėl darbo grupės sudarymo“⁹⁶ buvo sudaryta darbo grupė, kuriai pavesta atlikti Koncesijų įstatymo ir su juo susijusių teisės aktų nuostatų analizę bei parengti pasiūlymus dėl jų tobulinimo siekiant suaktyvinti investicijas per koncesijas. Taigi, 2003 m. buvo parengtas naujos redakcijos Koncesijų įstatymo projektas, kurio pagrindinis tikslas buvo suderinti nuostatas su po 1996 m. pakeistais LR CK, Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymu, Lietuvos Respublikos investicijų įstatymu, Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymu.⁹⁷ Nauja Koncesijų įstatymo redakcija nustatė koncesijas suteikiančių institucijų įgaliojimus, rizikos pasidalijimą tarp

⁹⁰ Lietuvos Respublikos koncesijų įstatymas // Valstybės žinios. 1996, Nr. 92-2141.

⁹¹ Lietuvos Respublikos koncesijų įstatymo projekto 1996 m. birželio 18 d. aiškinamasis raštas Nr. 2436 http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=28758; prisijungimo laikas: 2012-03-17.

⁹² Lietuvos Respublikos koncesijų įstatymo 2 str. 1 d. (Valstybės žinios. 1996, Nr. 92-2141) „Koncesija — teisė naudotis esamu ar numatomu sukurti valstybės ar savivaldybės turtu, kuri pagal sutartį suteikiama tam tikrai ūkinei veiklai vykdyti“.

⁹³ Lietuvos Respublikos Valstybės kontrolės 2008 m. sausio 15 d. valstybinio audito ataskaita Nr. VA-P-30-5-1 „Viešojo ir privataus sektoriaus bendradarbiavimas“ ... ten pat, prisijungimo laikas: 2012-03-14.

⁹⁴ Lietuvos Respublikos civilinis kodeksas // Valstybės žinios. 2000, Nr. 74-2262.

⁹⁵ Urbonavičius S. Koncesijos samprata ir teisinis reguliavimas ... // ten pat, P. 259.

⁹⁶ Lietuvos Respublikos Ministro Pirmininko 2001 m. birželio 18 d. potvarkis Nr. 113 „Dėl darbo grupės sudarymo“ http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=138946, taip pat Lietuvos Respublikos Ministro Pirmininko 2001 m. lapkričio 15 d. potvarkis Nr. 261 „Dėl Lietuvos Respublikos Ministro Pirmininko 2001 m. birželio 18 d. potvarkio Nr. 113 „Dėl darbo grupės sudarymo“ dalinio pakeitimo“ http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=154066&p_query=&p_tr2=2; prisijungimo laikas: 2012-03-17.

⁹⁷ Lietuvos Respublikos civilinis kodeksas // Valstybės žinios. 2000, Nr. 74-2262; Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo pakeitimo įstatymas // Valstybės žinios. 2000, Nr. 91-2832; Lietuvos Respublikos investicijų įstatymas // Valstybės žinios. 1999, Nr. 66-2127; Lietuvos Respublikos viešojo pirkimo pakeitimo įstatymas // Valstybės žinios. 1999, Nr.56-1809.

koncesijos sutartyje dalyvaujančių šalių, apmokestinimo ir licencijavimo taisyklės, koncesininko kreditorių prievolės, valstybės ar savivaldybių institucijų įsipareigojimus kreditoriams, šalių teises dėl ginčo sprendimo. Taip pat buvo praplėsta koncesijos samprata, pagal koncesijos sutartį jau buvo numatyta galimybė suteikti koncesininkui leidimą projektuoti, statyti, plėtoti, atnaujinti, pakeisti, remontuoti, valdyti, naudoti ir (ar) prižiūrėti ne tik valstybei, bet ir savivaldybėms priklausantį turtą, teikti viešąsias paslaugas, be to, buvo išskirti atvejai, kai koncesijos gali būti suteikiamos be konkurso.⁹⁸ Taigi, naujoje Koncesijų įstatymo redakcijoje, palyginti su prieš tai galiojusia, buvo aiškiai ir detalai apibrėžta koncesijos sąvoka,⁹⁹ kuri iš esmės nesikeitė ir vėlesnėse įstatymo redakcijose, nes Koncesijų įstatymas dar buvo redaguojamas 2004 m. balandžio 29 d., 2006 m. liepos 11 d., 2009 m. birželio 16 d. ir 2011 m. birželio 16 d.

Atkreiptinas dėmesys, kad iki 2006 m. liepos 11 d. nebuvo apibrėžtos valstybės (savivaldybės) turto valdymo ir (ar) naudojimo sąlygos; nebuvo įvardyta aiški koncesininko atsakomybė dėl koncesijos sutarties vykdymo, nenumatytos nuostatos dėl koncesijų sutarčių viešumo; koncesijų trukmės; imperatyvių koncesijų sutarčių sąlygų ir viešosios nuosavybės perdavimo ribojimo; finansinių įsipareigojimų masto; kontroliuojančios, administruojančios institucijos paskyrimo; viešojo ir privataus kapitalo partnerystės strategijos ir kontrolės mechanizmo. Toks reglamentavimas lėmė rizikos atsiradimą sudarant nepakankamai kokybiškas ir skaidrias koncesijų sutartis, nes nebuvo numatyti aiškūs partnerių įsipareigojimai, rizikos pasiskirstymas tarp privataus ir viešojo sektorių bei tiksliai apibrėžta infrastruktūros (paslaugų) kokybė. Be to, teisės aktuose nebuvo numatyta koncesijų suteikimo kontrolė ir koncesijų sutarčių vykdymo priežiūra. Nesant minėtų nuostatų, sudarydami koncesijas viešojo sektoriaus subjektai turėjo plačią dispozicijos teisę.¹⁰⁰ Šiuos probleminius koncesijų reglamentavimo bei vykdymo aspektus išvelgė pirmiausiai Lietuvos Respublikos Seimo Antikorupcijos komisija, kuri, atsižvelgdama į surinktą medžiagą apie Koncesijų įstatymo įgyvendinimą bei Lietuvos Respublikos specialiųjų tyrimų tarnybos atlikto Koncesijų įstatymo antikorupcinio vertinimo išvadas, 2006 m. vasario 27 d. įregistravo Koncesijų įstatymo pakeitimo ir papildymo įstatymo projektą.¹⁰¹ Įregistruotu teisės akto projektu Lietuvos Respublikos Seimo Antikorupcijos komisija siūlė panaikinti Koncesijos įstatymu koncesijos sutarties šalims paliktą plačią diskreciją

⁹⁸ Lietuvos Respublikos koncesijų įstatymo pakeitimo įstatymas // Valstybės žinios. 2003, Nr. 70-3163.

⁹⁹ Lietuvos Respublikos koncesijų įstatymo 2 str. 1 d. (Valstybės žinios. 2003, Nr. 70-3163) „Koncesija – vadovaujantis koncesijos sutartimi ir joje nustatytais sąlygomis suteikiančiosios institucijos koncesininkui pagal šį Įstatymą suteikiamas specialus leidimas vykdyti ūkinę veiklą, susijusią su infrastruktūros objektų projektavimu, statyba, plėtra, atnaujinimu, pakeitimu, remontu, valdymu, naudojimu ir (ar) priežiūra, teikti viešąsias paslaugas, valdyti ir (ar) naudoti valstybės ar savivaldybės turtą (tarp jų eksploatuoti gamtos išteklius), kai koncesininkas pagal koncesijos sutartį prisiima visą ar didžiąją dalį su tokia veikla susijusios rizikos bei atitinkamas teises ir pareigas.“

¹⁰⁰ Lietuvos Respublikos Valstybės kontrolės 2008 m. sausio 15 d. valstybinio audito ataskaita Nr. VA-P-30-5-1 „Viešojo ir privataus sektoriaus bendradarbiavimas“ ... ten pat, prisijungimo laikas: 2012-03-14.

¹⁰¹ Lietuvos Respublikos koncesijų įstatymo 3, 5, 22, 23 straipsnių pakeitimo ir papildymo 30 straipsniu įstatymo projektas Nr. XP1155 http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=271026&p_query=&p_tr2=; prisijungimo laikas: 2012-03-17.

ir sumažinti korupcijos rizikos pasireiškimo tikimybę koncesijų srityje. Lietuvos Respublikos Seimo Audito komitetas, apsvaustęs praktines koncesijų įgyvendinimo problemas bei konstatavęs, kad „Koncesijų įstatymu nustatytas teisinis reglamentavimas yra ydingas koncesijos suteikimo proceso skaidrumo aspektu ir nėra deramai užtikrintas valstybės ir savivaldybių turto lėšų efektyvus panaudojimas, todėl koncesijos sutartys, sudarytos remiantis 2003 m. redakcijos Koncesijų įstatymo pagrindu, galėjo pažeisti viešąjį interesą“,¹⁰² 2006 m. gegužės 10 d. priėmė sprendimą Lietuvos Respublikos Seimui teikti Koncesijų ir susijusių įstatymų pakeitimo projektą.¹⁰³ Parengtu bendromis Lietuvos Respublikos Ūkio ministerijos specialistų bei Lietuvos Respublikos Audito komiteto narių pastangomis Lietuvos Respublikos Koncesijų įstatymo, Lietuvos Respublikos vietos savivaldos, Lietuvos Respublikos investicijų, Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymų pakeitimo ir papildymo įstatymo projektu buvo siekiama gerinti teisinę aplinką privataus ir viešo kapitalo partnerystei koncesijos būdu, pašalinant galimas įgyvendinimo problemas. Taigi, 2006 m. liepos 11 d. priėmus Lietuvos Respublikos koncesijų įstatymo, Vietos savivaldos įstatymo pakeitimo ir papildymo įstatymą,¹⁰⁴ nuo 2006 m. liepos 27 d. galiojanti Koncesijų įstatymo redakcija iš esmės sugriežtino koncesijų suteikimo ir įgyvendinimo priežiūros mechanizmus, taip pat apribojo perduoto koncesininkui turto valdymo teises.

3.1.2. Reformos, sukuriant viešosios privačiosios partnerystės institutą

Siekdama įvertinti Lietuvoje egzistuojančią politiką VPP srityje, Lietuvos Respublikos Valstybės kontrolė atliko auditą (nuo 2007 m. gegužės 2 d. iki 2008 m. sausio 15 d.), kurio metu siekta atsakyti į klausimą, ar Lietuvoje yra sudarytos pakankamos prielaidos viešajam sektoriui bendradarbiauti su privačiu, o viešojo sektoriaus išteklius naudoti efektyviai, ekonomiškai ir rezultatyviai. Audito metu nustatyta, kad:

- 1) Lietuvoje egzistuoja poreikis vykdyti projektus, kuriuose viešasis sektorius bendradarbiauja su privačiu, tačiau vykdomų projektų skaičius ir mastas netenkina esamų poreikių. Tokių projektų inicijavimas ir įgyvendinimas yra apsunkinti, nes valstybė skiria nepakankamą dėmesį vieningai ir nuosekliai VPP politikai bei strategijai formuoti – neparengti dokumentai dėl centralizuoto VPP proceso

¹⁰² Lietuvos Respublikos Seimo Audito komiteto 2006 m. sausio 11 d. sprendimas dėl Lietuvos Respublikos koncesijų įstatymo taikymo praktikos http://www3.lrs.lt/docs3/kad5/w5_istorija.show5-p_r=5096&p_k=1.html; prisijungimo laikas: 2012-03-17.

¹⁰³ Lietuvos Respublikos Koncesijų įstatymo, Investicijų įstatymo, Biudžeto sandaros įstatymo, Vietos savivaldos įstatymo pakeitimo ir papildymo įstatymo projektas Nr. XP-1369 http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=275617; prisijungimo laikas: 2012-03-17.

¹⁰⁴ Lietuvos Respublikos koncesijų įstatymo, Vietos savivaldos įstatymo pakeitimo ir papildymo įstatymas // Valstybės žinios. 2006, Nr. 82-3251.

valdymo, koordinavimo ir priežiūros; kompleksiskai nereglamentuotos galimos šio bendradarbiavimo formos, nors jų poreikis praktikoje egzistuoja;

- 2) Lietuvoje reglamentuotas koncesijų institutas ir jau inicijuoti arba vykdomi 45 koncesijų projektai, tačiau ši sritis išlieka problemiška, nes koncesijas reglamentuojantys teisės aktai yra nepakankami, koncesijų sutartys sudaromos pažeidžiant teisės aktus, koncesijų sutartyse nėra aiškiai identifikuojamos, įvertinamos ir tarp šalių paskirstomos rizikos, prašymus dalyvauti koncesijų konkursuose dažniausiai pateikia tik po vieną dalyvį, o tai sąlygoja konkurencijos nebuvimą ir mažina suteikiančios institucijos galimybes derėtis dėl geresnių koncesijos sutarčių sąlygų, galiojantys teisės aktai nereikalauja, kad viešojo sektoriaus subjektas atliktų išsamų planuojamo koncesijos projekto vertinimą, įrodantį, kad projektas yra efektyvesnis nei kiti turto sukūrimo, pagerinimo ar paslaugų teikimo būdai, nereikalauja galimybių studijoje atspindėti ir būsimų savivaldybės ilgalaikių įsipareigojimų socialinį-ekonominį poveikį;
- 3) Lietuvoje viešojo sektoriaus subjektai, suinteresuoti vykdyti VPP projektus, negauna profesionalios konsultacinės ir metodinės pagalbos. Vyriausybė iki šiol nėra paskyrusi institucijos, kuri kontroliuotų koncesijų suteikimą, prižiūrėtų koncesijų sutarčių vykdymą ir koncesijų klausimais teiktų metodinę pagalbą suteikiančiosioms institucijoms, nors ši pareiga jai buvo numatyta dar 2006 m. liepos 11 d. Koncesijų įstatymo 28¹ str.¹⁰⁵

Valstybinio audito ataskaitoje „Viešojo ir privataus sektoriaus bendradarbiavimas“ be išvadų yra pateiktos ir rekomendacijos Lietuvos Respublikos vyriausybei, kurios netrukus pradėtos sėkmingai vykdyti.

Toliau pateikiama trumpa teisės aktų analizė, kuri parodo, koku būdu buvo plėtojamas VPP institutas bei jo reglamentavimo teisinė bazė:

4 lentelė. Politinė valia, išreikšta teisės aktais, įgyvendinant VPP plėtotę Lietuvoje¹⁰⁶

2008 m. gruodžio 9 d.

Teisės aktas	Lietuvos Respublikos Seimo 2008 m. gruodžio 9 d. nutarimas Nr. XI-52 „Penkioliktosios Lietuvos Respublikos Vyriausybės veiklos programa“ // Valstybės žinios. 2008, Nr. 146-5870.
--------------	---

¹⁰⁵ Lietuvos Respublikos Valstybės kontrolės 2008 m. sausio 15 d. valstybinio audito ataskaita Nr. VA-P-30-5-1 „Viešojo ir privataus sektoriaus bendradarbiavimas“ ... ten pat, prisijungimo laikas: 2012-03-14.

¹⁰⁶ Šutavičienė Ž. Viešojo ir privataus sektorių partnerystės poreikis ir galimybės Lietuvoje // Socialinių mokslų studijos. 2011, Nr. 3(3). P. 797-799.

<p>Pagrindiniai numatomi tikslai plėtojant VPP bei įgyvendinami klausimai</p>	<ul style="list-style-type: none"> - išplėsimė viešojo ir privataus sektorių partnerystę, sukurdami jai teises, institucines ir administracines sąlygas bei korupcijos prevencijos mechanizmą; - skatinsime viešojo ir privataus kapitalo partnerystės projektus, užtikrindami efektyvesnį viešųjų funkcijų vykdymą, pritraukdami privačias investicijas į viešojo sektoriaus reguliavimui priskirtinas veiklos sritis; - remiantis viešųjų pirkimų procedūromis Lietuvoje per metus įvykdoma pirkimų beveik už 13 mlrd. litų. Imsimės ryžtingų priemonių siekdami, kad viešieji pirkimai vyktų efektyviau bei skaidriau. Optimizuosime viešojo ir privataus sektorių išteklius, skiriamus viešųjų pirkimų procedūroms atlikti; - sukursime teisinę bazę, leidžiančią skaidriai taikyti viešojo ir privataus kapitalo partnerystės modelį įgyvendinant susisiekimo infrastruktūrinius projektus; - veiksmingiau naudosime ES paramą ir plėtosime viešojo ir privataus verslo partnerystę, šilumos ūkio bei pastatų modernizavimo ir renovacijos projektus
---	--

2009 m. birželio 16 d.

<p>Teisės aktas</p>	<p>Lietuvos Respublikos investicijų įstatymo 2, 4 straipsnių papildymo ir pakeitimo ir įstatymo papildymo ketvirtuoju¹ skirsniu įstatymas // Valstybės žinios. 2009, Nr. 77-3164.</p>
<p>Pagrindiniai numatomi tikslai plėtojant VPP bei įgyvendinami klausimai</p>	<p>- reglamentuota viešojo ir privataus sektorių partnerystė ir valdžios ir privataus subjektų partnerystė</p>

2009 m. rugpjūčio 7 d.

