

**MYKOLO ROMERIO UNIVERSITETAS
TEISĖS FAKULTETAS
CIVILINĖS IR KOMERCINĖS TEISĖS KATEDRA**

**GINTAS KERBELIS
CIVILINĖS TEISĖS STUDIJŲ PROGRAMA**

**KONCESIJOS ĮGYVENDINIMO TEISINĖS PROBLEMOS
LIETUVOJE**

Magistro baigiamasis darbas

Darbo vadovas –

Lekt. Saulius Urbonavičius

Vilnius, 2011

TURINYS:

ĮVADAS	3
1. KONCESIJOS, KAIP VIEŠOJO IR PRIVATAUS SEKTORIŲ PARTNERYSTĖS FORMOS, SAMPRATA LIETUVOS TEISĖJE	7
1.1. Viešojo ir privataus sektorių partnerystės Lietuvoje istorinė raida	7
1.2. Koncesijos sutarties samprata.....	10
1.3. Koncesijos sutarties požymiai Lietuvos teisėje	12
2. KONCESIJŲ ĮGYVENDINIMĄ REGLAMENTUOJANČIŲ TEISĖS AKTŲ RAIDOS ASPEKTAI	15
2.1. Teisinių prielaidų koncesijos projektų įgyvendinimui sukūrimas. Teisinio koncesijų įgyvendinimo reglamentavimo 1996 – 2003 metais aspektai.....	15
2.2. Koncesijų įgyvendinimo teisinio reglamentavimo 2003 - 2006 metais aspektai: prielaidų praktiniam koncesijų įgyvendinimui sukūrimas	18
2.3. 2003 - 2006 metų teisinio koncesijų reglamentavimo aspektai.....	21
2.4. Naujausio koncesijų teisinio reglamentavimo tendencijos ir aspektai	28
2.5. Koncesijų teisinės aplinkos pokyčiai koncesijos projektų įgyvendinimo problemų šalinimo kontekste	35
3. KONCESIJOS PROJEKTŲ ĮGYVENDINIMO TEISINĖ PROBLEMATIKA	37
3.1. Viešojo sektoriaus administracinių gebėjimų ir kompetencijos problema viešojo ir privataus sektorių partnerystės projektų rengimo procese	37
3.2. Antikorupcinis koncesijų įgyvendinimo problematikos aspektas.....	43
3.3. Teisėkūros proceso reikalavimų įgyvendinimo įtaka koncesijų įgyvendinimo teisinio reglamentavimo problematikai	47
3.4. Koncesijos įgyvendinimo aplinkos stabilumo problema. Visuomenės iniciatyvos reikšmė koncesijos įgyvendinimui	50
IŠVADOS	56
REKOMENDACIJOS	57
SANTRAUKA	60
SUMMARY	62
LITERATŪROS SĄRAŠAS	64
LENTELĖS	69
DIAGRAMOS	73

IVADAS

Darbo aktualumas. Lietuvoje, kaip ir daugelyje pasaulio valstybių, pastebimas nuolat augantis viešosios infrastruktūros plėtros, įvairių viešųjų paslaugų įgyvendinimo užtikrinimo ir kokybės tobulinimo poreikis. Šių poreikių tenkinimas sąlygoja nuolatinių investicijų paklausą ir, atsižvelgiant į ribotas viešojo sektoriaus finansines galimybes, sukuria nepakankamo finansavimo problemą. Tokia situacija valstybę skatina ieškoti naujų priemonių ir galimybių, kurių panaudojimas leistų sumažinti viešajam sektoriui su viešųjų poreikių tenkinimu susijusią finansinę naštą. Viešojo ir privataus sektorių partnerystė, sudaranti sąlygas privataus kapitalo investicijų pritraukimui viešojo sektoriaus poreikiams tenkinti, yra viena iš tarptautinėje praktikoje pasirenkamų alternatyvų, nukreiptų išspręsti dėl ribotų viešojo sektoriaus finansinių galimybių susidariusias viešosios infrastruktūros plėtros ir viešųjų paslaugų kokybės užtikrinimo problemas.