<p>Teisės aktas</p>	<p>Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministro 2009 m. rugpjūčio 7 d. įsakymas Nr. 1V-436 „Dėl 2007–2013 m. Žmogiškųjų išteklių plėtros veiksmų programos 4 prioriteto „Administracinių gebėjimų stiprinimas“ ir „Viešojo administravimo efektyvumo didinimas“ įgyvendinimo priemonės VP1-4.1-VRM-06-V „Viešojo ir privataus sektorių partnerystė“ įgyvendinimo rodiklių matavimo ir skaičiavimo metodikos patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2009, Nr. 97-4109.</p>
---------------------	---

Pagrindiniai numatomi tikslai plėtojant VPP bei įgyvendinami klausimai	- nustatyta VPP įgyvendinimo rodiklių matavimo ir skaičiavimo metodika
2009 m. rugpjūčio 12 d.	
Teisės aktas	Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministro 2009 m. rugpjūčio 12 d. įsakymas Nr. 1V-437 „Dėl valstybės projektų, finansuotinių pagal 2007–2013 m. žmoniškųjų išteklių plėtros veiksmų programos 4 prioriteto „Administracinių gebėjimų stiprinimas ir viešojo administravimo efektyvumo didinimas“ įgyvendinimo priemonę VP1-4.1-VRM-06-V „Viešojo ir privataus sektoriaus partnerystė“, sąrašo Nr. 01 patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2009, Nr. 98-4149.
Pagrindiniai numatomi tikslai plėtojant VPP bei įgyvendinami klausimai	- sukurti VPP kompetencijos centrą, išvystant jo gebėjimus ir užtikrinant reikiamus išteklius jo veiklai vykdyti; - parengti metodinę medžiagą, rekomendacijas, tipinius ir kitus dokumentus, susijusius su VPP proceso tobulinimu bei išvystymu ir VPP projektų įgyvendinimu, teikti metodinę konsultacinę pagalbą; - kaupti ir keistis nacionaline ir tarptautine VPP projektų parengimo ir įgyvendinimo patirtimi bei ją skleisti tobulinant viešojo ir privataus sektorių subjektų gebėjimus
2009 m. spalio 14 d.	
Teisės aktas	Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2009 m. spalio 14 d. nutarimas Nr. 1290 „Dėl metodinę ir konsultacinę pagalbą teikiančio viešojo juridinio asmens įgaliojimo ir jo funkcijų nustatymo“ // Valstybės žinios. 2009, Nr. 124-5339.
Pagrindiniai numatomi tikslai plėtojant VPP bei įgyvendinami klausimai	- VšĮ Centrinė projektų valdymo agentūra įgaliota teikti metodinę ir konsultacinę pagalbą koncesijų suteikimo klausimais rengiant ir įgyvendinant valdžios ir privataus subjektų partnerystės projektus
2009 m. lapkričio 11 d.	
Teisės aktas	Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2009 m. lapkričio 11 d. nutarimas Nr. 1480 „Dėl viešojo ir privataus sektorių partnerystės“ // Valstybės žinios. 2009, Nr. 137-5998.

Pagrindiniai numatomi tikslai plėtojant VPP bei įgyvendinami klausimai	<ul style="list-style-type: none"> - patvirtinti Viešojo ir privataus sektorių partnerystės projektų rengimo ir įgyvendinimo taisyklės, kuriomis būtų reglamentuotas partnerystės projektų rengimas, vertinimas, įgyvendinimas, nustatytos partnerystės procese dalyvaujančių institucijų teisės, pareigos ir atsakomybė bei rizikos paskirstymas tarp partnerystės projekto šalių; - sudaryti Viešojo ir privataus sektorių partnerystės projektų komisiją
--	---

2009 m. gruodžio 29 d.

Teisės aktas	Viešosios įstaigos Audito ir apskaitos tarnybos direktoriaus 2009 m. gruodžio 29 d. įsakymas Nr. VAS-11 „Dėl 27-ojo verslo apskaitos standarto „koncesijos sutartys“ tvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2009, Nr. 159-7269.
Pagrindiniai numatomi tikslai plėtojant VPP bei įgyvendinami klausimai	- nustatyti ūkinių operacijų ir ūkinių įvykių, susijusių su koncesijos, viešojo ir privataus sektorių partnerystės ir kitomis panašaus pobūdžio sutartimis, registravimo apskaitoje ir pateikimo finansinėse ataskaitose tvarką

2010 m. balandžio 7 d.

Teisės aktas	Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2010 m. balandžio 7 d. nutarimas Nr. 415, kuriuo patvirtinta Viešojo ir privataus sektorių partnerystės skatinimo 2010–2012 metų programa // Valstybės žinios. 2010, Nr. 46-2212.
Pagrindiniai numatomi tikslai plėtojant VPP bei įgyvendinami klausimai	- spartinti viešojo ir privataus sektorių partnerystę

2010 m. birželio 4 d.

Teisės aktas	Lietuvos Respublikos ūkio ministro 2010 m. birželio 4 d. įsakymas Nr. 4-431 „Dėl viešojo ir privataus sektorių partnerystės skatinimo 2010–2012 metų programos įgyvendinimo priemonių plano patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2010, Nr. 67-3376.
Pagrindiniai numatomi tikslai plėtojant VPP bei įgyvendinami klausimai	- patvirtintas Viešojo ir privataus sektorių partnerystės skatinimo 2010–2012 metų programos įgyvendinimo priemonių planas

2010 m. liepos 16 d.

Teisės aktas	Lietuvos Respublikos ūkio ministro 2010 m. liepos 16 d. įsakymas Nr. 4-538 „Dėl viešojo ir privataus sektorių partnerystės tikslingumo kriterijų nustatymo ir metodinių rekomendacijų dėl viešojo ir privataus sektorių partnerystės taikymo tikslingumo kriterijų patvirtinimo“. Valstybės žinios. 2010, Nr. 87-4620.
Pagrindiniai numatomi tikslai plėtojant VPP bei įgyvendinami klausimai	- nustatyti viešojo ir privataus sektorių partnerystės taikymo tikslingumo kriterijai investicijų projektams; - nustatyta, kad investicijų projektai, įtraukiami į ilgalaikius VPP investicijų projektų planus, turi atitikti visus kriterijus

2010 m. gruodžio 23 d.

Teisės aktas	Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybių turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo įstatymo 2 ir 19 straipsnių papildymo įstatymas // Valstybės žinios. 2010, Nr. 158-8020.
Pagrindiniai numatomi tikslai plėtojant VPP bei įgyvendinami klausimai	- reglamentuota institucinė viešojo ir privataus sektorių partnerystė

Lietuvos Respublikos valstybės kontrolė, 2008 m. atlikus teisės aktų analizę ir vertinimą bei išanalizavus VPP srityje veikiančių subjektų veiklą, nurodė, kad pagrindinės nesėkmingų VPP projektų Lietuvoje priežastys – nepakankamai reglamentuota VPP sistema, o subjektai, inicijuojantys VPP projektus, neturi reikiamos patirties, jiems nepakanka metodinės informacijos, nėra tipinių VPP sutarčių, teigiamų ir neigiamų praktinių VPP pavyzdžių sklaidos.¹⁰⁷ Tačiau 2009-2010 m. laikotarpį galima pavadinti permainų metais, kadangi, atsižvelgus į audito metu pateiktas rekomendacijas, buvo įvykdytos esminės reformos išplečiant bei išplėtojant VPP teisinę bazę: atsirado aiškiai apibrėžtas terminas „viešojo ir privataus sektorių partnerystė“, įteisintos naujos VPP formos, paskirtas subjektas, kuris privalo teikti konsultacinę ir metodinę pagalbą VPP klausimais, patvirtintos VPP projektų rengimo ir įgyvendinimo taisyklės, sudaryta projektų vertinimo komisija, paskirtos atsakingos už VPP projektų įgyvendinimo kontrolę ir apskaitą institucijos, patvirtinta VPP skatinimo 2010-2012 m. programa, prisitaikant prie naujos VPP teisinės aplinkos, pakoreguotas Koncesijų įstatymas ir kt.

Analizuojant 4 lentelėje pateiktą VPP reglamentavimo teisės aktuose raidą, pastebima, kad nors VPP institutas buvo sukurtas dar 1996 m., tačiau tik vėliau pradėta galvoti, kaip jį

¹⁰⁷ Lietuvos Respublikos Valstybės kontrolės 2008 m. sausio 15 d. valstybinio audito ataskaita Nr. VA-P-30-5-1 „Viešojo ir privataus sektoriaus bendradarbiavimas“ ... ten pat, prisijungimo laikas: 2012-03-14.

įgyvendinti. Laiku nepriėmus teisės aktų, daugelis projektų Lietuvoje liko neįgyvendintais, o projektus inicijavusios institucijos patyrė didelių nuostolių (*plačiau apie tai 3.5 skyrelyje*). Svarbu paminėti, kad specialiojo VPP įstatymo buvo nuspręsta nerengti vadovaujantis nuostata, kad tai yra viešųjų investicijų ir paslaugų teikimo būdas. Dėl šios priežasties buvo ir tebėra nuosekliai adaptuojami įstatymai, nustatantys viešųjų investicijų ir paslaugų planavimo, finansavimo ir vykdymo tvarką.¹⁰⁸

3.2. Viešosios privačiosios partnerystės reglamentavimas Europos Sąjungos lygmeniu

Lietuvai 2004 m. gegužės 1 d. įstojus į ES, ES teisės normos tapo sudedamoji Lietuvos teisinės sistemos dalis,¹⁰⁹ o visos nacionalinių teisės aktų nuostatos, kuriomis į valstybės narės teisės sistemą yra perkeliama ES teisės normos, turi būti aiškinamos taip, kad jos maksimaliai atitiktų ES teisės aktus ir jų reglamentavimu siekiamus tikslus.¹¹⁰ Nors ES lygmeniu iki šiol nėra patvirtintas bendras VPP apibrėžimas ir specialios teisinės taisyklės, nustatančios VPP formas ir reikalavimus jų įgyvendinimui, kiekviena valstybė narė nustato šias taisykles laikydamosi aukštesnę teisinę galią turinčių EB sutarties reikalavimų – kuriant vidaus rinką valstybė privalo užtikrinti laisvą prekių ir paslaugų judėjimą, įsisteigimo laisvę, skaidrumą ir abipusį pripažinimą. Bet kuris veiksmas, kuriuo metu viešasis sektorius patiki ekonominės veiklos vykdymą privačiam subjektui, turi atitikti 4 fundamentalius Europos Bendrijų steigimo sutarties principus:¹¹¹

- 1) vienodo vertinimo (privaloma išvengti bet kokios diskriminacijos neobjektyvių kriterijų pagrindu. Teisės vykdyti ekonominę veiklą kontekste, tai reiškia vienodas teises pradėti ir vykdyti tokią veiklą);
- 2) skaidrumo (viešasis sektorius privalo viešai paskelbti apie savo ketinimus sudaryti darbų, paslaugų, partnerystės ar kitą sutartį ir užtikrinti sąlygas sąžiningai konkurencijai);

¹⁰⁸ Be 4 lentelėje minėtų, taip pat galima išvardinti šiuos pagrindinius teisės aktus, sudarančius VPP teisinę aplinką, į kurią turi būti atsižvelgta sudarant visus partnerystės sandorius: Lietuvos Respublikos civilinis kodeksas, Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymas, Lietuvos Respublikos valstybės skolos įstatymas, Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymas, Lietuvos Respublikos žemės įstatymas, Lietuvos Respublikos pelno mokesčio įstatymas, Lietuvos Respublikos pridėtinės vertės mokesčio įstatymas, Lietuvos Respublikos nekilnojamojo turto mokesčio įstatymas, Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004 m. kovo 26 d. nutarimas „Dėl savivaldybių skolinimosi taisyklių patvirtinimo“, Viešųjų pirkimų tarnybos direktoriaus 2010 m. rugšėjo 30 d. įsakymu patvirtintos „Konkurencinio dialogo taikymo rekomendacijos“ ir kt.

¹⁰⁹ Lietuvos Respublikos Konstitucijos papildymo Konstituciniu aktu „Dėl Lietuvos Respublikos narystės Europos Sąjungoje“ ir Lietuvos Respublikos Konstitucijos 150 straipsnio papildymo įstatymas // Valstybės žinios. 2004, Nr. 111-4123.

¹¹⁰ Europos Teisingumo Teismo 1984 m. sausio 18 d. sprendimas, priimtas byloje Von Colson and Kumann v. Land Nordrhein-Westfalen Nr. C-14/83.

¹¹¹ Europos Bendrijos Steigimo Sutartis // 1997, Nr. 11997E.

- 3) proporcingumo (valdžia turi išlaikyti tinkamą siekiamų tikslų ir priemonių, kurias ji gali panaudoti tiems tikslams pasiekti, santykį);
- 4) abipusio pripažinimo (viešasis sektorius privalo pripažinti techninės specifikacijas, kontrolės, kvalifikacijos ir sertifikavimo reikalavimus, taikomus kitose ES valstybėse narėse, lygiaverčiais savo šalies reikalavimams).

VPP teisiniai santykiai patenka į ES antrinės teisės reguliavimo sritį – perkant darbus, prekes ir paslaugas, taip pat sudarant darbų koncesijas, privaloma vadovautis Europos Parlamento ir Tarybos 2004 m. kovo 31 d. direktyva dėl subjektų, vykdančių veiklą vandens, energetikos, transporto ir pašto paslaugų sektoriuose, vykdomų pirkimų tvarkos derinimo¹¹² bei Europos Parlamento ir Tarybos 2004 m. kovo 31 d. direktyva dėl viešojo darbų, prekių ir paslaugų pirkimo sutarčių sudarymo tvarkos derinimo¹¹³ (toliau – Pirkimų direktyvos). 2005 m. lapkričio 15 d. Europos Komisijos pranešime Europos Parlamentui, Europos Tarybai, Europos ekonominių ir socialinių reikalų komitetui ir regionų komitetui išaiškinta, kad nėra poreikio papildomai reglamentuoti sutartinę partnerystę, tam turi būti naudojamos Pirkimų direktyvos.¹¹⁴ Kas dėl institucinės partnerystės reguliavimo, šiuo metu nėra specialių ES teisės aktų, reglamentuojančių šią VPP formą, todėl valstybės narės gali pačios nusistatyti institucinės partnerystės apibrėžimus. Nepriklausomai nuo to, kuriuo būdu institucinė partnerystė yra įgyvendinama pagal nacionalinius teisės aktus, ES teisės aktai reikalauja, kad viešojo sektoriaus subjektas, pasirinkdamas privataus sektoriaus subjektą, kuriam bus suteikta teisė tapti mišrios kapitalo bendrovės dalyviu, užtikrintų skaidrią ir sąžiningą procedūrą.¹¹⁵

Priėmus 2003-2006 m. bendrosios rinkos strategiją, Europos Komisija išleido žaliąją knygą dėl Viešųjų ir privačių partnerysčių ir Bendrijos viešųjų pirkimų ir koncesijų teisės normų. Jos poreikis buvo pagrįstas greita VPP plėtra per pastaruosius 15 metų bei pasikeitusios valstybės vaidmens ekonomikoje, nuo ekonominės veiklos vykdytojo iki jos organizatoriaus ir prižiūrėtojo. Žaliojoje knygoje (politinio pobūdžio dokumentas) apibrėžta VPP sąvoka bei

¹¹² Europos Parlamento ir Tarybos 2004 m. kovo 31 d. direktyva 2004/17/EB dėl subjektų, vykdančių veiklą vandens, energetikos, transporto ir pašto paslaugų sektoriuose, vykdomų pirkimų tvarkos derinimo // 2004, Nr. OL L 134.

¹¹³ Europos Parlamento ir Tarybos 2004 m. kovo 31 d. direktyva 2004/18/EB dėl viešojo darbų, prekių ir paslaugų pirkimo sutarčių sudarymo tvarkos derinimo // 2004, Nr. OL L 134. Atkreiptinas dėmesys, kad minėtos direktyvos 17 straipsnyje yra numatyta, kad ji nėra taikoma paslaugų koncesijoms.

¹¹⁴ Europos Komisijos 2005 m. lapkričio 15 d. komunikatas Europos Komisijos pranešime Europos Parlamentui, Europos Tarybai, Europos ekonominių ir socialinių reikalų komitetui ir regionų komitetui dėl valstybinio viešojo ir privačiojo sektoriaus partnerysčių ir Bendrijos teisės aktų, susijusių su viešuoju pirkimu ir koncesijomis. COM (2005) 569 galutinis, Briuselis.

¹¹⁵ VŠĮ Centrinės projektų valdymo agentūros parengtas „Viešojo ir privataus sektorių partnerystės projektų vadovas“ ... ten pat, prisijungimo laikas: 2012-03-24.

pateikti esminiai VPP požymiai, tokie kaip santykių tarp partnerių trukmė, projektų finansavimo būdai, partnerių vaidmuo projektų tikslų nustatyme bei rizikos pasiskirstymas.¹¹⁶

Kaip dar vieną ES lygmens VPP teisinius santykius reglamentuojantį teisės šaltinį galima įvardinti Europos Sąjungos Teisingumo Teismo formuojamą praktiką tiek bendrųjų ES principų, tiek Pirkimų direktyvų nuostatų taikymo ir aiškinimo klausimais.¹¹⁷

3.3. Įteisintos viešosios privačiosios partnerystės formos

Kadangi ES valstybės narės turi diskreciją kurti VPP sistemą atsižvelgiant į nacionalinę teisinę sistemą, sektorius, kuriuose ji bus taikoma, ir visuomenės poreikius, Lietuvoje VPP apibrėžimas yra nustatytas Lietuvos Respublikos investicijų įstatyme: „Viešojo ir privataus sektorių partnerystė – valstybės arba savivaldybės institucijos ir privataus subjekto įstatymuose nustatyti bendradarbiavimo būdai, kuriais valstybės arba savivaldybės institucija perduoda jos funkcijoms priskirtą veiklą privačiam subjektui, o privatus subjektas investuoja į šią veiklą ir jai vykdyti reikalingą turtą, už tai gaudamas įstatymų nustatytą atlyginimą.“¹¹⁸ Šiuo metu egzistuojanti teisinė bazė sudaro sąlygas taikyti šias partnerystės formas:

- 1) sutartinę partnerystę – kai bendradarbiavimas vykdomas vien tiktai sutarčių pagrindu, nesteigiant mišrios investicinį projektą įgyvendinančios bendrovės (koncesijos suteikimas ir investavimas sudarant VPP sutartis),
- 2) institucinę partnerystę – kai bendradarbiavimas vykdomas steigiant bendro kapitalo (privataus ir viešojo) bendrovę.

3.3.1. Koncesija

Pagrindinis teisės aktas, reglamentuojantis koncesijų sampratą, sutartį, koncesininkų atrankos ir suteikimo tvarką, suteikiančiųjų institucijų ir koncesininkų įgaliojimus, teises ir pareigas bei kitus su koncesijomis susijusius dalykus, yra Koncesijų įstatymas.

¹¹⁶ Europos Komisijos 2004 m. balandžio 30 d. išleista žaliaji knyga dėl Viešųjų ir privačių partnerystės ir Bendrijos viešųjų pirkimų ir koncesijų teisės normų. COM (2004) 327 galutinis, Briuselis.

¹¹⁷ Pavyzdžiui, Europos Teisingumo Teismas 1991m. lapkričio 19 d. sprendimu, priimtu byloje Andrea Frankovich ir kt. v. Italijos Respublika Nr. C-6/90, yra išaiškinęs, kad nors bendra taisyklė yra tokia, kad privatūs asmenys negali remtis direktyvos nuostatomis nacionaliniame teisme (direktyvos nėra nei tiesioginio taikymo, nei tiesioginio veikimo ES teisės aktas), tačiau jei valstybė narė direktyvos neįgyvendino per nustatytą terminą arba įgyvendino netinkamai ir jei direktyva buvo siekiama nustatyti asmens teises, asmuo gali remtis direktyvos nuostatomis nacionaliniame teisme. Valstybė privalo atlyginti žalą asmeniui, atsiradusią dėl direktyvos neįgyvendinimo.

¹¹⁸ Lietuvos Respublikos investicijų įstatymas // Valstybės žinios. 1999, Nr. 66-2127.

5 lentelė. Koncesijos samprata¹¹⁹

Sąvoka	Koncesija – suteikiančiosios institucijos koncesininkui suteikiamas leidimas vykdyti ūkinę komercinę veiklą, susijusią su infrastruktūros objektų projektavimu, statyba, plėtra, atnaujinimu, pakeitimu, remontu, valdymu, naudojimu ir (ar) priežiūra, teikti viešąsias paslaugas, valdyti ir (ar) naudoti valstybės, savivaldybės turtą (tarp jų eksploatuoti gamtos išteklius), 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.
Sutartis	Koncesijos sutartis – suteikiančiosios institucijos, kuri veikia valstybės ar savivaldybės vardu, ir koncesininko sudaryta rašytinė sutartis, kurioje nustatomos suteikiančiosios institucijos ir koncesininko teisės ir pareigos, susijusios su koncesija.
Sutarties šalys (1)	Suteikiančioji institucija – institucija, kuri pagal savo kompetenciją ir įgaliojimus, nustatytus Lietuvos Respublikos teisės aktu, yra atsakinga už atitinkamas funkcijas ar veiklos sritis, kurios gali būti įgyvendinamos ir užtikrinamos suteikiant koncesijas: <ul style="list-style-type: none"> - Lietuvos Respublikos Vyriausybė ar jos įgaliota institucija, – kai koncesija suteikiama valstybės vardu, - savivaldybės vykdomoji institucija, – kai koncesija suteikiama atitinkamos savivaldybės vardu.
Sutarties šalys (2)	Koncesininkas – Lietuvos Respublikos ar užsienio subjektas, kuriam atitinkama suteikiančioji institucija suteikia koncesiją. Subjektu yra laikoma: bet kokios rūšies įmonė, konsorciumas, asociacija, įstaiga, organizacija arba kitokios teisinės formos ar rūšies subjektas, įsteigtas ir veikiantis pagal taikytinus Lietuvos Respublikos ar užsienio valstybės įstatymus. Fizinis asmuo subjektu nelaikomas.

Vadovaujantis koncesijos sutartimi, koncesininkui suteikiamas leidimas vykdyti ūkinę komercinę veiklą, susijusią su infrastruktūros objektų projektavimu, statyba, plėtra, atnaujinimu, pakeitimu, remontu, valdymu, naudojimu ir (ar) priežiūra, arba teikti viešąsias paslaugas

¹¹⁹ Lietuvos Respublikos koncesijų įstatymas // Valstybės žinios. 1996, Nr. 92-2141.

Koncesijų įstatymo 3 str. 2 d. išvardintose srityse¹²⁰ (atskirai atvejais, Lietuvos Respublikos Vyriausybės sprendimu, ir kitose srityse). Taip pat koncesininkams gali būti perduotas valdyti ir (ar) naudoti valstybės, savivaldybės ir (arba) valstybės ar savivaldybės kontroliuojamų asmenų nuosavybės, patikėjimo teise valdomas ir (ar) naudojamas turtas, įskaitant turtą, kuris pagal Lietuvos Respublikos Konstituciją išimtinė nuosavybės teise priklauso valstybei.¹²¹ Tačiau koncesininkui negali būti perduodama nuosavybės teisė arba teisė valdyti ir (ar) naudoti tokį valstybės ar savivaldybės turtą, kuris yra įtrauktas į privatizavimo objektų sąrašą pagal Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybių turto privatizavimo įstatymą. Taip pat koncesijos negali būti suteikiamos valstybės saugumo ir gynybos užtikrinimo veikloje.

Koncesijos suteikiamos atviro konkurso būdu (išskyrus atvejus, kai koncesijos gali būti suteikiamos be konkurso, pavyzdžiui yra neatidėliotinas infrastruktūros poreikis, kurio nebuvo galima iš anksto numatyti). Konkurso vykdymo tvarka yra reglamentuota Koncesijų įstatymo antrajame skirsnyje. Suteikiančioji institucija, prieš skelbdama koncesijos konkursą, o tais atvejais, kai konkursas neskelbiamas, – prieš sudarydama koncesijos sutartį, privalo apsvarstyti koncesijos tikslingumą ir įvertinti jos galimą naudą visuomenės poreikiams. Svarstydamą ir vertindama koncesijos tikslingumą ir jos galimą naudą visuomenės poreikiams, 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. Sprendimus dėl koncesijų, kuriais Lietuvos Respublika prisiima įsipareigojimus, viršijančius 200 mln. litų, priima Lietuvos Respublikos Seimas Lietuvos Respublikos Vyriausybės siūlymu.

Atkreiptinas dėmesys, kad Koncesijų įstatyme, kaip atskira koncesijos rūšis, yra išskiriama viešoji darbų koncesija. Viešoji darbų koncesija – koncesija, dėl kurios suteikimo tarp koncesininko ir suteikiančiosios institucijos sudaroma koncesijos sutartis dėl darbų, nurodytų Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymo 2 str. 30 d.,¹²² pirkimo. Šios sutarties pagrindu koncesininkui kaip atlyginimas už atliktus darbus suteikiama arba tik teisė eksploatuoti infrastruktūros objektą, kuris yra tokių darbų rezultatas, arba suteikiama tokia teisė ir papildomai

¹²⁰ Energetikos, įskaitant šilumos ir elektros energijos, naftos ir gamtinių dujų išgavimą, perdavimą, skirstymą, tiekimą; geležinkelių linijų ir sistemų; vandens ūkio, įskaitant vandens išgavimą, pakėlimą, valymą, gerinimą ir paskirstymą; vandens nuotekų, įskaitant surinkimą, perpumpavimą, valymą ir dumblo valymą; atliekų naudojimo, perdirbimo ir tvarkymo, kaip numatyta Lietuvos Respublikos atliekų tvarkymo įstatyme; kelių, tiltų, tunelių, parkavimo ir kitos kelių transporto infrastruktūros; sveikatos apsaugos sistemos; telekomunikacijų infrastruktūros; švietimo sistemos; uostų ir prieplaukų infrastruktūros; oro uostų infrastruktūros; viešosios transporto infrastruktūros; turizmo objektų, įrenginių ir kitos infrastruktūros; kultūros, sporto, laisvalaikio leidimo objektų, įrenginių ir kitos infrastruktūros srityse.

¹²¹ Žemės gelmės, valstybinės reikšmės vidaus vandenys, miškai, parkai, keliai, istorijos, archeologijos ir kultūros objektai.

¹²² Viešasis darbų pirkimas – viešasis pirkimas, kurio dalykas yra atlikti arba kartu suprojektuoti ir atlikti darbus, susijusius su viena Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymo 1 priedėlyje išvardytų veiklos rūšių, arba bet kokiomis priemonėmis atlikti darbus, atitinkančius perkančiosios organizacijos nustatytus reikalavimus.

mokamas atlyginimas. Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymo nuostatomis koncesininkui (jeigu koncesininkas atitinka perkančiosios organizacijos statusą) privalu vadovautis perkant visus darbus, reikalingus koncesijos sutarčiai įgyvendinti (*taip pat žr. 113 išnašą*). Koncesijos įstatyme išskiriami ir kiti su viešąjį darbų koncesija susiję ypatumai.¹²³

3.3.2. Valdžios ir privataus subjektų partnerystė

Pagrindinis teisės aktas Lietuvoje reglamentuojantis valdžios ir privataus subjektų partnerystės (toliau – VŽPP) sampratą, sutartį, bei kitus su VŽPP susijusius dalykus yra Lietuvos Respublikos investicijų įstatymas bei Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas „Dėl viešojo ir privataus sektorių partnerystės“.

6 lentelė. VŽPP samprata¹²⁴

Sąvoka	Valdžios ir privataus subjektų partnerystė – viešojo ir privataus sektorių partnerystės būdas, kai privatus subjektas valdžios ir privataus subjektų partnerystės sutartyje nustatytais sąlygomis investuoja į valdžios subjekto funkcijoms priskirtas veiklos sritis ir šiai veiklai vykdyti reikalingą valstybės arba savivaldybės turtą ir vykdo tose srityse šiame įstatyme nustatytą veiklą, už kurią privačiam subjektui atlyginimą moka valdžios subjektas.
Sutartis	Pagal valdžios ir privataus subjektų partnerystės sutartį valdžios subjektas suteikia privačiam subjektui teisę vykdyti susijusią su infrastruktūros, taip pat naujo arba jam perduoto valdyti ir naudoti valstybės ar savivaldybės turto projektavimu, statyba, rekonstravimu, remontu, atnaujinimu, valdymu, naudojimu ir priežiūra bei viešųjų paslaugų teikimu šiose srityse: transporto, švietimo, sveikatos ir socialinės apsaugos, kultūros, turizmo, viešosios tvarkos ir visuomenės apsaugos ir kitose įstatymų nustatytoje valdžios subjekto veiklą ir funkcijas apimančiose srityse; valdyti ir naudoti šiai veiklai vykdyti reikalingą valstybės arba savivaldybės turtą ir įsipareigoja mokėti privačiam subjektui atlyginimą už jo vykdomą veiklą, o privatus subjektas įsipareigoja vykdyti sutartyje nustatytą veiklą ir užtikrinti investicijas, kurių reikia šiai veiklai vykdyti ir jai vykdyti reikalingam turtui sukurti arba perduoto valdyti ir naudoti turto būklei pagerinti.
Sutarties šalys	Valdžios subjektas:

¹²³ Lietuvos Respublikos koncesijų įstatymas // Valstybės žinios. 1996, Nr. 92-2141.

¹²⁴ Lietuvos Respublikos investicijų įstatymas // Valstybės žinios. 1999, Nr. 66-2127.

(1)	<ul style="list-style-type: none"> - savivaldybės tarybos sprendimu – savivaldybės vykdomoji institucija, kai privačiam subjektui perduodama savivaldybės funkcijoms priskirta veikla; - Lietuvos Respublikos Vyriausybės sprendimu – įgaliota valstybės institucija ar įstaiga, kai privačiam subjektui perduodama centrinės valdžios funkcijoms priskirta veikla.
Sutarties šalys (2)	<p>Privatus subjektas – bet kokios teisinės formos juridinis asmuo, viešasis juridinis asmuo, išskyrus viešąjį ir privatų juridinius asmenis, kurie Lietuvos Respublikos valstybės skolos įstatymo nustatyta tvarka priskiriami prie valdžios sektoriaus, arba tokių asmenų grupė, iš kurios, valdžios subjektui priėmus sprendimą sudaryti valdžios ir privataus subjektų partnerystės sutartį, gali būti reikalaujama įgyti tam tikrą teisinę formą. Privačiu subjektu gali būti ir užsienio juridinis asmuo arba kitas ūkio subjektas, įsteigtas pagal užsienio valstybės teisę ir neturintis juridinio asmens statuso, taip pat Lietuvos Respublikoje įsteigti ES valstybėse narėse ir kitose Europos ekonominės erdvės valstybėse įsisteigusių įmonių filialai.</p>

VžPP sutarties galiojimo laikotarpiu valdžios subjektas gali perduoti privačiam subjektui patikėjimo teise pagal patikėjimo sutartį arba panaudos teise pagal panaudos sutartį valdyti ir naudoti valstybės arba savivaldybės nekilnojamąjį turtą ir kitą turtą, reikiamą VžPP sutartyje nustatytai veiklai vykdyti, išskyrus žemę. Nuosavybės teisė į perduotą valdyti ir naudoti valstybės arba savivaldybės turtą privačiam subjektui negali būti perduodama. Privatus subjektas šio turto negali naudoti VžPP sutartyje nenustatytai veiklai vykdyti.

VžPP taikoma, jeigu ji užtikrina efektyvų valstybės ir savivaldybės funkcijų įgyvendinimą, viešąjį interesą ir visuomenės poreikių tenkinimą. Valdžios subjektas, prieš priimdamas sprendimą taikyti VžPP, privalo atlikti šios veiklos analizę, skaičiavimais pagrįsti šios partnerystės taikymo efektyvumą ir galimus trūkumus. Sprendimą dėl valdžios ir privataus subjektų partnerystės, pagal kurią valstybė prisiima didesnius kaip 200 mln. litų turtinius įsipareigojimus, priima Lietuvos Respublikos Seimas Lietuvos Respublikos Vyriausybės siūlymu.

Paslaugos ir darbai, kuriems sudaroma VžPP sutartis, perkami vadovaujantis Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymu.¹²⁵ Kadangi viešųjų pirkimų procesas yra pernelyg dinamiškas, kad būtų galima tiksliai reglamentuoti kiekvieną įmanomą šio proceso aplinkybę ar teisinę situaciją, svarbu suprasti pagrindinių viešųjų pirkimų principų savitą turinį, kuriuo remiamasi ne tik aiškinant Pirkimų direktyvų ar Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymo

¹²⁵ Ten pat.

normas, bet ir interpretuojant, rengiant viešųjų pirkimų dokumentus, taip pat vertinant viešojo pirkimo proceso dalyvių veiksmus:¹²⁶

- 1) lygiateisiškumo, nediskriminavimo principai – reiškia pareigą tapačius reiškinius vertinti vienodai, bet nevertinti vienodai skirtingų situacijų, jei toks vertinimas negali būti objektyviai pagrįstas.¹²⁷ Šiame lygiateisiškumo ir nediskriminavimo principų taikymo kontekste pažymėtina tai, kad diskriminuojantis elgesys kartu lemia ir nelygiateisišką tiekėjų padėtį, bet ne visada nelygiateisiškas elgesys su tiekėjais reikš diskriminaciją. Paprastai diskriminacija pripažįstama, kai nelygiateisiška subjektų (viešųjų pirkimų kontekste – tiekėjų) padėtį lemia tam tikras diskriminuojantis kriterijus, kuris suponuoja, kad tam tikro subjektus diskriminuojančio kriterijaus pagrindu vieni subjektai bus išskirti iš kitų atitinkamų subjektų sąrašo.¹²⁸ Šie visuotinai pripažįstami imperatyvai paprastai reiškia viešųjų pirkimų teisinių santykių dalyvių – perkančiosios organizacijos ar subjekto, viešuosiuose pirkimuose priimančio visuotinai privalomojo elgesio taisykles (pavyzdžiui, įstatymo leidėjo ar viešojo administravimo subjekto) – pozityviają arba aktyviają (lygiateisiškumo principas) ir negatyviają arba pasyviają (nediskriminavimo principas) pareigas, t.y. pareigas imtis veiksmų bei vengti tokių priemonių, kurie galėtų suponuoti nelygiateisišką santykių dalyvių padėtį ar vienus subjektus diskriminuoti kitų subjektų atžvilgiu;¹²⁹
- 2) abipusio pripažinimo principas – glaudžiai susijęs su iš nediskriminavimo principo kildinama lygiaverčių standartų doktrina. Siekiant išvengti konkretaus tiekėjo ar gamintojo protegavimo ir kitų dalyvių nelygiateisiškumo, perkančiajai organizacijai viešųjų pirkimų dokumentacijoje draudžiama nurodyti tiksliai duomenis, apibūdinančius konkretų ir individualų pirkimo objektą.¹³⁰ Abipusis pripažinimas papildė šią doktriną, perkančiąsias organizacijas įpareigodamas pripažinti kitose valstybėse narėse išduotus oficialiuosius dokumentus dėl prekių kokybės, tiekėjų kvalifikacijos bei užsienio tiekėjų atitikties kitiems reikalavimams. Teisingumo Teismas pripažino, kad Bendrijos teisei prieštarauja perkančiosios organizacijos reikalavimas užsienio tiekėjui pateikti įsisteigimo leidimą tos valstybės narės

¹²⁶ Soloveičikas D. Viešųjų pirkimų principai: jų taikymas remiantis Teisingumo Teismo ir Lietuvos teismų praktika // Justitia. 2008, Nr. 3 (69). P. 27-28.

¹²⁷ Europos Teisingumo Teismo 2004 m. gruodžio 14 d. sprendimas, priimtas byloje Arnold André Nr. C-434/02.

¹²⁸ Europos Teisingumo Teismo 1993 m. birželio 22 d. sprendimas, priimtas byloje Europos Komisija v. Daniją Nr. C-243/89.

¹²⁹ Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2009 m. birželio 23 d. Viešųjų pirkimų reglamentavimo ir teismų praktikos apžvalga Nr. 31.