Šių dienų Lietuvos ekonominio gyvenimo aktualijos, peršančios išvadą, kad ribotų viešojo sektoriaus finansinių galimybių problema artimiausiu metu išspręsta nebus, leidžia spėti, kad viešojo ir privataus sektorių partnerystė artimiausiais metais bus viena iš populiariausių priemonių Lietuvoje, naudojamų su viešųjų paslaugų teikimu susijusių visuomenės poreikių tenkinimo problemų sprendimu. Tokią nuomonę pagrindžia ir Lietuvos Respublikos Vyriausybės sprendimai¹, kuriais, siekiant užsitikrinti privataus sektoriaus dalyvavimą viešųjų funkcijų įgyvendinime pritraukiant privatųjį kapitalą, viešojo ir privataus sektorių partnerystės skatinimas ir plėtra grindžiama ilgalaikio strateginio planavimo priemonėmis.

Šiuo metu šalyje plačiausiai įgyvendinama viešojo ir privataus sektorių partnerystės forma yra koncesijos projektai: remiantis Lietuvos Respublikos valstybės kontrolės duomenimis,² 2007 m. rugsėjo 26 d. šalyje buvo vykdomos arba inicijuotos 45 koncesijos; remiantis Lietuvos Respublikos finansų ministerijos duomenimis³ iki 2010 m. sausio 1 d. (šiai dienai⁴ duomenys dar neatnaujinti) valdžios ir privataus subjektų partnerystės sutarčių nebuvo sudariusi nė viena centrinės valdžios institucija, tačiau vietos valdžios institucijos dalyvavo 34 koncesijos projektų įgyvendinime.

Hipotezė – sprendimais dėl teisinio koncesijų reglamentavimo nacionalinėje teisėje nepakankamai atsižvelgiama į koncesijos projektų įgyvendinimui aktualias problemas.

¹Lietuvos 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.

²Viešojo ir privataus sektoriaus bendradarbiavimas//Valstybės kontrolė. Valstybinio audito ataskaita. 2008, P. - 23//http://www.vkontrolė.lt/auditas_ataskaita.php?2136; prisijungimo laikas: 2010-01-23.

³Viešojo ir privataus sektorių partnerystės sutarčių suvestinė//Finansų ministerija//http://www.finmin.lt/finmin.lt/failai/Turto_valdymo_departamentas/Statistika/LT/Koncesiju_suvestine.pdf.; prisijungimo laikas: 2011-02-23.

⁴Informacija dėl duomenų atnaujinimo tikrinta 2011 metų balandžio 2 d.

Darbo tikslas – koncesijos projektų įgyvendinimo metu kylančių teisinio reglamentavimo problemų nustatymas ir pasiūlymų jų sprendimui pateikimas.

Atsižvelgiant į pasirinktą temą ir jos aktualumą, darbui iškelti tiesiogiai su koncesijos projektų įgyvendinimo Lietuvoje teisinio reglamentavimo problematikos tyrimu susiję **uždaviniai**:

1. Atskleisti koncesijos, kaip viešojo ir privataus sektorių partnerystės formos, sampratą bei apibendrinti šiai partnerystės formai būdingus požymius;
2. Atlikti teisinio reglamentavimo bazės analizę, apžvelgiant ir apibendrinant tam tikriems teisinės bazės raidos etapams būdingas iš teisinio reglamentavimo kylančias koncesijos projektų įgyvendinimo problemas;
3. Remiantis įvairių šaltinių duomenimis identifikuoti kitas, galimai iš pirmo žvilgsnio tiesiogiai iš teisinio reguliavimo ir nekylančias koncesijos projektų įgyvendinimą lydinčias problemas, kurios, autoriaus nuomone, gali būti išsprendžiamos teisinėmis priemonėmis;
4. Įvertinus tyrimo metu gautus duomenis apie koncesijos projektų įgyvendinimo problemas ir jų tendencijas, suformuluoti darbo išvadas ir pateikti rekomendacijas koncesijos projektų įgyvendinimą reglamentuojančių teisės aktų tobulinimui.