¹³⁰ Ten pat.

teritorijoje, kurioje skelbiamas pirkimas, nepaisant aplinkybės, kad savo kilmės šalyje jis įregistruotas teisėtai;¹³¹

- 3) proporcingumo principas – siekiamų tikslų ir jiems pasirenkamų priemonių derinimas – šių priemonių adekvatumo tikslams vertinimas. Paprastai proporcingumo principas kaip kriterijus vertinti priemonių atitiktį tikslams pasireiškia pareigų nustatymo kontekste, kai vieni subjektai turi teisę kitiems subjektams nustatyti tam tikras pareigas, suvaržymus, įpareigojimus ar net draudimus.¹³² Šiam vertinimui atlikti Teisingumo Teismas nustatė sąlygas: priemonės (įpareigojimai, suvaržymai, draudimai ir kt.) privalo būti nediskriminuojančios; pagrįstos privalomais bendrojo intereso reikalavimais; tinkamos užtikrinti, kad jomis siekiamas tikslas bus pasiektas; neviršyti to, kas būtina tikslui pasiekti;¹³³
- 4) skaidrumo principas – suprantamas kaip viešumo užtikrinimas vykdant viešojo pirkimo procedūras. Viešojo pirkimo procedūrų viešumas, kaip šių procedūrų skaidrumo prielaida, svarbi ne tik paskelbimo, bet ir tiekėjų informatyvumo aspektu, t.y. skaidrumo principas reiškia perkančiosios organizacijos pareigą tiekėjams suteikti pakankamai informacijos, įskaitant pirkimo sąlygas, jų išaiškinimus, reikalingus perkančiosios organizacijos poreikius atitinkančiam pasiūlymui, bei informacijai, susijusiai su konkreto tiekėjo pasiūlymo įvertinimu, pateikti. Skaidrumo principas reiškia ir lemia perkančiosios organizacijos veiksmų nuspėjamumą (prognozuotumą).¹³⁴ Skaidraus viešojo pirkimo siekimas nėra savitiksliis, jis padeda siekti kitų tikslų, visų pirma – tiekėjų lygiateisiškumo. Skaidrumas yra vienas lemiančių veiksnių, kuriuo remiantis užtikrinama neiškraipyta tiekėjų tarpusavio konkurencija. Teisingumo Teismas nurodė, kad skaidrumo principo, išplaukiančio iš tiekėjų lygiateisiškumo principo, pagrindinis tikslas – garantuoti, kad bus pašalinta perkančiosios organizacijos protegavimo ir savavališkų veiksmų grėsmė.¹³⁵

Minėti principai yra ne tik viešųjų pirkimų sistemos pamatas, bei ir konkrečios teisės normos, kurių teisingas taikymas turi tiesioginę įtaką viešųjų pirkimų proceso teisėtumui. Europos

¹³¹ Europos Teisingumo Teismo 1982 m. vasario 10 d. sprendimas byloje S.A. Transpouerte v. Minister of Public Works Nr. C-76/81.

¹³² Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2009 m. birželio 23 d. Viešųjų pirkimų reglamentavimo ir teismų praktikos apžvalga Nr. 31.

¹³³ Europos Teisingumo Teismo 1995 m. lapkričio 30 d. sprendimas byloje Gebhard v. Consiglio dell'Ordine degli Avvocati e Procuratori di Milano Nr. C-55/94.

¹³⁴ Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2009 m. birželio 23 d. Viešųjų pirkimų reglamentavimo ir teismų praktikos apžvalga Nr. 31.

¹³⁵ Europos Teisingumo Teismo 2004 m. balandžio 9 d. sprendimas byloje Europos Komisija v. CAS Succhi di Frutta Nr. C-496/99.

Teisingumo Teismas yra pažymėjęs, kad pareiga vadovautis viešųjų pirkimų principais yra Pirkimų direktyvų šerdis.¹³⁶

3.3.3. Institucinė viešojo ir privataus sektorių partnerystė

Pagal Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybių turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo įstatymą, institucinė viešojo ir privačiojo sektorių partnerystė – viešojo ir privačiojo sektorių partnerystės būdas, kai valstybės ar savivaldybės institucijos funkcijoms priskirtą veiklą pagal valdžios ir privataus subjektų partnerystės ar koncesijų sutartis vykdo akcinė bendrovė ar uždaroji akcinė bendrovė (privatus subjektas, jei vykdoma valdžios ir privataus subjektų partnerystės sutartis, arba koncesininkas, jei vykdoma koncesijų sutartis), kurios akcijų dalis priklauso valstybei ar savivaldybei.¹³⁷

Bendruoju atveju, asmuo, įsigyjantis steigiamos akcinės bendrovės ar uždarnosios akcinės bendrovės, kurią steigiant dalyvauja valstybė ar savivaldybė, akcijų, atrenkamas viešo konkurso būdu, Lietuvos Respublikos Vyriausybės nustatyta tvarka, tačiau ši nuostata netaikoma, kai steigiama akcinė bendrovė ar uždaroji akcinė bendrovė institucinei viešojo ir privačiojo sektorių partnerystei įgyvendinti. Tokiu atveju informacija apie akcinės bendrovės ar uždarnosios akcinės bendrovės steigimą institucinei viešojo ir privačiojo sektorių partnerystei įgyvendinti turi būti nurodyta konkurso koncesijai suteikti ar viešojo pirkimo, organizuojamo valdžios ir privataus subjektų partnerystei įgyvendinti, sąlygų apraše. Šiame sąlygų apraše ir akcinės bendrovės ar uždarnosios akcinės bendrovės steigimo institucinei viešojo ir privačiojo sektorių partnerystei įgyvendinti sutartyje, be kituose įstatymuose nustatytų reikalavimų, turi būti nurodytas akcinės bendrovės ar uždarnosios akcinės bendrovės veiklos laikotarpis, kuris negali būti ilgesnis negu koncesijos arba valdžios ir privataus subjektų partnerystės sutarties laikotarpis, ir akcinės bendrovės ar uždarnosios akcinės bendrovės veiklos tęstinumo sąlygos, tarp kurių turi būti nustatytos valstybės ar savivaldybės, kaip akcininkės, dalyvavimo bendrovės veikloje sąlygos.¹³⁸

Tokį reglamentavimą lėmė Europos Komisijos išsakyta nuomonė, kad dviguba procedūra (pirmuoju etapu atrenkamas mišraus kapitalo juridinio asmens dalyvis, antruoju – valdžios ir privataus subjektų partnerystės arba koncesijos sutarties partneris) sunkiai įgyvendinama, kadangi egzistuoja tikimybė, jog su jau atrinktu privataus sektoriaus subjektu įkurtas bendras juridinis asmuo nebūtų atrinktas koncesijos ar valdžios ir privataus subjektų partnerystės sutarčiai sudaryti. Viena iš galimybių tinkamai sudaryti institucinę viešojo ir privataus sektorių

¹³⁶ Europos Teisingumo Teismo 1993 m. birželio 22 d. sprendimas byloje Europos Komisija v. Danija Nr. C-496/99.

¹³⁷ Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybių turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo įstatymas // Valstybės žinios. 1998, Nr. 54-1492.

¹³⁸ Ten pat.

partnerystę, nepažeidžiant Bendrijos teisės nuostatų ir kartu išvengiant su dviguba procedūra susijusių problemų, būtų: „privataus sektoriaus partnerį atrinkti laikantis skaidrios ir konkurencijos reikalavimus atitinkančios procedūros, kurios tikslas – sudaryti valdžios ir privataus subjektų partnerystės arba koncesijos sutartį su mišraus kapitalo įmone ir kad privataus sektoriaus partneris dalyvautų įgyvendinant numatytas užduotis ir (arba) prisidėtų prie mišraus kapitalo įmonės administracinio valdymo.“¹³⁹

Nėra sunku atriboti institucinę viešojo ir privataus sektoriaus partnerystę nuo kitų dviejų Lietuvoje taikomų VPP formų, kadangi jų įgyvendinimas skiriasi iš esmės. Institucinės viešojo ir privataus sektorių partnerystės atveju yra steigiamas naujas juridinis asmuo, uždarojo arba atvirojo tipo akcinė bendrovė, kurios akcininkai yra viešasis bei privatusis subjektai. Tuo tarpu koncesijos bei VŽPP atveju tarp viešojo bei privataus subjektų yra sudaromos sutartys. Vienas iš pagrindinių požymių, leidžiantis atriboti pastarąsias sutartis, yra privačiam subjektui mokamas atlygis. VŽPP atveju jį gali sudaryti tik viešojo sektoriaus mokėjimai, tuo tarpu koncesijos atveju – galutinių vartotojų mokamas mokestis už naudojimąsi sukurtu infrastruktūros objektu ar teikiamas viešasis paslaugas arba tokios pajamos kartu su atlyginimu, kurį viešasis subjektas moka atsižvelgiant į jo prisiimtą riziką koncesijos sutartimi. Galimai interpretacijai, kad vykdant koncesijos sutartį viešasis subjektas yra vienintelis galutinis vartotojas (tokiu atveju visi mokėjimai atliekami iš viešojo sektoriaus), dar 1998 m. užkirto kelią Europos Teisingumo Teismas, kuris sprendime byloje *Gemeente Arnhem and Gemeente Rheden v. BFI Holding BV* yra pasisakęs, kad: „sutartis, kai koncesininko atlyginimas susideda tikrai iš kainos ir neapima teisės gauti pajamų iš galutinių vartotojų, koncesija negali būti laikoma“.¹⁴⁰

Tiek VŽPP sutarties galiojimo laikotarpiu, tiek koncesijos atveju, privačiam subjektui gali būti perduodamas valstybės ar savivaldybės nuosavybės, patikėjimo teise valdomas ir (ar) naudojamas turtas sutartyje nustatytai veiklai vykdyti, tačiau valdžios ir privataus subjektų partnerystės atveju negali būti perduodama žemė. Tiek VŽPP sutarties galiojimo laikotarpiu, tiek koncesijos atveju, nuosavybės teisė į perduotą valstybės arba savivaldybės turtą privačiam subjektui negali būti perduodama, tačiau Koncesijų įstatyme yra numatyta išimtis: „Trumpalaikis ir ilgalaikis kilnojamasis valstybės ar savivaldybės turtas, kuris per koncesijos sutarties galiojimo laikotarpį nustatyta tvarka bus visiškai nudėvėtas, koncesijos sutartimi gali būti perduodamas koncesininkui už kainą, atitinkančią tokio turto vertę, nustatytą Lietuvos Respublikos turto ir verslo vertinimo pagrindų įstatymo nustatyta tvarka.“

¹³⁹ Europos Komisijos 2008 m. vasario 5 d. aiškinamasis komunikatas dėl viešųjų pirkimų ir koncesijas reglamentuojančių Bendrijos teisės aktų taikymo oficialiai patvirtintai viešojo ir privačiojo sektoriaus partnerystei (OPVVP). C(2007)6661, Briuselis.

¹⁴⁰ Europos Teisingumo Teismo 1998 m. lapkričio 11 d. sprendimas byloje *Gemeente Arnhem and Gemeente Rheden v. BFI Holding BV* Nr. C-360/96.

3.4. Atsakingos institucijos

VPP skatinimo Lietuvoje klausimais Lietuvos Respublikos Finansų ministerijai tenka strateginio vadovavimo, proceso valdymo bei koordinavimo užduotys: rengti teisinę bazę, reikalingą VPP vystyti bei įgyvendinti; dalyvauti kuriant VPP administracinę sistemą ir koordinuoti šios sistemos veiklą; teikti išvadas (arba nuomones) dėl konkrečių VPP projektų finansinių modelių finansavimo galimybių bei galimos įtakos valstybės fiskaliniams rodikliams; kaupti nacionalinio ir tarptautinio partnerystės proceso praktiką, ją analizuoti ir skleisti patirtį.¹⁴¹

Institucijos, atsakingos už viešojo ir privataus sektorių partnerystės projektus, išvardytos Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2009 m. lapkričio 11 d. nutarime „Dėl viešojo ir privataus sektorių partnerystės“:

7 lentelė. Už VPP projektų rengimą ir įgyvendinimą atsakingos institucijos¹⁴²

Metodologinės pagalbos teikimas	
Centrinė projektų valdymo agentūra	Konsultuoja suteikiančiąsias institucijas, valdžios ir privačius subjektus rengiant ir įgyvendinant VPP projektus. Suderinus su Lietuvos Respublikos Finansų ministerija, rengia metodinę medžiagą, rekomendacijas, tipinius dokumentus, susijusius su VPP projektų rengimu ir įgyvendinimu. Analizuoja problemas, rengia ir teikia siūlymus Lietuvos Respublikos Finansų ministerijai dėl susijusių su VPP sritimi norminių teisės aktų tobulinimo ir naujų norminių teisės aktų rengimo. Kaupia, sistemina ir viešina informaciją apie nacionalinę ir užsienio šalių patirtį, susijusią su VPP projektų rengimu ir įgyvendinimu, taip pat vykdo kitas funkcijas, susijusias su metodinės ir konsultacinės pagalbos, rengiant ir įgyvendinant VPP projektus, teikimu. ¹⁴³
Projektų rengimas	
Valstybės arba savivaldybės vykdomoji institucija	Inicijuodama projektų rengimą, partnerystės projektų galimybių studijų ir partnerystės projektų rengimą, prisiima atsakomybę už

¹⁴¹ Viešojo ir privataus sektorių partnerystė <http://www.finmin.lt/web/finmin/ppp>; prisijungimo laikas: 2012-03-28.

¹⁴² Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2009 m. lapkričio 11 d. nutarimas Nr. 1480 „Dėl viešojo ir privataus sektorių partnerystės“ // Valstybės žinios. 2009, Nr. 137-5998.

¹⁴³ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2009 m. spalio 14 d. nutarimas Nr. 1290 „Dėl metodinę ir konsultacinę pagalbą teikiančio juridinio asmens įgaliojimo ir jo funkcijų nustatymo“ // Valstybės žinios. 2009, Nr. 124-5339.

	projektuose naudojamos informacijos patikimumą, skaičiavimų tikslumą, prognozių patikimumą, projektų tikslų atitikimą valstybės ir savivaldybių strateginiams planams ir plėtros prioritetams.
Projektų vertinimas	
Lietuvos Respublikos Finansų ministerija	Vertina partnerystės projekte nurodytas finansines sąlygas ir rizikos paskirstymą tarp partnerystės projekto šalių, bei teikia projekto rengėjams išvadas/atskirą nuomonę.
Viešojo ir privataus sektorių partnerystės projektų komisija ¹⁴⁴	Išnagrinėjusi Lietuvos Respublikos Finansų ministerijos išvadą, siūlomą įgyvendinti centrinės valdžios institucijos inicijuojamą partnerystės projektą ir galimybių studiją, priima sprendimą dėl partnerystės projekto įgyvendinimo tikslingumo ir teikia jį Lietuvos Respublikos Vyriausybei.
Savivaldybės taryba	Kai projektą įgyvendina vietos valdžios institucija, teikia išvadą dėl partnerystės projekto tikslingumo, partnerystės projekto pirkimų sąlygų, pagrindinių partnerystės sutarties sąlygų ir pirkimo būdo, konkurso etapų, sutarties projekto.
Sprendimų priėmimas	
Lietuvos Respublikos Vyriausybė	Priima sprendimą dėl centrinės valdžios institucijų partnerystės projekto.
Lietuvos Respublikos Seimas	Lietuvos Respublikos Vyriausybės siūlymu, priima sprendimą dėl centrinės valdžios institucijų partnerystės projekto, kai valstybės turiniai įsipareigojimai yra didesni kaip 200 mln. litų.
Savivaldybės taryba	Priima sprendimą dėl vietos valdžios partnerystės projekto įgyvendinimo.
Kontrolė	
Lietuvos Respublikos Valstybės kontrolė, Viešųjų pirkimų tarnyba, Savivaldybių ir kitų institucijų auditą atliekantys	Vykdo kontrolės funkcijas, prireikus, atlieka auditą ir teikia išvadas/rekomendacijas.

¹⁴⁴ Viešojo ir privataus sektorių partnerystės projektų komisijos personalinė sudėtis patvirtinta Lietuvos Respublikos Ministro Pirmininko 2009 m. gruodžio 15 d. potvarkiu Nr. 567 „Dėl viešojo ir privataus sektorių partnerystės projektų komisijos personalinės sudėties patvirtinimo“
http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=361445&p_query=&tr2=2; prisijungimo laikas: 2012-03-30.

3.5. Problemos, su kuriomis susiduriama įgyvendinant viešąją privačiąją partnerystę

Iki 2009 metų pradėtos įgyvendinti VPP teisinio reglamentavimo reformos, Lietuvoje buvo nepakankamai reglamentuota VPP sistema, subjektai, inicijavę VPP projektus, neturėjo pakankamos patirties, trūko metodinės informacijos, nebuvo teigiamų ir neigiamų praktinių VPP pavyzdžių sklaidos. Dėl šių priežasčių dauguma projektų buvo neįgyvendinti, o pasirašytos bendradarbiavimo sutartys nutrauktos. Privatūs subjektai, gindami savo teises bei interesus, teikė ieškinius su dešimtimis milijonų litų siekiančiomis turtinėmis pretenzijomis. Apie VPP susidarė neigiama nuomonė, todėl sumažėjo privataus sektoriaus noras dalyvauti tokiuose projektuose.

Iki 2010 m. sausio 1 d. Lietuvoje nebuvo institucijos, kuri teiktų profesionalią metodinę pagalbą VPP klausimais. Partnerystės projektus įgyvendinančios institucijos koncesijos konkurso sąlygų bei sutarčių parengimui pasitelkdavo į privačių teisininkų kontorų pagalbą taip patirdamos papildomų išlaidų, nors pagal Koncesijų įstatymą pagrindinis tokias konsultacijas teikiantis subjektas turėtų būti valstybinė įstaiga, kaupianti metodinio vadovavimo šioje srityje patirtį. Pavyzdžiui, 2004-2005 m. Kauno miesto savivaldybė už teisinę pagalbą ir teises konsultacijas švietimo įstaigų ūkio tvarkymo ir priežiūros koncesijos klausimais advokatų kontorai sumokėjo 260 tūkst. litų, nors šis koncesijos projektas buvo nutrauktas dar iki sutarties pasirašymo.¹⁴⁵

Atkreiptinas dėmesys, kad dar 2005 m. Valstybės išdo departamente Lietuvos Respublikos Finansų ministerija buvo įsteigusi Viešojo ir privataus sektorių partnerystės projektų valdymo ir koordinavimo skyrių, kuriam buvo pavesta daug svarbių funkcijų tiek plėtojant VPP teisinį reglamentavimą, tiek prižiūrint bei koordinuojant VPP vystomus projektus. Valstybės kontrolės 2008 m. atlikto audito metu paaiškėjo, kad daugelis funkcijų (tarp jų ir metodinės pagalbos bei informacijos apie VPP projektus teikimas) nebuvo vykdomos, nes skyriaus gebėjimai buvo apriboti nepakankamu reglamentavimu bei nepakankamais žmogiškaisiais ištekliais – skyriuje dirbo tik 3 specialistai. 2007 m. rugsėjo mėn. skyrius perkeltas į Turto valdymo departamentą, dabar jis vadinasi Turto valdymo ir atnaujinimo skyriumi.¹⁴⁶

Iki 2006 m. liepos 27 d. galiojusi Koncesijų įstatymo redakcija nenumatė pareigos atlikti išsamų planuojamo koncesijos projekto įvertinimą laiko, kainos ir kokybės požiūriu. Nors

¹⁴⁵ Lietuvos Respublikos Valstybės kontrolės 2008 m. sausio 15 d. valstybinio audito ataskaita Nr. VA-P-30-5-1 „Viešojo ir privataus sektoriaus bendradarbiavimas“ ... ten pat, prisijungimo laikas: 2012-03-30.

¹⁴⁶ Lietuvos Respublikos Valstybės kontrolės 2008 m. sausio 15 d. valstybinio audito ataskaita Nr. VA-P-30-5-1 „Viešojo ir privataus sektoriaus bendradarbiavimas“ ... ten pat, prisijungimo laikas: 2012-03-30.

nauja Koncesijų įstatymo redakcija buvo papildyta nuostata, įpareigojančia suteikiančiai institucijai atlikti numatomos suteikti koncesijos galimybių studiją,¹⁴⁷ toks reglamentavimas nėra pakankamas siekiant maksimaliai apsaugoti viešąjį interesą, nes nereikalaujama, kad viešojo sektoriaus subjektas planuojamą koncesijos projektą gali įgyvendinti tik tuo atveju, jeigu vertinimas rodo, jog projektas yra efektyvesnis nei kiti alternatyvūs būdai. Jau anksčiau minėtas Kauno miesto savivaldybės organizuojamas konkursas dėl švietimo įstaigų ūkio tvarkymo ir priežiūros koncesijos buvo nutrauktas. Tokį sprendimą inicijavę Kauno miesto savivaldybės tarybos nariai pareiškė, kad „iki projekto inicijavimo nebuvo tiksliai apskaičiuota, kiek lėšų prireiktų miesto mokykloms renovuoti, o koncesijos projekte yra numatyti milžiniški savivaldybės finansiniai įsipareigojimai, galintys įklampinti Kauno miestą į milijardines skolas.“ Konkurso nugalėtoju pripažintas asmuo kreipėsi į teismą dėl sprendimo panaikinimo.

Vienas iš esminių koncesijos bruožų yra visos ar didžiosios dalies privataus subjekto rizikos prisiėmimas vykdant tam tikrą viešojo sektoriaus kompetencijai priskirtą veiklą, būtent su šia Koncesijų įstatyme įtvirtinta nuostata yra susijęs koncesininkui mokamas atlyginimas, kurį suteikiančioji institucija turi teisę mokėti atsižvelgiant į jos prisiimamą riziką.¹⁴⁸ Nepaisant Koncesijų įstatymo reikalavimų, koncesijų sutarys buvo sudarinėjamos tinkamai neįvertinus bei nepaskirsčius projektų rizikų. Pavyzdžiui, Kauno miesto savivaldybės administracija 2005 m. rugpjūčio 1 d. pasirašė Kauno Aleksoto tilto kairiojo prietilčio transporto mazgo projektavimo, statybos, priežiūros ir eksploatavimo koncesijos sutartį, kurioje, nepaisant to, kad nebuvo aiškiai įvardytos visos galimai su projektu susijusios rizikos, buvo numatyta, kad suteikiančioji institucija įsipareigoja padengti visas papildomas išlaidas, kurios gali atsirasti dėl koncesijose neidentifikuotų ir neįvertintų rizikų.¹⁴⁹

Koncesijos sudarymo metu turi būti visapusiškai įvertinama teisinė aplinka, susijusi ne tik su VPP reglamentavimu, bet ir kitais galiojančiais teisės aktais. Sandoris, sudarytas prieštaraujant imperatyvioms įstatymo normoms yra niekinis ir negalioja nepaisant to, yra ar ne teismo sprendimas pripažinti jį negaliojančiu.¹⁵⁰ Yra atvejų, kai koncesijos sutartys buvo sudaromos pažeidžiant teisės aktų reikalavimus, pavyzdžiui, Elektrėnų savivaldybė 2006 m. liepos 12 d. pasirašė Elektrėnų infrastruktūros ir verslo objektų statybos, plėtos, valdymo, naudojimo ir priežiūros koncesijos sutartį, pagal kurią prisiėmė įsipareigojimus dėl valstybei

¹⁴⁷ Lietuvos Respublikos koncesijų įstatymo, Vietos savivaldos įstatymo pakeitimo ir papildymo įstatymas // Valstybės žinios. 2006, Nr. 82-3251.

¹⁴⁸ Lietuvos Respublikos koncesijų įstatymas // Valstybės žinios. 1996, Nr. 92-2141.

¹⁴⁹ Lietuvos Respublikos Valstybės kontrolės 2008 m. sausio 15 d. valstybinio audito ataskaita Nr. VA-P-30-5-1 „Viešojo ir privataus sektoriaus bendradarbiavimas“ ... ten pat, prisijungimo laikas: 2012-03-30.

¹⁵⁰ Lietuvos Respublikos civilinis kodeksas // Valstybės žinios. 2000, Nr. 74-2262.

nuosavybės teise priklausančio žemės sklypo perdavimo privačiam subjektui.¹⁵¹ Pagal Lietuvos Respublikos Žemės įstatymo 7 str. (šio straipsnio redakcija keitėsi 2006 m. liepos 18 d., 2010 m. sausio 19 d., 2010 m. birželio 18 d.) apskrities teritorijoje esančios valstybinės žemės patikėtinis yra apskrities viršininkas, o savivaldybėms valstybinė žemė gali būti perduota tik Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimu ir jos nustatyta tvarka.¹⁵² Minėtu atveju, žemės sklypas nebuvo perduotas Elektrėnų savivaldybei, be to, šis sklypas nebuvo suformuotas ir įregistruotas Nekilnojamo turto registre, o civilinių teisių objektu gali būti tik identifikuotas ir įstatymų nustatyta tvarka įregistruotas žemės sklypas.¹⁵³

Analizuota koncesijų taikymo praktika rodo ir kitas problemas, iki 2007 m. vykdytuose koncesijų konkursuose dažniausiai dalyvavo tik po vieną dalyvį. Tai sąlygoja konkurencijos nebuvimą ir mažina suteikiančiosios institucijos galimybes derėtis dėl geresnių koncesijos sutarčių sąlygų. Šiuo atveju kyla rizika, kad koncesijos objektas bus labiau suderintas su privataus sektoriaus galimybėmis, o ne su aktualiaisiais viešojo sektoriaus poreikiais. Pavyzdžiui, Kauno miesto savivaldybės 2004 m. rugpjūčio 25 d. paskelbtame koncesijos konkurse dėl M. K. Čiurlionio tilto kairiojo prietilčio transporto mazgo projektavimo, statybos, priežiūros ir eksploatavimo sudalyvavo vienintelis dalyvis, kuris buvo pripažintas konkurso nugalėtoju. Koncesija liko neįgyvendinta, nes konkurso laimėtojas tiesiog neatvyko pasirašyti koncesijos sutarties.¹⁵⁴

VPP įgyvendinimo procese neapsieinama be ginčų, kuriuos sukelia skirtingas teisės normų aiškinimas bei suvokimas. Ginčas VPP inicijavimo stadijoje – Šiaulių apygardos vyriausiasis prokuroras (toliau šioje pastraipoje – Pareiškėjas), gindamas viešąjį interesą, 2011 m. kovo 24 d. pareiškimu kreipėsi į Šiaulių apygardos administracinę teisumą, prašydamas panaikinti Šiaulių miesto savivaldybės tarybos (toliau šioje pastraipoje – Atsakovas) priimtą sprendimą dėl Socialinio būsto Šiaulių miesto statybos ir eksploatavimo projekto įgyvendinimo (toliau šioje pastraipoje – Sprendimas). Pareiškėjas nurodė, kad minėtas Atsakovo Sprendimas neatitinka Viešojo ir privataus sektorių partnerystės projektų rengimo ir įgyvendinimo taisyklių 3 dalies nuostatų, reglamentuojančių vietos valdžios partnerystės projekto rengimą, teikimą, vertinimą, sprendimų priėmimą, kadangi Atsakovas sprendimą priėmė turėdamas tik projekto galimybių studiją, t.y. kitų būtinų dokumentų, tokių kaip partnerystės projekto ir Lietuvos Respublikos Finansų ministerijos nuomonės dėl siūlomo įgyvendinti partnerystės projekto

¹⁵¹ Žemės sklypas, dėl kurio Elektrėnų savivaldybė prisiėmė sutartinius išipareigojimus (Elektrėnų miesto, tarp Šviesos g. ir kelio Vilnius-Kaunas esantis 12,5 ha ploto žemės plotas), yra Lietuvos Respublikos valstybės nuosavybė.

¹⁵² Lietuvos Respublikos žemės įstatymas // Valstybės žinios. 1994, Nr. 34-620.

¹⁵³ Lietuvos Respublikos civilinis kodeksas // Valstybės žinios. 2000, Nr. 74-2262.

¹⁵⁴ Lietuvos Respublikos Valstybės kontrolės 2008 m. sausio 15 d. valstybinio audito ataskaita Nr. VA-P-30-5-1 „Viešojo ir privataus sektoriaus bendradarbiavimas“ ... ten pat, prisijungimo laikas: 2012-03-31.

finansinių sąlygų ir rizikos paskirstymo tarp partnerystės projekto šalių, nebuvo.¹⁵⁵ Atsakovas su pareiškimu nesutiko, paaiškindamas, kad Sprendimu buvo patvirtinta tik projekto idėja, o ne projekto tikslingumas. Į Lietuvos Respublikos Finansų ministeriją buvo kreiptasi papildomai, siekiant išsamesnio bei tikslingesnio projekto parengimo. Šiaulių apygardos administracinis teismas pareiškimą tenkino paaiškindamas, kad iš byloje esančios medžiagos matyti, kad Atsakovo Sprendimas buvo priimtas neparengus partnerystės projekto, negavus Lietuvos Respublikos Finansų ministerijos atskirosios nuomonės bei savivaldybės kontrolieriaus išvados, tokiu būdu pažeidžiant Viešojo ir privataus sektorių partnerystės projektų rengimo ir įgyvendinimo taisyklių 34 p. Atsakovės argumentai atmestini kaip nepagrįsti, kadangi įvertinus Sprendimo nuostatas („pripažinti tikslingu ir įgyvendinti Šiaulių miesto viešojo ir privataus sektorių partnerystės projektą „Socialinio būsto Šiaulių mieste statyba ir eksploatavimas“, kurio tikslas – pastatyti socialinį būstą <...> ir užtikrinti jo tinkamą eksploatavimą“) galima daryti išvadą, jog buvo priimtas sprendimas dėl partnerystės projekto tikslingumo.¹⁵⁶

Ginčas VPP įgyvendinimo stadijoje – UAB „Septynmylis“ ir Rolando Alksnio įmonė (toliau šioje pastraipoje – Ieškovai) pateikė ieškinį Širvintų rajono savivaldybės administracijai (toliau šioje pastraipoje – Atsakovas) dėl koncesijos viešo konkurso komisijos nutarimo dalies panaikinimo. Ieškovai nurodė, kad Atsakovas suvaržė jų teises dalyvauti viešajame konkurse, motyvuodamas tuo, kad abi įmonės dalyvavo išankstinėje konkurso atrankoje jungtinės veiklos sutarties pagrindu, neįsteigę juridinio asmens. Nagrinėjamas ginčas pasiekė kasacinę instanciją, kurioje Atsakovas argumentuoja, kad nei Koncesijų įstatyme, nei minėto viešojo konkurso sąlygose nesuteikta Ieškovams galimybė dalyvauti konkurse jungtinės veiklos sutarties pagrindu. Kadangi pagal Koncesijų įstatymą fizinis asmuo negali būti koncesininku, juo gali būti tik juridiniai asmenys. Ieškovai kasaciniu skundu grindžia savo nuomonę vadovaudamiesi LR CK 6.969 str. 1, 2 dalimis, dalyvaujant tokio tipo konkursuose nebūtina steigti juridinio asmens, kadangi konkurso pralaimėjimo atveju Ieškovams kiltų nepagrįstai didelės įmonės įsteigimo, išlaikymo ir likvidavimo išlaidos. Lietuvos Aukščiausiasis Teismas priėmė nutartį Ieškovų

¹⁵⁵ Įgyvendinant vietos valdžios partnerystės projektą yra reikalingi 3 savivaldybės tarybos sprendimai, kurie turi būti priimami atitinkama tvarka: 1-sprendimas dėl projekto tikslingumo (ginčijamas objektas), 2-sprendimas dėl partnerystės projekto pirkimo sąlygų, 3-sprendimas dėl partnerystės sutarties projekto pritarimo. Tam, kad būtų galima priimti 1-ąjį sprendimą, vietos valdžios sprendimą įgyvendinanti institucija turi parengti tam tikrus dokumentus ir gauti kompetentingos institucijos nuomonę: 1-galimybių studiją, 2-partnerystės projektą, 3-Lietuvos Respublikos Finansų ministerijos nuomonę dėl siūlomo įgyvendinti partnerystės projekto finansinių sąlygų ir rizikos paskirstymo tarp partnerystės projekto šalių.

¹⁵⁶ Šiaulių apygardos administracinio teismo teisėjų kolegijos 2011m. rugpjūčio 16 d. sprendimas, priimtas administracinėje byloje Šiaulių apygardos vyriausiasis prokuroras v. Šiaulių miesto savivaldybė, bylos Nr. I-656-621/2011.

naudai paaiškindamas, kad Koncesijų įstatyme nėra nustatyto draudimo keliems juridiniams asmenims kooperuotis ir dalyvauti koncesijos konkurse.¹⁵⁷

Ginčas VPP sutarties vykdymo stadijoje – Vilniaus miesto savivaldybė (toliau šioje pastraipoje – Ieškovas) pateikė ieškinį UAB „Baltijos parkingas“ ir UAB „Vilniaus parkavimo kompanija“ (toliau šioje pastraipoje – Atsakovai) dėl įsiskolinimo pagal 1999 m. gruodžio 30 d. pasirašytą koncesijos sutartį (toliau šioje pastraipoje – Sutartis), kuria Atsakovams buvo suteikta teisė rinkti Vilniaus miesto tarybos nustatyto dydžio vietinę rinkliavą ir mokestį už parkavimą bei baudas už parkavimo tvarkos nesilaikymą Vilniaus miesto tarybos nustatytose gatvių ir aikščių vietose. Atsakovai pagal Sutartį įsipareigojo kas mėnesį pervesti nustatyto dydžio mokestį Ieškovui. Atsakovams netinkamai vykdant mokestinius įsipareigojimus pagal Sutarties nuostatas, Ieškovas kreipėsi dėl skolos priteisimo. Nagrinėjamas ginčas pasiekė kasacinę instanciją, kurioje Atsakovai nurodo, kad netinkamą sutarties vykdymą sąlygojo *force majeure* aplinkybės¹⁵⁸ atsiradimas – Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1991 m. liepos 29 d. nutarimo panaikinimas.¹⁵⁹ Atsakovai negalėjo numatyti, kad teisės aktas, suteikęs teisę blokuoti parkavimo tvarką pažeidusių asmenų transporto priemonių važiukles ir rinkti išblokavimo mokestį, bus panaikintas, tokio mokesčio surinkimas buvo vienas iš pagrindinių Sutartyje numatytų pajamų šaltinis. Koncesijų įstatyme nėra priskirta pareiga koncesininkui prisiimti nenumatytų aplinkybių ir jų pasekmių riziką net ir tais atvejais, kai sutartinių prievolių vykdymas tampa negalimas dėl *force majeure* aplinkybių, juo labiau, kad Sutartyje buvo aptarta, kad „šalys nebus laikomos atsakingos ir joms jokios sankcijos negalės būti taikomos, jeigu atitinkami pažeidimai kils dėl <...> nenugalimos jėgos.“ Ieškovas ginė savo poziciją argumentuodamas, kad pats koncesijos sutarties sudarymo faktas yra pakankamas teisinei išvadai, jog Atsakovai prisiėmė nenumatytų aplinkybių ir jų pasekmių riziką, ir tokios aplinkybės negali būti kvalifikuojamos kaip nenugalima jėga. Lietuvos Aukščiausiasis Teismas priėmė nutartį Atsakovų naudai paaiškindamas, kad tiek nenugalima jėga, tiek valstybės institucijų veiksmai kaip civilinės atsakomybės netaikymo pagrindai reglamentuojami LR CK, Koncesijų įstatymas specialių taisyklių nenustato. Lietuvos Respublikos Vyriausybei panaikinus 1991 m. liepos 29 d. nutarimą, kuriuo Atsakovai neteko teisės rinkti mokestį už transporto priemonės važiuklės išblokavimą,

¹⁵⁷ Lietuvos Aukščiausiojo Teismo Civilinių bylų skyriaus teisėjų kolegijos 2007 m. birželio 18 d. nutartis, priimta civilinėje byloje UAB „Septynmylis“ ir Rolando Alksnio įmonė v. Širvintų rajono savivaldybės administracija, bylos Nr. 3K-3-244/2007.

¹⁵⁸ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1996 m. liepos 15 d. nutarimas Nr. 840 „Dėl atleidimo nuo atsakomybės esant nenugalimos jėgos (*force majeure*) aplinkybėms taisyklių patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 1996, Nr. 68-1652.