Atliekant koncesijos projektų įgyvendinimo teisinės aplinkos analizę šiame darbe dėmesys skiriamas ne tik galiojantiems koncesijos projektų įgyvendinimą reglamentuojantiems teisės aktams, bet taip pat ir anksčiau galiojusių (šiuo metu pripažintų netekusiais galios arba pakeistų) teisės aktų ir jų nuostatų analizei bei vertinimui. Autoriaus nuomone, koncesijos sutarčių įgyvendinimas paprastai pasižymi ilgais vykdymo terminais, todėl kai kurios šiuo metu įgyvendinamos koncesijos sutartys buvo sudaromos kitoje (šiuo metu dėl teisės aktų nuostatų kaitos pasikeitusioje) teisinėje aplinkoje. Dėl šios priežasties kai kuriais atvejais gali būti sunku nustatyti, ar koncesijos projektų įgyvendinimo problemų atsiradimą sąlygojo šiuo metu jau negaliojančios teisės aktų nuostatos, ar šių problemų atsiradimą sąlygojo teisės aktų pakeitimais nustatyti naujesnio teisinio reglamentavimo sprendimai – identifikuoti šių problemų priežastis galima tik nuosekliai analizuojant su teisinės aplinkos pokyčiais susijusius aspektus.

Šiame darbe atsižvelgiant į pasirinktos temos specifiką buvo naudojami duomenys iš įvairių šaltinių: teisės aktai ir jų projektai, įstatymų leidžiamosios (Lietuvos Respublikos Seimas) ir vykdomosios (Lietuvos Respublikos Vyriausybė) valdžių, kitų valstybės institucijų dokumentai; panaudota teisės aktų projektų rengimo ir svarstymo (pavyzdžiui, teisės aktų projektų svarstymo Lietuvos Respublikos Seimo komitetuose ar komisijose) medžiaga; analizuota viešojoje erdvėje (žiniasklaidos priemonėse, internetiniuose ištekliuose ir kt.) skelbta informacija; moksliniai darbai viešojo ir privataus sektorių partnerystės, koncesijos sutarčių įgyvendinimo tematika;

socialinių apklausų, tiesiogiai nesusijusių su koncesijos projektų įgyvendinimo teisinių problemų tyrimu, tačiau, autoriaus nuomone, leidžiančių netiesiogiai remtis tokiais duomenimis pagrindžiant atskirus teiginius, šaltiniai ir kt.

Pastebėtina, kad mokslinių ir teisinio-teorinio pobūdžio darbų ar literatūros, tiesiogiai susijusių su teisine koncesijos projektų įgyvendinimo Lietuvoje problematika autorius neaptiko: Lietuvos teisės mokslo publikacijose rasta tik bendro pobūdžio pastebėjimų apie koncesiją kaip viešojo ir privataus sektorių partnerystės galimybę⁵, o su teisiniu koncesijų reglamentavimu susiję moksliniai darbai daugiausiai yra koncesijos sutarties sampratos atitikties Europos Sąjungos teisei⁶ bei atitinkamo teisinio reguliavimo Lietuvoje⁷ tematika, tačiau teisinės koncesijų įgyvendinimo reglamentavimo problematikos klausimai Lietuvos plotmėje analizuojami ar tiriama nebuvo. Taigi, papildomas darbo tikslas – paskatinti teises diskusijas dėl koncesijų įgyvendinimo problematikos šalinimo teisinio reguliavimo priemonėmis tema.

Aukščiau minėtos priežastys, taip pat tai, kad negausi Lietuvos teismų praktika dėl koncesijos projektų įgyvendinimo daugiausia susijusi su procedūriniais koncesijos sutarčių sudarymo pažeidimais⁸, buvo pagrindiniai sunkumai rašant darbą.