¹⁵⁹ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1991 m. liepos 20 d. nutarimas Nr. 300 „Dėl priverstinio transporto priemonių nuvežimo arba važiuklės užblokavimo nuostatų patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 1991, Nr. 23-632.

aiškiai nulėmė aplinkybę, dėl kurios Atsakovams prievolės pagal Sutartį dalį vykdyti tapo neįmanoma (šiuo pagrindu Atsakovai turi būti atleisti nuo civilinės atsakomybės taikymo).¹⁶⁰

VPP sudėtingas ir palyginti ilgas procesas, reikalaujantis papildomų projektų parengimo sąnaudų, daug žinių bei įgūdžių. Partnerystės pagrindu sukurta infrastruktūra ar teikiamos paslaugos gali kainuoti brangiau, nors ir būna geresnės kokybės, iš viešojo sektoriaus gali būti pareikalauta papildomų turtinių ar kitokių netiesioginių įsipareigojimų. Atidėjus su investicijų projektais susijusius mokesčius į ateitį ir taip sudarius sąlygas nedidinti esamo laikotarpio viešojo sektoriaus įsipareigojimų, gali kilti grėsmė ateities fiskaliniams rodikliams, kisti ekonomikos ciklams. Nėra aiškių VPP tikslingumo nustatymo kriterijų, kurie padėtų parengti ilgalaikių investicijų planus ir įvertinti ne tik teorinę partnerystės taikymo galimybę, bet leistų viešajam sektoriui orientuotis į galutinį tikslą. Pradėjus praktiškai įgyvendinti partnerystės projektus pastebėta, kad dėl nepakankamai reglamentuotų ar paaiškintų teisės aktų nuostatų kyla teisinių klausimų, kuriems išs্পesti būtina tobulinti galiojančią teisinę reglamentavimą. Partnerystės projektų sričių spektras yra labai platus, kylantys klausimai dažniausiai yra specifiniai (įvairių mokesčių taikymas, žemės ir kito turto įsigijimas, naudojimas, disponavimas jais ir pa.), todėl būtina, kad valstybės institucijos bendradarbiautų sprendamos tokius klausimus ir tobulintų atitinkamus teisės aktus.¹⁶¹

3.6. Poreikis, patirtis bei galimybės

Lietuvos ūkis išgyvena pastarųjų metų per didelio ekonomikos augimo ir pasaulio finansų krizės poveikio realiajai ekonomikai padarinius, kurie pasireiškė skolintų pinigų paklausos ir pasiūlos lėtėjimu, vidaus prekybos ir gamybos mažėjimu, būsto rinkos korekcija, augančiu nedarbu. Prekybos partnerių valiutų nuvertėjimas riboja Lietuvos eksportuotojų galimybes, aukštos palūkanų normos ir mažėjantis kredito prieinamumas mažina investicijas. Neigiamos įtakos Lietuvos ekonomikos plėtrai turi šiuo metu lėtėjanti pasaulio ūkio raida, užsitęsusi ir išplitusi euro zonos viešojo sektoriaus skolų krizė, netiesioginės įtakos turi ir 2011 m. lapkričio 16 d. AB banko SNORAS sustabdyta veikla, todėl būtinos papildomos ekonomikos skatinimo priemonės šalies ūkio plėtros atkūrimui užtikrinti ir darbo vietoms išsaugoti.¹⁶²

¹⁶⁰ Lietuvos Aukščiausiojo Teismo Civilinių bylų skyriaus teisėjų kolegijos 2006 m. balandžio 12 d. nutartis, priimta civilinėje byloje Vilniaus miesto savivaldybė v. UAB „Baltijos parkingas“ ir UAB „Vilniaus parkavimo kompanija“, bylos Nr. 3K-3-273/2006.

¹⁶¹ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2010 m. balandžio 7 d. nutarimas Nr. 415 „Dėl viešojo ir privataus sektorių partnerystės skatinimo 2010-2012 metų programos patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2010, Nr. 46-2212.

¹⁶² Lietuvos banko teikiama 2012 m. vasario mėn. Lietuvos ekonomikos apžvalga http://www.lb.lt/lietuvos_ekonomikos_apzvalga_2012_m_vasario_men; prisijungimo laikas: 2012-04-04.

Viešojo infrastruktūra ir viešosios paslaugos, jų plėtros lygis, prieinamumas ir kokybė nemažai lemia šalies ekonomikos lygį, įvaizdį ir patrauklumą tiek pačios šalies ir kitų ES valstybių gyventojams, tiek vidaus ir užsienio investuotojams. Tačiau viešosioms paslaugoms teikti reikalinga infrastruktūra pagal esamus poreikius finansuojama nepakankamai, o jos būklė blogėja, nes stokojama investicijų ir tinkamos priežiūros. Valstybės ir savivaldybių finansinių išteklių mažėja, būtina juos naudoti kuo efektyviau, taigi ir ieškoti būdų, kaip optimaliai naudoti viešosioms paslaugoms teikti ir viešajai infrastruktūrai eksploatuoti skiriamus asignavimus. Viešosioms paslaugoms teikti reikalingos infrastruktūros objektų statybos planavimas, organizavimas, priežiūra ir palaikymas – iš esmės kontroliuojami viešojo sektoriaus ir be konkurencinės aplinkos nesudaro galimybių efektyvinti šią sritį.

VPP tampa vis svarbesniu kiekvienos valstybės ekonomikos vystymo veiksmu. Šiuo metu susidarė palankios sąlygos Lietuvoje įgyvendinti VPP projektus, nes sukurtos teisinės, institucinės ir administracinės sąlygos viešajam ir privačiam sektoriams glaudžiau bendradarbiauti; skatinamos valstybės valdymo struktūrinės reformos, siekiant efektyviai naudoti mokesčių mokėtojų lėšas; akivaizdžiai didelės viešųjų paslaugų teikimo sąnaudos, susijusios su neoptimalia paslaugų teikimo infrastruktūros plėtra, didelėmis objektų statybos ir eksploatavimo išlaidomis, skatina ieškoti būdų, kaip jas mažinti; sumažėjusios valstybės ir savivaldybių biudžetų pajamos ir lėšos, skiriamos viešųjų paslaugų kokybei užtikrinti, verčia ieškoti papildomų finansavimo šaltinių privačiame sektoriuje; didelis viešųjų paslaugų ir viešosios infrastruktūros kokybės gerinimo poreikis, potencialiai kuriantis didelę rinką privačiam sektoriui; didelis ekonomikos skatinimo poreikis.¹⁶³

Kalbant apie VPP svarbu suprasti, kad tai ne viešasis ir privatus sektoriai skyriumi, o du drauge sąveikaujantis elementai, siekiantys bendro tikslo. VPP bendradarbiavimo poreikis – tai objektyvių sąlygų, aplinkybių nulemta viešojo ir privataus sektorių būklė, situacija, kai kiekvienam iš jų reikia bendradarbiavimo, kuris padėtų jiems išspręsti kilusias problemas nuolatinei veiklai užtikrinti. Nors abu sektoriai turi esminių skirtumų, skiriasi jų strateginiai tikslai, poreikiai, norimas rezultatas, vadovaujamosi skirtingomis vertybėmis, tačiau racionaliai sujungiant viešojo ir privataus sektorių išteklius, išnaudojant pranašumus, galima patenkinti visuomenės poreikius. Visuomenės poreikiai – tai visos visuomenės ar jos dalies interesai, kuriuos valstybė, vykdydama savo funkcijas, yra konstituciškai įpareigota užtikrinti ir tenkinti. Nors kaimyninėse šalyse VPP projektai dėl 2009 m. finansų krizės ir kitų veiksnių yra pristabdyti, tačiau vykdomi projektai vertinami įspūdingomis sumomis, pavyzdžiui, Austrijoje Linzo muzikinio teatro statybai ruošiamasi išleisti apie 150 mln. eurų, Belgijoje Ghento

¹⁶³ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2010 m. balandžio 7 d. nutarimas Nr. 415 „Dėl viešojo ir privataus sektorių partnerystės skatinimo 2010-2012 metų programos patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2010, Nr. 46-2212.

universiteto bendrabučių statybai kartu su privataus sektoriaus lėšomis siūloma 100 mln. eurų suma.¹⁶⁴

Lietuvos statistika apie VPP sutartis rengiama pagal partnerystės projektus įgyvendinančių institucijų pateiktą informaciją, vadovaujantis Lietuvos Respublikos finansų ministro 2009 m. gruodžio 24 d. įsakymu „Dėl informacijos apie viešojo ir privataus sektorių partnerystės projektų įgyvendinimo eigą teikimo Finansų ministerijai taisyklių patvirtinimo“¹⁶⁵. Iki 2011 m. sausio 1 d. Lietuvoje buvo sudaryta 41 VPP sutartis, iš kurių 40 – koncesijų sutartys. Daugiausia VPP sutarčių yra sudaryta atliekų naudojimo, perdirbimo ir tvarkymo (11 sutarčių); kultūros, sporto, laisvalaikio leidimo objektų, įrenginių ir kitos infrastruktūros (7 sutartys); sveikatos apsaugos sistemos (6 sutartys) bei energetikos, įskaitant šilumos ir elektros energijos, naftos ir gamtinių dujų išgavimą, perdavimą, skirstymą ir tiekimą (6 sutartys) srityse (žr. I diagramą). Pagal sudarytų koncesijų sutarčių skaičių pirmauja Klaipėdos miesto savivaldybė, vykdanči 8 koncesijų sutartis (iš kurių 5 – sveikatos apsaugos srityje), Panevėžio miesto savivaldybė (visos sutartys sudarytos kultūros, sporto, laisvalaikio leidimo objektų ir kitos infrastruktūros srityje) bei Kėdainių rajono savivaldybė yra sudariusios po 4 sutartis, Neringos savivaldybė – 3 koncesijų sutartis (vienintelė savivaldybė, sudariusi sutartį telekomunikacijų srityje).

Šiuo metu įgyvendinamose VPP sutartyse yra numatyta, jog privatus sektorius įsipareigojo investuoti 289 mln. Lt (realiai šis skaičius turėtų būti didesnis, kadangi dalyje sutarčių, pvz. atliekų naudojimo, perdirbimo ir tvarkymo srities, numatomų investicijų dydis nėra nurodytas sutartyje, todėl VPP sutartį įgyvendinančios institucijos tokių duomenų Lietuvos Respublikos Finansų ministerijai nepateikė), o iki 2011 m. sausio 1 d. jau buvo investuota 247 mln. Lt. Vien per 2010 m. investicijų buvo atlikta beveik už 90 mln. Lt, kas sudaro maždaug 35 proc. pagal sutartis atliktų investicijų dydžio. Per 2010 m. buvo sudarytos 4 VPP sutartys, iš kurių 3 – koncesijų sutartys bei 1 VžPP sutartis. Šios sutartys buvo sudarytos kultūros, sporto, laisvalaikio leidimo objektų, įrenginių ir kitos infrastruktūros (2 sutartys), švietimo (1 sutartis) bei turizmo objektų, įrenginių ir kitos infrastruktūros (1 sutartis) srityse. 2010 m. sudarytose sutartyse numatyta investicijų suma yra lygi 49,9 mln. litų, iš kurių 18,6 mln. litų jau investuota.¹⁶⁶

Beveik visą 2010 m. sudarytų VPP sutarčių investicijų sumą sudarė investicijos į Vilniaus miesto Balsių mokyklos statybos ir ūkio priežiūros vykdymo paslaugų projektą – tai

¹⁶⁴ Šutavičienė Ž. Viešojo ir privataus sektorių partnerystės poreikis ir galimybės Lietuvoje ... // ten pat, P. 801-803.

¹⁶⁵ Lietuvos Respublikos finansų ministro 2009 m. gruodžio 24 d. įsakymas Nr. 1K-489 „Dėl informacijos apie viešojo ir privataus sektorių partnerystės projektų įgyvendinimo eigą teikimo Finansų ministerijai taisyklių patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2009, Nr. 159-7254.

¹⁶⁶ Partnerystė Lietuvoje – statistika <http://www.ppplietuva.lt/partneryste/apie/partneryste-lietuvoje/puslapis-5.html>; prisijungimo laikas: 2012-04-04.

pirmoji realiai įgyvendinta valdžios ir privataus subjektų partnerystė. 2009 m. gruodžio 9 d. centrinėje viešųjų pirkimų informacinėje sistemoje bei leidinio „Valstybės žinios“ priede „Informaciniai pranešimai“ Nr. 97¹⁶⁷ Vilniaus miesto savivaldybės administracija paskelbė viešąjį konkursą dėl Vilniaus miesto Balsių mokyklos statybos darbų atlikimo bei ūkio priežiūros ir administravimo paslaugų suteikimo. Konkursą vykdant skelbiamų derybų būdu, iš keturių pasiūlymus pateikusių tiekėjų, nugalėtojais paskelbta ūkio subjektų grupė – UAB „Merko statyba“ ir E.L.L. Kinnisvara AS. Konkurso nugalėtojų pasiūlytas bazinio atlyginimo pagal valdžios ir privataus subjektų partnerystės sutartį dydis atitiko Vilniaus miestų savivaldybės poreikius bei pripažintas konkurencingiausias, t.y. Vilniaus miesto savivaldybei Vilniaus miesto Balsių mokyklos statybos ir ūkio priežiūros vykdymo paslaugų projektas kasmet (25 metus) kainuos po 8,09 mln. litų.¹⁶⁸ 2011 m. rugsėjo 1 d. naujoji Balsių mokykla pravėrė duris pirmiesiems mokiniams. Tai pirmoji Vilniuje po Lietuvos Nepriklausomybės pastatyta mokslo įstaiga, įrengta sekant modernių Skandinavijos šalių mokslo įstaigose taikomų standartų pavyzdžiu.

Privataus subjekto finansinis indėlis į projektą leidžia valstybės mokėjimus nukelti į ateitį arba mokėjimų našta perkelti paslaugų galutiniams vartotojams. Tokiu būdu, neturėdamas lėšų dideliems infrastruktūros objektams vystyti, viešasis sektorius gali išvengti biudžeto deficito bei valstybės skolos didėjimo. Šie fiskaliniai rodikliai Lietuvai yra ypač svarbūs, kadangi 2007 m. gruodžio 19 d. Lietuvos Respublikos Vyriausybės patvirtintoje Lietuvos konvergencijos 2007 metų programoje nurodyta, kad „Lietuva sieks prisijungti prie euro zonos“,¹⁶⁹ o šiam tikslui pasiekti, valstybių narių ekonomikos rodikliai privalo atitikti nustatytus konvergencijos (ekonominio suartėjimo), kitaip – Maastrichto, kriterijus.¹⁷⁰

Esminiai dalykai, keičiantys investicinių projektų, įgyvendinamų VPP būdu, kaštus ir jų pasiskirstymą laike yra kitoks mokėjimų srauto išdėstymas laike. VPP būdas leidžia pakeisti didelius pradinės investicijos per pirmuosius projekto metus kaštus į mažesnius reguliarius mokėjimus per visą projekto ekonominio gyvavimo laikotarpį. Tradiciniu būdu įgyvendinant projektą, viešajam sektoriui teks apmokėti pabrangusių ir užsitęsusių statybų išlaidas, bei visus

¹⁶⁷ Centrinėje viešųjų pirkimų sistemoje skelbiami viešųjų pirkimų skelbimai <https://pirkimai.eviesiejiipirkimai.lt/app/notice/noticeform.asp?OJEC=&File=12/9/2009/aa11c649-9c51-4212-8312-50bb98e16f93.html&B=PPO>; prisijungimo laikas: 2012-04-04.

¹⁶⁸ Centriniam viešųjų pirkimų portale skelbiamos viešųjų pirkimų ataskaitos http://mw.eviesiejiipirkimai.lt/vpm/vpt_pub_print_vppa_old_1_3.asp?DOK_ID=2002499996; prisijungimo laikas: 2012-04-04.

¹⁶⁹ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2007 m. gruodžio 19 d. nutarimas Nr. 1358 „Dėl Lietuvos konvergencijos 2007 metų programos“ // Valstybės žinios. 2007, Nr. 137-5582.

¹⁷⁰ Europos Sąjungos sutarties ir Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo suvestinės redakcijos (2010, Nr. C83) 140 str. 1 d. ir Protokole (Nr. 12) yra įtvirtinti 4 kriterijai, kuriuos turi atitikti kiekviena Europos Sąjungos valstybės narė, norinti įsivesti bendrąją valiutą – eurą. Vienas iš kriterijų numato, kad valstybės finansai turi būti patvarūs, t.y. valstybės biudžeto deficitas negali sudaryti daugiau kaip 3 procentus bendrojo vidaus produkto, o valstybės skola turi būti ne didesnė kaip 60 procentų bendrojo vidaus produkto.

atsiradusius papildomus kaštus dėl netinkamo eksploatavimo. VPP atveju, šiuos kaštus sumokės privatusis subjektas, todėl jis suinteresuotas dėti visas pastangas, kad papildomos išlaidos nebūtų patirtos (žr. 1-3 schemas).¹⁷¹

Be jau minėtų privalumų, VPP atveju su vienu subjektu galima vykdyti ne vienos, o kelių rūšių veiklą; panaudoti privataus sektoriaus gebėjimus ir patirtį; išsaugoti viešojo sektoriaus turto nuosavybės teisę; tinkamai paskirstyti veiklos riziką, tokiu būdu mažinant išlaidas joms valdyti; suteikti galimybę užtikrinti privačiam subjektui ilgalaikes pajamas; greičiau įgyvendinti investicinius projektus; kurti naujas darbo vietas ir skatinti ekonomikos augimą ir kt. Pažymėtina, kad Lietuvai šiuo metu dideles galimybes plėtoti viešosios nuosavybės įgyvendinimą VPP būdu suteikia ES struktūrinės ir kitos finansinės paramų lėšos.

¹⁷¹ VŠĮ Centrinės projektų valdymo agentūros parengtas „Viešojo ir privataus sektorių partnerystės projektų vadovas“ ... ten pat, prisijungimo laikas: 2012-04-08.

IŠVADOS

1. Viešosios nuosavybės teisė – valstybės ar savivaldybių nuosavybės teisė, kurią įgyvendinant siekiama tenkinti visuomenės narių poreikius. Visuomenės poreikiai – tai visos visuomenės ar jos dalies interesai, kuriuos Lietuva, vykdydama savo funkcijas, yra konstituciškai įpareigota užtikrinti ir tenkinti. Taigi, įgyvendinant viešosios nuosavybės teisę, valdžios subjektų priimami sprendimai turi būti griežtai motyvuoti, užtikrinti viešąjį interesą bei tenkinti visuomenės poreikį.

2. Pasaulyje vykstantys socialiniai, ekonominiai pokyčiai lemia augantį investicijų poreikį viešajai infrastruktūrai ir viešosioms paslaugoms plėtoti. Kaip žinia, viešojo sektoriaus galimybės yra labai ribotos šiam tikslui skirti pakankamą finansavimą, pritraukti žmogiškąjį kapitalą, todėl viešoji privačioji partnerystė tapo patraukliu būdu pritraukti privataus kapitalo investicijas, kurios tenkintų visuomenės narių poreikius ir lūkesčius.