Tyrimo metodai. Darbe daugiausia taikomas sisteminės analizės tyrimo metodas, kuriuo remiantis išskiriamos ir sistemiškai analizuojamos teisinę koncesijos projektų įgyvendinimo problematiką sąlygojančios teisinės bazės normos. Taikant lyginamąjį metodą, vertintos galiojančios teisinės bazės ir šiuo metu jau pripažintų negaliojančiomis arba pakeistų teisės aktų nuostatos, jų poveikis koncesijos projektų įgyvendinimo teisinės aplinkos pokyčiams. Loginis-analitinis tyrimo metodas naudotas tyrimo duomenų apibendrinimui, galutinių darbo išvadų formulavimui ir pasiūlymų parengimui.

Nors darbo rengimo pradžioje buvo ketinama atlikti koncesijas suteikiančiųjų centrinės ir vietos valdžios institucijų darbuotojų apklausą, išanalizavus surinktą medžiagą ir nustačius, kad iš esmės vietos valdžios institucijų (šiuo metu koncesijos projektai įgyvendinami tik savivaldybėse) nuomonė dėl koncesijos projektų įgyvendinimo problematikos yra nepasikeitusi nuo teisinių prielaidų koncesijos projektų įgyvendinimui nacionalinėje teisėje sukūrimo (t.y. nuo

⁵Kavaliauskaitė V., Jucevičius R. Viešojo ir privataus sektorių partnerystės svarba realizuojant regiono konkurencinę strategiją//*Ekonomika ir vadyba*. 2009, Nr.14; P. 809-818.

⁶Balčiūnaitė S. Koncesijos sutarties samprata Europos Sąjungos ir Lietuvos teisėje//*Magistro darbas*. Vilniaus universitetas. Vilnius, 2007; P. 1-66.

⁷Urbonavičius S. Koncesijos samprata ir teisinis reguliavimas//*Socialinių mokslų studijos*. Mykolo Romerio universitetas, 2010. P. 257-275.

⁸Pavyzdžiui, Lietuvos Aukščiausiojo Teismo Civilinių bylų skyriaus teisėjų kolegijų 2010 m. liepos 30 d. nutartis civilinėje byloje UAB „Seven entertainment“ vs. Klaipėdos miesto savivaldybės administracija, bylos Nr. 3K-3-350/2010 dėl koncesijos suteikimo konkurso dalyvių kvalifikacijos vertinimo ir 2007 m. birželio 18 d. nutartis civilinėje byloje UAB „Septynmylis“, R. Alksnio įmonė vs. Širvintų rajono savivaldybė dėl juridinių asmenų jungtinės veiklos sutarties pagrindu dalyvavimo koncesijos sutarties suteikimo konkurse, byla Nr. 3K-3-244-2007.

Lietuvos Respublikos koncesijų įstatymo⁹ priėmimo), nors pati teisinė bazė per minėtą laikotarpį buvo tobulinama sprendžiant ir teisinio reglamentavimo problemas, apklausos atsisakyta. Autoriaus nuomone, tokia *status quo* pozicija leidžia daryti prielaidas, kad apklausos metu gauti duomenys gali būti neaktualūs kaip nepatikimi (pavyzdžiui, siekiant pateisinti institucinį neveiklumą gali būti nurodomi netikslūs arba neteisingi duomenys), todėl jų panaudojimas iškreiptų darbo rezultatus. Be to, aktualią koncesijos projektų įgyvendinimo problematiką leidžia atskleisti kitų valstybės institucijų oficialiais dokumentais (parengtais įgyvendinant tokioms institucijoms teisės aktais priskirtas funkcijas, kas suponuoja nuomonę apie šiuose dokumentuose užfiksuotų duomenų objektyvumą) pagrįstos išvados.

Darbas aktualus ir praktinio panaudojimo perspektyvoje: autorius kaip Lietuvos Respublikos specialiųjų tyrimų tarnybos (toliau – Specialiųjų tyrimų tarnyba) atstovas 2003 metais yra dalyvavęs Koncesijos įstatymo teisėkūros procese ir savarankiškai atlikęs Koncesijų įstatymo pakeitimo įstatymo projekto Nr. XIP-2279 antikorupcinį vertinimą¹⁰, o 2006 metais bendradarbiavimo pagrindais teikęs antikorupcinio pobūdžio pastabas ir pasiūlymus galiojančiam įstatymui bei Lietuvos Respublikos koncesijų įstatymo 3, 5, 22, 23 straipsnių pakeitimo ir papildymo 30 straipsniu įstatymo projektui Nr. XP-1155¹¹. Dėl šių priežasčių darbo išvados, taip pat darbo rašymui sukaupta medžiaga ir įgytos žinios esant reikalui bus panaudotos teikiant atitinkamus pasiūlymus dėl koncesijų įgyvendinimą reglamentuojančių teisės aktų tobulinimo.