Dėl bendradarbiavimo tarp viešojo ir privataus sektorių įvairovės bei nevienodos valstybių patirties, bendro požiūrio į viešosios privačiosios partnerystės sąvoką bei į tai, kokie tarp viešojo ir privataus sektorių subjektų sudaromi sandoriai turėtų būti laikomi partneryste, o kurie ne, nėra. Nepaisant skirtingų požiūrių yra sutariama, kad viešoji privačioji partnerystė turi tris svarbiausias charakteristikas: bendra veikla kuriant viešąsias paslaugas ir jų teikimui reikalingą infrastruktūrą, ilgalaikė bendradarbiavimo trukmė bei rizikos, kaštų ir resursų pasidalijimas tarp partnerių.

Pasaulinė patirtis rodo, kad viešosios privačiosios partnerystės atveju su vienu subjektu galima vykdyti ne vienos, o kelių rūšių veiklą; panaudoti privataus sektoriaus gebėjimus ir patirtį; išsaugoti viešojo sektoriaus turto nuosavybės teisę; tinkamai paskirstyti veiklos riziką, tokiu būdu mažinant išlaidas joms valdyti; suteikti galimybę užtikrinti privačiam subjektui ilgalaikes pajamas; greičiau įgyvendinti investicinius projektus; kurti naujas darbo vietas ir skatinti ekonomikos augimą ir kt. Viešoji privačioji partnerystė tampa vienu svarbiausių mechanizmų viešųjų paslaugų infrastruktūrai plėtoti ir viešosioms paslaugoms teikti. Šios bendradarbiavimo formos atveriamos finansinės, informacijos, ekspertizės, lankstumo galimybės viešajam sektoriui atsveria visus galimus trūkumus.

3. Viešosios privačiosios partnerystės reglamentavimo Lietuvos teisės aktuose pradžia siejama su 1996 m. Lietuvos Respublikos koncesijos įstatymo priėmimu, tačiau kelerius metus nuo jo priėmimo šis įstatymas praktikoje nebuvo taikomas dėl esminių teisės normų trūkumų.

2009-2010 m. laikotarpį galima pavadinti permainų metais, kadangi buvo įvykdytos esminės reformos išplečiant bei išplėtojant viešosios privačiosios partnerystės teisinę bazę: atsirado aiškiai apibrėžtas terminas „viešojo ir privataus sektorių partnerystė“, įteisintos naujos

viešosios privačiosios partnerystės formos, paskirtas subjektas, kuris privalo teikti konsultacinę ir metodinę pagalbą viešosios privačiosios partnerystės klausimais, patvirtintos viešosios privačiosios partnerystės projektų rengimo ir įgyvendinimo taisyklės, sudaryta projektų vertinimo komisija, paskirtos atsakingos už viešosios privačiosios partnerystės projektų įgyvendinimo kontrolę ir apskaitą institucijos, patvirtinta viešosios privačiosios partnerystės skatinimo 2010-2012 m. programa, prisitaikant prie naujos viešosios privačiosios partnerystės teisinės aplinkos, pakoreguotas Lietuvos Respublikos Koncesijų įstatymas ir kt.

4. Kadangi Europos Sąjungos valstybės narės turi diskreciją kurti viešosios privačiosios partnerystės institutą, atsižvelgiant į nacionalinę teisinę sistemą ir visuomenės poreikius, Lietuvoje specialiojo įstatymo šioms santykiams reglamentuoti buvo nuspręsta nerengti vadovaujantis nuostata, kad tai yra viešųjų investicijų ir paslaugų teikimo būdas.

Šiuo metu Lietuvoje egzistuojantys teisiniai pagrindai sudaro sąlygas taikyti šias viešosios privačiosios partnerystės formas: Lietuvos Respublikos įstatyme 1996 m. įteisinta koncesija, Lietuvos Respublikos investicijų įstatyme 2009 m. įteisinta valdžios ir privataus subjektų partnerystė, Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybių turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo įstatyme 2010 m. įteisinta institucinė viešojo ir privataus sektorių partnerystė.

5. Iki 2009 metų pradėtos įgyvendinti viešosios privačiosios partnerystės teisinio reglamentavimo reformos, Lietuvoje buvo nepakankamai reglamentuota viešosios privačiosios partnerystės sistema, subjektai, inicijavę investicinius projektus, neturėjo pakankamos patirties, trūko metodinės informacijos, nebuvo teigiamų ir neigiamų praktinių pavyzdžių sklaidos. Dėl šių priežasčių dauguma projektų buvo neįgyvendinti, o pasirašytos bendradarbiavimo sutartys nutrauktos. Taip pat ir šiuo metu viešosios privačiosios partnerystės įgyvendinimo procese neapseinama be ginčų, kuriuos sukelia skirtingas teisės normų aiškinimas bei suvokimas.

6. Lietuvos viešosioms paslaugoms teikti reikalinga infrastruktūra pagal esamus poreikius finansuojama nepakankamai, o jos būklė blogėja, nes stokojama investicijų ir tinkamos priežiūros. Viešoji privačioji partnerystė tampa vis svarbesniu kiekvienos valstybės ekonomikos vystymo veiksniumi. Racionaliai sujungiant šią viešojo ir privataus sektorių išteklius, išnaudojant pranašumus galima kokybiškai ir efektyviai patenkinti visuomenės poreikius. Šiuo metu susidarė palankios sąlygos Lietuvoje įgyvendinti viešosios privačiosios partnerystės projektus, nes sukurtos teisinės, institucinės ir administracinės sąlygos viešajam ir privačiajam sektoriams glaudžiau bendradarbiauti, skatinamos valstybės valdymo struktūrinės reformos siekiant efektyviai naudoti mokesčių mokėtojų lėšas.

Apibendrinus atliktą tyrimą bei padarytas išvadas, galima konstatuoti, kad darbo pradžioje iškelta hipotezė pasitvirtino.

LITERATŪROS SĄRAŠAS

Europos Sąjungos teisės aktai:

1. Europos Bendrijos Steigimo Sutartis // 1997, Nr. 11997E.
2. Europos Sąjungos sutarties ir Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo suvestinės redakcijos // 2010, Nr. C83.
3. Europos Parlamento ir Tarybos 2004 m. kovo 31 d. direktyva 2004/17/EB dėl subjektų, vykdančių veiklą vandens, energetikos, transporto ir pašto paslaugų sektoriuose, vykdomų pirkimų tvarkos derinimo // 2004, Nr. OL L 134.
4. Europos Parlamento ir Tarybos 2004 m. kovo 31 d. direktyva 2004/18/EB dėl viešojo darbų, prekių ir paslaugų pirkimo sutarčių sudarymo tvarkos derinimo // 2004, Nr. OL L 134.

Nacionaliniai teisės aktai:

5. Lietuvos Respublikos Konstitucija // Valstybės žinios. 1992, Nr. 33-1014.
6. Lietuvos Respublikos civilinis kodeksas // Valstybės žinios. 2000, Nr. 74-2262.
7. Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymas // Valstybės žinios. 1990, Nr. 24-596.
8. Lietuvos Respublikos investicijų įstatymas // Valstybės žinios. 1999, Nr. 66-2127.
9. Lietuvos Respublikos investicijų įstatymo 2, 4 straipsnių papildymo ir pakeitimo ir įstatymo papildymo ketvirtuoju¹ skirsniu įstatymas // Valstybės žinios. 2009, Nr. 77-3164.
10. Lietuvos Respublikos koncesijų įstatymas // Valstybės žinios. 1996, Nr. 92-2141.
11. Lietuvos Respublikos koncesijų įstatymo pakeitimo įstatymas // Valstybės žinios. 2003, Nr. 70-3163.
12. Lietuvos Respublikos koncesijų įstatymo, Vietos savivaldos įstatymo pakeitimo ir papildymo įstatymas // Valstybės žinios. 2006, Nr. 82-3251.
13. Lietuvos Respublikos Konstitucijos papildymo Konstituciniu aktu „Dėl Lietuvos Respublikos narystės Europos Sąjungoje“ ir Lietuvos Respublikos Konstitucijos 150 straipsnio papildymo įstatymas // Valstybės žinios. 2004, Nr. 111-4123.
14. Lietuvos Respublikos nekilnojamojo turto mokesčio įstatymas // Valstybės žinios. 2005, Nr. 76-2741.
15. Lietuvos Respublikos pelno mokesčio įstatymas // Valstybės žinios. 2001, Nr. 110-3992.
16. Lietuvos Respublikos pridėtinės vertės mokesčio įstatymas // Valstybės žinios. 2002, Nr. 35-1271.

17. Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybių turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo įstatymas // Valstybės žinios. 1998, Nr. 54-1492.
18. Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybių turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo įstatymo 2 ir 19 straipsnių papildymo įstatymas // Valstybės žinios. 2010, Nr. 158-8020.
19. Lietuvos Respublikos valstybės skolos įstatymas // Valstybės žinios. 1996, Nr. 86-2045.
20. Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas // Valstybės žinios. 1999, Nr. 60-1945.
21. Lietuvos Respublikos viešojo pirkimo pakeitimo įstatymas // Valstybės žinios. 1999, Nr.56-1809.
22. Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymas // Valstybės žinios. 1996, Nr. 84-2000.
23. Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo pakeitimo įstatymas // Valstybės žinios. 2000, Nr. 91-2832.
24. Lietuvos Respublikos žemės įstatymas // Valstybės žinios. 1994, Nr. 34-620.
25. Lietuvos TSR nuosavybės pagrindų įstatymas // Aukščiausiosios Tarybos ir Vyriausybės žinios. 1990, Nr. 7-165.
26. Lietuvos Respublikos Seimo 2008 m. gruodžio 9 d. nutarimas Nr. XI-52 „Penkioliktosios Lietuvos Respublikos Vyriausybės veiklos programa“ // Valstybės žinios. 2008, Nr. 146-5870.
27. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1991 m. liepos 20 d. nutarimas Nr. 300 „Dėl priverstinio transporto priemonių nuvežimo arba važiuklės užblokavimo nuostatų patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 1991, Nr. 23-632.
28. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1996 m. liepos 15 d. nutarimas Nr. 840 „Dėl atleidimo nuo atsakomybės esant nenugalimos jėgos (*force majeure*) aplinkybėms taisyklių patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 1996, Nr. 68-1652.
29. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004 m. kovo 26 d. nutarimas Nr. 345 „Dėl savivaldybių skolinimosi taisyklių patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2004, Nr. 47-1557.
30. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2006 m. gegužės 5 d. nutarimas Nr. 432 „Dėl Viešojo pirkimo–pardavimo sutarčių, sudaromų ilgiau kaip 3 metams, terminų nustatymo kriterijų ir atvejų, kuriais gali būti sudaromos tokios sutartys, aprašo patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2006, Nr. 51-1892.
31. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2007 m. gruodžio 19 d. nutarimas Nr. 1358 „Dėl Lietuvos konvergencijos 2007 metų programos“ // Valstybės žinios. 2007, Nr. 137-5582.
32. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2009 m. lapkričio 11 d. nutarimas Nr. 1480 „Dėl viešojo ir privataus sektorių partnerystės“ // Valstybės žinios. 2009, Nr. 137-5998.

33. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2009 m. spalio 14 d. nutarimas Nr. 1290 „Dėl metodinę ir konsultacinę pagalbą teikiančio juridinio asmens įgaliojimo ir jo funkcijų nustatymo“ // Valstybės žinios. 2009, Nr. 124-5339.
34. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2010 m. balandžio 7 d. nutarimas Nr. 415 „Dėl viešojo ir privataus sektorių partnerystės skatinimo 2010-2012 metų programos patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2010, Nr. 46-2212.
35. Lietuvos Respublikos finansų ministro 2009 m. gruodžio 24 d. įsakymas Nr. 1K-489 „Dėl informacijos apie viešojo ir privataus sektorių partnerystės projektų įgyvendinimo eigą teikimo Finansų ministerijai taisyklių patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2009, Nr.159-7254.
36. Lietuvos Respublikos ūkio ministro 2010 m. birželio 4 d. įsakymas Nr. 4-431 „Dėl viešojo ir privataus sektorių partnerystės skatinimo 2010–2012 metų programos įgyvendinimo priemonių plano patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2010, Nr. 67-3376.
37. Lietuvos Respublikos ūkio ministro 2010 m. liepos 16 d. įsakymas Nr. 4-538 „Dėl viešojo ir privataus sektorių partnerystės tikslingumo kriterijų nustatymo ir metodinių rekomendacijų dėl viešojo ir privataus sektorių partnerystės taikymo tikslingumo kriterijų patvirtinimo“. Valstybės žinios. 2010, Nr. 87-4620.
38. Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministro 2009 m. rugpjūčio 12 d. įsakymas Nr. 1V-437 „Dėl valstybės projektų, finansuotinių pagal 2007–2013 m. žmoniškųjų išteklių plėtros veiksmų programos 4 prioriteto „Administracinių gebėjimų stiprinimas ir viešojo administravimo efektyvumo didinimas“ įgyvendinimo priemonę VP1-4.1-VRM-06-V „Viešojo ir privataus sektoriaus partnerystė“, sąrašo Nr. 01 patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2009, Nr. 98-4149.
39. Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministro 2009 m. rugpjūčio 7 d. įsakymas Nr. 1V-436 „Dėl 2007–2013 m. Žmogiškųjų išteklių plėtros veiksmų programos 4 prioriteto „Administracinių gebėjimų stiprinimas“ ir „Viešojo administravimo efektyvumo didinimas“ įgyvendinimo priemonės VP1-4.1-VRM-06-V „Viešojo ir privataus sektorių partnerystė“ įgyvendinimo rodiklių matavimo ir skaičiavimo metodikos patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2009, Nr. 97-4109.
40. Audito ir apskaitos tarnybos direktoriaus 2009 m. gruodžio 29 d. įsakymas Nr. VAS-11 „Dėl 27-ojo verslo apskaitos standarto „koncesijos sutartys“ tvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2009, Nr. 159-7269.
41. Viešųjų pirkimų tarnybos direktoriaus 2010 m. rugsėjo 30 d. įsakymas Nr. 1S-140 „Dėl konkurencinio dialogo taikymo rekomendacijų patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2010, Nr. 120-6168.

Specialioji literatūra:

42. Baranauskas E., Karulaitytė-Kvainauskienė I., Kiršienė J. ir kt. Civilinė teisė. Bendroji dalis. Vilnius: Mykolo Romerio universiteto Leidybos centras, 2008.
43. Baranauskas E., Laurinavičius K., Pakalniškis V. ir kt. Daiktinė teisė. Vilnius: Mykolo Romerio universiteto Leidybos centras, 2010.
44. Bartan A., Essig M., Schaefer B. Public-Private partnerships as an Element of Public Procurement Reform in Germany // Journal of Public Procurement. 2005.
45. Bovis C. Public-private partnerships in the 21st century // ERA Forum. 2010, Vol. 11, No 3.
46. Cartlidge D. Public Private Partnerships in Construction. Oxon: Taylor and Francis, 2006.
47. Delmon J. Project finance, BOT projects and risk. The Hague: Kluwer Law International. 2005.
48. Dūda M. Teoriniai viešojo ir privataus sektorių partnerystės įgyvendinimo aspektai // Viešojo politika ir administravimas. 2010, Nr. 33.
49. Garner B. A. Black's law dictionary. St. Paul (Minn.): Thomson/West, 2004.
50. Gudelis D., Rozerbengaitė V. Viešojo ir privataus sektorių partnerystės galimybės // Viešojo politika ir administravimas. 2004, Nr. 8.
51. Hodge G., Greve C., The Challenge of Public-Private Partnership. Learning from international Experience. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Ltd, 2005.
52. Yescombe E. R. Public-Private Partnerships: Principles of Policy and Finance. Amsterdam: Elsevier Ltd., 2007.
53. Kavaliauskaitė V., Jucevičius R. Viešojo ir privataus sektorių partnerystės svarba realizuojant regiono konkurencinę strategiją // Ekonomika ir vadyba. 2009, Nr. 14.
54. Linder S. H. Coming to Terms with the Public-Private Partnership // American Behavioral Scientist. 1999, Vol. 43, No 1.
55. Obrazcovas V., Savas E. S., Jančiauskas E. E. Valstybės ir savivaldybių turto valdymas ir privatizavimas: teorija ir praktika. Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2003.
56. OECD. Public-Private Partnerships in pursuit of risk sharing and value for money. France: OECD publishing, 2008.
57. Pakalniškis V. Nuosavybės teisės doktrina ir Lietuvos Respublikos civilinis kodeksas // Jurisprudencija. 2002, Nr. 28 (20).
58. Pauliukevičiūtė A. Viešojo ir privataus sektorių partnerystė bei kultūros valdymas // Viešojo politika ir administravimas. 2010, Nr. 32.

59. Savas E. S. Privatization in the city: successes, failures, lessons. Washington: CQ Press, 2005.
60. Skietrys E., Raipa A. Viešosios ir privačiosios partnerystės socialinio poveikio vertinimo teoriniai aspektai. Socialinis darbas. 2009, Nr. 8 (1).
61. Soloveičikas D. Viešųjų pirkimų principai: jų taikymas remiantis Teisingumo Teismo ir Lietuvos teismų praktika // Justitia. 2008, Nr. 3 (69).
62. Šutavičienė Ž. Viešojo ir privataus sektorių partnerystės poreikis ir galimybės Lietuvoje // Socialinių mokslų studijos. 2011, Nr. 3(3).
63. Urbonavičius S. Koncesijos samprata ir teisinis reguliavimas // Socialinių mokslų studijos. 2010, Nr. 3 (7).
64. Van Ham H., Koppenjan J. Building public-Private Partnerships: Assessing and Managing Risks in Port Development // Public Management Review. 2002, Vol. 4, No 1.
65. Vileita A., Aviža S., Mikelėnas V. ir kt. Civilinė teisė. Bendroji dalis. Vilnius: Justitia, 2009.
66. Пакальнишкіс В. Теоретические вопросы взаимодействия публичного и частного права // Современные проблемы публичного права (Россия-Литва). Воронеж: Издательство Воронежского государственного университета, 2007.