⁹ Lietuvos Respublikos koncesijų įstatymas//Valstybės žinios. 1996, Nr. 92-2141.

¹⁰ Lietuvos Respublikos koncesijų įstatymo pakeitimo įstatymo projektas Nr. XIP-2279//http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=204153; prisijungimo laikas: 2010-05-20.

¹¹ Lietuvos Respublikos koncesijų įstatymo 3, 5, 22, 23 straipsnių pakeitimo ir papildymo 30 straipsniu įstatymo projektas Nr. XP-1155//http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=271026&p_query=&p_tr2=; prisijungimo laikas: 2010-08-05.

1. KONCESIJOS, KAIP VIEŠOJO IR PRIVATAUS SEKTORIŲ PARTNERYSTĖS FORMOS, SAMPRATA LIETUVOS TEISĖJE

1.1. Viešojo ir privataus sektorių partnerystės Lietuvoje istorinė raida

Lietuvoje, kaip ir daugelyje pasaulio valstybių, šiuo metu ypatingai aktualus investicijų poreikis viešosios infrastruktūros ir viešųjų paslaugų plėtrai bei jų kokybei tobulinti. Ribotos viešojo sektoriaus galimybės skirti šiam tikslui pakankamą finansavimą, skatina ieškoti naujų priemonių ir galimybių. Tarptautinėje praktikoje viena iš jų yra viešojo ir privataus sektorių partnerystė, sudaranti sąlygas pritraukti privataus kapitalo investicijas viešojo sektoriaus poreikiams tenkinti. Plačiąja prasme, viešojo ir privataus sektorių partnerystę galima apibrėžti kaip viešojo ir privataus sektorių bendradarbiavimą, kurio metu įgyvendinami infrastruktūros atnaujinimo arba sukūrimo projektai, užtikrinamas viešųjų paslaugų teikimas neretai net padidinant tokių paslaugų kokybę. Europos teisėje viešojo ir privataus sektorių partnerystė apibrėžiama kaip privataus sektoriaus ir viešosios valdžios institucijų bendradarbiavimo forma, kurios tikslas – užtikrinti infrastruktūros finansavimą, statybą, atnaujinimą, valdymą ir priežiūrą bei paslaugų teikimą.¹²

Lietuvos teisinėje literatūroje nėra vieningos viešojo ir privataus sektorių sampratos: vieni autoriai (pavyzdžiui, Violeta Kavaliauskaitė ir Robertas Jucevičius) viešojo ir privataus sektorių partnerystę įvardina kaip santykius tarp viešojo ir privataus sektorių, kada trumpalaikiam ir konkrečiam tikslui įvairių sutarčių ar privilegijų pagrindu teikiamos paslaugos arba prekės, kurias teikia privatusis sektorius, o apmoka galutinis atstovas arba Vyriausybė¹³; kiti autoriai (pavyzdžiui, Dangis Gudelis ir Vilma Rozenbergaitė) viešojo ir privataus sektorių partnerystę apibūdina kaip viešojo ir privataus sektorių ilgalaikį ir abipuse nauda grindžiamą bendradarbiavimą, kurio tikslas teikti paprastai anksčiau tik viešajam sektoriui priskirtas paslaugas ir vystyti tokių paslaugų teikimui būtiną infrastruktūrą¹⁴.

Viešojo ir privataus sektorių partnerystė, kaip viešųjų paslaugų ir viešosios infrastruktūros vystymo būdas, pasaulyje žinoma seniai (kai kurie šaltiniai tokių partnerystės formų apraiškas priskiria net Romos laikams¹⁵), tačiau ypatingai išpopuliarėjo XX a.