Europos Sąjungos Teisingumo Teismo praktika:

67. Europos Teisingumo Teismo 1982 m. vasario 10 d. sprendimas, priimtas byloje S.A. Transpouste v. Minister of Public Works Nr. C-76/81.
68. Europos Teisingumo Teismo 1984 m. sausio 18 d. sprendimas, priimtas byloje Von Colson and Kumann v. Land Nordrhein-Westfalen Nr. C-14/83.
69. Europos Teisingumo Teismo 1991m. lapkričio 19 d. sprendimas, priimtas byloje Andrea Frankovich ir kt. v. Italijos Respublika Nr. C-6/90.
70. Europos Teisingumo Teismo 1993 m. birželio 22 d. sprendimas, priimtas byloje Europos Komisija v. Danija Nr. C-496/99.
71. Europos Teisingumo Teismo 1993 m. birželio 22 d. sprendimas, priimtas byloje Europos Komisija v. Daniją Nr. C-243/89.
72. Europos Teisingumo Teismo 1995 m. lapkričio 30 d. sprendimas, priimtas byloje Gebhard v. Consiglio dell'Ordine degli Avvocati e Procuratori di Milano Nr. C-55/94.
73. Europos Teisingumo Teismo 1998 m. lapkričio 11 d. sprendimas, priimtas byloje Gemeente Arnhem and Gemeente Rheden v. BFI Holding BV Nr. C-360/96.
74. Europos Teisingumo Teismo 2004 m. balandžio 9 d. sprendimas, priimtas byloje Europos Komisija v. CAS Succhi di Frutta Nr. C-496/99.

75. Europos Teisingumo Teismo 2004 m. gruodžio 14 d. sprendimas, priimtas byloje Arnold André Nr. C-434/02.

Nacionalinių teismų praktika:

76. Lietuvos Aukščiausiojo Teismo Civilinių bylų skyriaus teisėjų kolegijos 2000 m. gegužės 22 d. nutartis, priimta civilinėje byloje Švenčionių rajono savivaldybės taryba v. AB „Lietuvos žemės ūkio bankas“, bylos Nr. 3K-3-579/2000.
77. Lietuvos Aukščiausiojo Teismo Civilinių bylų skyriaus teisėjų kolegijos 2006 m. balandžio 12 d. nutartis, priimta civilinėje byloje Vilniaus miesto savivaldybė v. UAB „Baltijos parkingas“ ir UAB „Vilniaus parkavimo kompanija“, bylos Nr. 3K-3-273/2006.
78. Lietuvos Aukščiausiojo Teismo Civilinių bylų skyriaus teisėjų kolegijos 2007 m. birželio 18 d. nutartis, priimta civilinėje byloje UAB „Septynmylis“ ir Rolando Alksnio įmonė v. Širvintų rajono savivaldybės administracija, bylos Nr. 3K-3-244/2007.
79. Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2009 m. birželio 23 d. Viešųjų pirkimų reglamentavimo ir teismų praktikos apžvalga Nr. 31.
80. Šiaulių apygardos administracinio teismo teisėjų kolegijos 2011 m. rugpjūčio 16 d. sprendimas, priimtas administracinėje byloje Šiaulių apygardos vyriausiasis prokuroras v. Šiaulių miesto savivaldybė, bylos Nr. I-656-621/2011.

Kiti šaltiniai:

81. Centrinėje viešųjų pirkimų sistemoje skelbiami viešųjų pirkimų skelbimai
<https://pirkimai.eviesiejipirkimai.lt/app/notice/noticeform.asp?OJEC=&File=12/9/2009/a11c649-9c51-4212-8312-50bb98e16f93.html&B=PPO>.
82. Centriniam viešųjų pirkimų portale skelbiamos viešųjų pirkimų ataskaitos
http://mw.eviesiejipirkimai.lt/vpm/vpt_pub_print_vppa_old_1_3.asp?DOK_ID=2002499996.
83. European Commission Guidelines for Successful Public – Private Partnerships
http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/ppp_en.pdf.
84. Europos Komisijos 2004 m. balandžio 30 d. išleista žaliaji knyga dėl Viešųjų ir privačių partnerysčių ir Bendrijos viešųjų pirkimų ir koncesijų teisės normų. COM (2004) 327 galutinis, Briuselis.
85. Europos Komisijos 2005 m. lapkričio 15 d. komunikatas Europos Komisijos pranešime Europos Parlamentui, Europos Tarybai, Europos ekonominių ir socialinių reikalų komitetui ir regionų komitetui dėl valstybinio viešojo ir privačiojo sektoriaus

- partnerysčių ir Bendrijos teisės aktų, susijusių su viešuoju pirkimu ir koncesijomis. COM (2005) 569 galutinis, Briuselis.
86. Europos Komisijos 2008 m. vasario 5 d. aiškinamasis komunikatas dėl viešąjį pirkimą ir koncesijas reglamentuojančių Bendrijos teisės aktų taikymo oficialiai patvirtintai viešojo ir privačiojo sektoriaus partnerystei (OPVVP). C (2007) 6661, Briuselis.
87. Lietuvos banko teikiama 2012 m. vasario mėn. Lietuvos ekonomikos apžvalga http://www.lb.lt/lietuvas_ekonomikos_apzvalga_2012_m_vasario_men.
88. Lietuvos Respublikos koncesijų įstatymo 3, 5, 22, 23 straipsnių pakeitimo ir papildymo 30 straipsniu įstatymo projektas Nr. XP1155 http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=271026&p_query=&p_tr2=.
89. Lietuvos Respublikos koncesijų įstatymo projekto 1996 m. birželio 18 d. aiškinamasis raštas Nr. 2436 http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=28758.
90. Lietuvos Respublikos Koncesijų įstatymo, Investicijų įstatymo, Biudžeto sandaros įstatymo, Vietos savivaldos įstatymo pakeitimo ir papildymo įstatymo projektas Nr. XP-1369 http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=275617.
91. Lietuvos Respublikos Ministro Pirmininko 2001 m. birželio 18 d. potvarkis Nr. 113 „Dėl darbo grupės sudarymo“ http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=138946, taip pat Lietuvos Respublikos Ministro Pirmininko 2001 m. lapkričio 15 d. potvarkis Nr. 261 „Dėl Lietuvos Respublikos Ministro Pirmininko 2001 m. birželio 18 d. potvarkio Nr. 113 „Dėl darbo grupės sudarymo“ dalinio pakeitimo“ http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=154066&p_query=&p_tr2=2.
92. Lietuvos Respublikos Ministro Pirmininko 2009 m. gruodžio 15 d. potvarkis Nr. 567 „Dėl viešojo ir privataus sektorių partnerystės projektų komisijos personalinės sudėties patvirtinimo“ http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=361445&p_query=&p_tr2=2.
93. Lietuvos Respublikos Seimo Audito komiteto 2006 m. sausio 11 d. sprendimas dėl Lietuvos Respublikos koncesijų įstatymo taikymo praktikos http://www3.lrs.lt/docs3/kad5/w5_istorija.show5-p_r=5096&p_k=1.html.
94. Lietuvos Respublikos Valstybės kontrolės 2008 m. sausio 15 d. valstybinio audito ataskaita Nr. VA-P-30-5-1 „Viešojo ir privataus sektoriaus bendradarbiavimas“ http://www.vkontrole.lt/audito_ataskaitos.aspx?tipas=2.
95. Partnerystė Lietuvoje – statistika <http://www.ppplietuva.lt/partneryste/apie/partneryste-lietuvoje/puslapis-5.html>.
96. Project Database <http://www.partnershipsuk.org.uk/PUK-Projects-Database.aspx>.

97. Sektoriai, kuriuose pasaulyje buvo įgyvendinti VPP projektai
<http://www.ppplietuva.lt/partneryste/apie/partneryste-pasaulyje.html>.
98. Viešojo ir privataus sektorių partnerystė <http://www.finmin.lt/web/finmin/ppp>.
99. Viešojo ir privataus sektorių partnerystė
<http://www.ppplietuva.lt/partneryste/apie/partneryste-lietuvoje.html>.
100. VšĮ Centrinės projektų valdymo agentūros parengtas „Viešojo ir privataus sektorių partnerystės projektų vadovas“
http://www.ppplietuva.lt/images/files/metodikos/07_21_I_metodikos_paketas_nauja_red_akcija.pdf.

SANTRAUKA

Pavliukovič D. Viešoji privačioji partnerystė, kaip viešosios nuosavybės teisės įgyvendinimo būdas / Teisės magistro baigiamasis darbas. Vadovas lekt. S. Urbonavičius. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, Teisės fakultetas, Civilinės ir komercinės teisės katedra, 2012. – 78 p.

Raktiniai žodžiai: *viešoji nuosavybės teisė, viešoji privačioji partnerystė, viešoji paslauga, koncesija.*

Pastaraisiais metais visame pasaulyje viešojo ir privataus sektorių kooperavimasis stiprėja siekiant plėtoti plataus spektro ekonomines priemones. Tokį viešosios privačiosios partnerystės populiarumą paskatino ne tik investicijų, skirtų infrastruktūros plėtrai, stoka, bet ir poreikis pagerinti viešųjų paslaugų kokybę bei efektyvumą.

Nors pasaulinėje praktikoje viešoji privačioji partnerystė yra plačiai žinoma bei taikoma įgyvendinant didelės apimties visuomenei ir valstybėms svarbius projektus, Lietuvoje šis viešosios nuosavybės įgyvendinimo būdas yra vis dar besiformuojantis. Nuo 2009 m. yra sistemingai tobulinama teisinė aplinka bei priimami strateginės reikšmės turintys teisės aktai, kurie sudaro prielaidas plėtotis viešosios privačiosios partnerystės institutui bei sudaryti palankias sąlygas privačiam sektoriui įsitraukti į viešojo sektoriaus reguliavimui priskirtinas veiklos sritis ir užtikrinti efektyvesnę viešųjų funkcijų vykdymą.

Viešojo ir privataus sektorių bendradarbiavimas gali teikti didelę naudą visuomenei, nes įgyvendinant investicinius projektus privatus sektorius, naudodamas savo lėšas, patirtį ir iniciatyvą, gali teikti viešąsias paslaugas, gerinti jų kokybę, sukurti ir atnaujinti viešosioms paslaugoms teikti reikalingą turtą. Racionaliai sujungiant šių sektorių išteklius, išnaudojant pranašumus galima kokybiškai ir efektyviai patenkinti visuomenės poreikius. Visuomenės poreikiai – tai visos visuomenės ar jos dalies interesai, kuriuos Lietuva, vykdydama savo funkcijas, yra konstituciškai įpareigota užtikrinti ir tenkinti.

SUMMARY

Pavliukovič D. Public-private partnership as a means of implementation of public property rights / a Master's thesis in Law. The supervisor lecturer S. Urbonavičius. Vilnius: Mykolas Romeris University, Faculty of Law, Civil and Commercial Law Department, 2012 – 78 p.

Key words: *public property, public-private partnership, public utility, concession.*

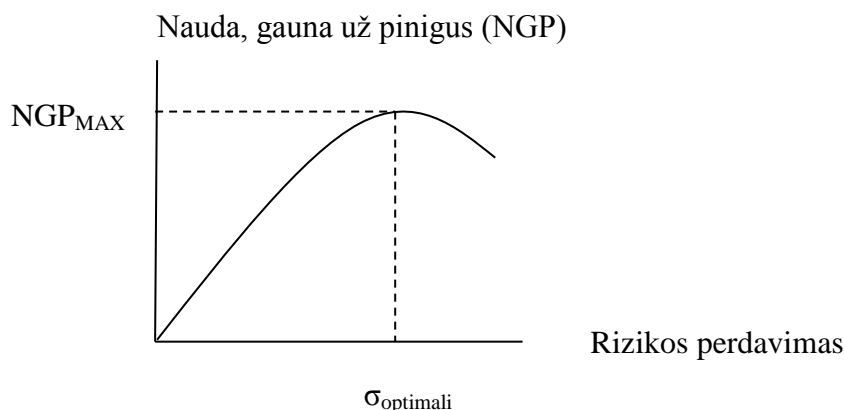
Recently the worldwide cooperation of public and private sectors has been strengthening in order to develop various economic means. The popularity of a public-private partnership has been promoted not only by the lack of investments in infrastructure expansion but by a demand to improve the quality and efficiency of public utilities as well.

Though the private partnership in the worldwide practice is broadly known and applied when implementing large-scale projects significant for both public and states, this mean of implementation of public property is still emerging in Lithuania. Since 2009, legal environment has been systematically improved and legislation of strategic importance, which creates a presumption for developing the Institute for Public-Private Partnerships, which creates favorable conditions for the private sector to get involved in the scopes assigned to the public sector regulation, and which ensures an efficient implementation of public functions, has been enacted.

Public and private sectors partnership may provide substantial public benefits as, implementing investment projects, a private sector on its own funds, experience, and initiative can provide public utilities, improve their quality, create and renew the property which is necessary for public utilities. Rational combination of these sectors' resources, exploration of every advantage may help to efficiently meet the needs of public. Public needs are interests of an entire society or of a part of it, and Lithuania carrying out its functions is constitutionally liable for ensuring and meeting these interests.

PRIEDAI

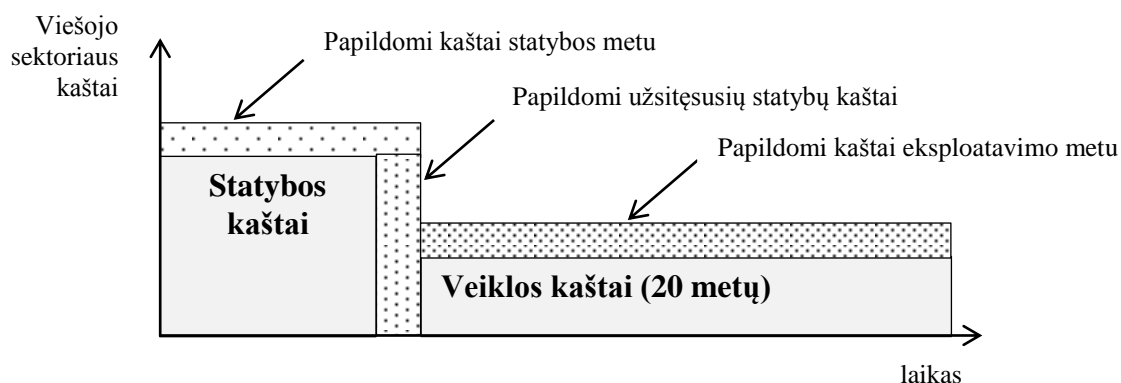
1 grafikas. Rizikos perdavimo ir naudos už pinigus santykis¹⁷²



1 diagrama. Viešosios privačiosios partnerystės sutarčių skaičiaus (%) paskirstymas pagal sritis¹⁷³



1 schema. Investicinis projektas įgyvendinamas tradicinių viešųjų pirkimų būdu¹⁷⁴

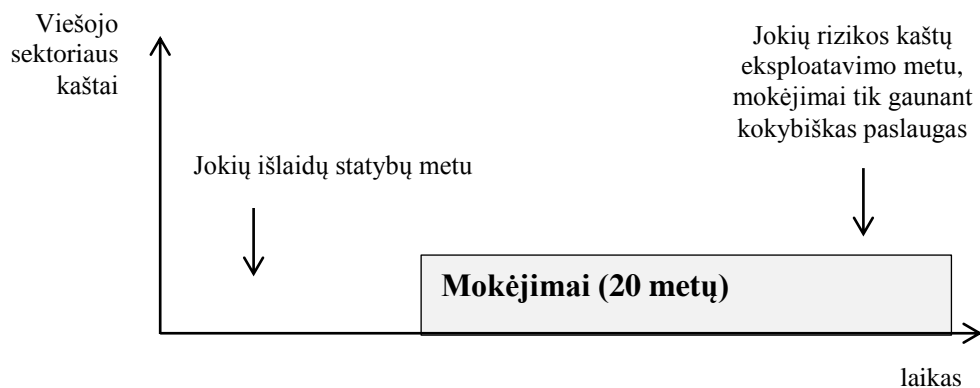


¹⁷² OECD. Public-Private Partnerships in pursuit of risk sharing and value for money. France: OECD publishing, 2008. P. 50.

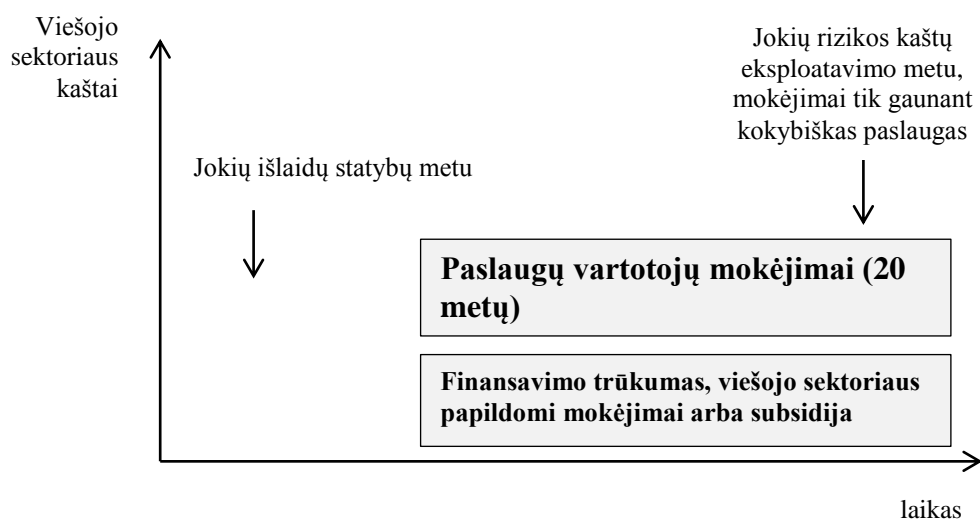
¹⁷³ Partnerystė Lietuvoje – statistika <http://www.ppplietuva.lt/partneryste/apie/partneryste-lietuvoje/puslapis-5.html>; prisijungimo laikas: 2012-04-04.

¹⁷⁴ VŠĮ Centrinės projektų valdymo agentūros parengtas „Viešojo ir privataus sektorių partnerystės projektų vadovas“ ... ten pat, prisijungimo laikas: 2012-04-01.

2 schema. Investicinis projektas įgyvendinamas valdžios ir privataus sektorių partnerystės būdu¹⁷⁵



3 schema. Investicinis projektas įgyvendinamas koncesijos būdu¹⁷⁶



¹⁷⁵ Ten pat.

¹⁷⁶ Ten pat.