¹²2004 m. balandžio 30 d. Europos Komisijos išleista Žalioji knyga dėl viešosios ir privačiosios partnerystės ir Bendrijos teisės, taikytinos viešosioms sutartims ir koncesijoms (Green Paper on Public-Private Partnerships and Community law on Public Contracts and Concessions, COM (2004) 327 final)// http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dt/615/615309/615309lt.pdf; prisijungimo laikas: 2011-01-07;

¹³Kavaliauskaitė V., Jucevičius R. Viešojo ir privataus sektorių partnerystės svarba realizuojant regiono konkurencinę strategiją...//ten pat, P. 811.

¹⁴Gudelis D., Rozenbergaitė V. Viešojo ir privataus sektorių partnerystės galimybės//Viešoji politika ir administravimas. 2004, Nr. 8; P. 58.

¹⁵Urbanavičius S. Koncesijos samprata ir teisinis reguliavimas...//ten pat, P. 258.

paskutiniaisiais dešimtmečiais, vykstant technologijų plėtrai ir globalizacijai. Iš esmės, viešojo ir privataus sektorių partnerystės populiarumą lėmė viešojo administravimo sektoriaus reforma Didžiojoje Britanijoje ir Jungtinėse Amerikos Valstijose (JAV), paskatinusi verslo ir rinkos principų perkėlimą į viešąjį sektorių, o taip pat sąlygojusi viešojo ir privataus sektorių suartėjimą ir jų partnerystės formų kūrimąsi bei įgyvendinimą praktiniame lygmenyje.¹⁶

Dar iki viešojo ir privataus sektorių partnerystės sąvokos (pasaulyje paplitusio angliškojo termino „Public-Private Partnership“ atitikmens) atsiradimo, egzistavo privataus kapitalo panaudojimo viešosios infrastruktūros plėtrai forma, žinoma kaip *koncesija*, kurios esmė – teikti tradiciškai viešojo sektoriaus kompetencijai priskiriamas paslaugas ir plėtoti šių paslaugų teikimui būtiną infrastruktūrą. Viena iš pagrindinių tokių bendradarbiavimą skatinančių priežasčių – nesugebėjimas ribotais viešojo sektoriaus ištekliais patenkinti augančių viešųjų paslaugų ar infrastruktūros poreikių.

Pirmosios žinios apie koncesijų įgyvendinimą Lietuvoje siejamos su 1887 metais, kada Kaune pagal koncesijos sutartį su belgų inžinieriumi O. E. Diuponu (O. E. Diupon) buvo susitarta dėl arklių tramvajaus (istoriškai žinomu „konkės“ pavadinimu) įrengimo. Pagal šią sutartį jau nuo 1892 metų Kaune pradėjo veikti arklių tramvajus, kurio linija tęsėsi nuo Rotušės aikštės iki Geležinkelio stoties¹⁷.

Viešojo ir privataus sektorių partnerystės poreikio Nepriklausomoje Lietuvoje pradžia sąlyginai galima laikyti laikotarpį po Lietuvos nepriklausomybės atkūrimo – 1992 m. spalio 25 d. referendumu priėmus Lietuvos Respublikos Konstituciją, nustatančią pagrindinius ekonominės veiklos principus, kad „Lietuvos ūkis grindžiamas privačios nuosavybės teise, asmens ūkine laisve ir iniciatyva¹⁸, sparčiai kūrėsi rinkos ekonomija ir išryškėjo naujai susiformavusio privataus ir viešojo sektorių bendradarbiavimo poreikis. Tokio bendradarbiavimo teisinio reguliavimo mechanizmo nebuvimas sąlygojo, kad buvo pradėtos svarstyti įvairių tarptautinėje praktikoje žinomų viešojo ir privataus sektorių partnerystės galimybių alternatyvos.

Galima sakyti, kad tokio mechanizmo užuomazgos, numatančios privataus sektoriaus kapitalo ir patirties panaudojimą viešųjų funkcijų įgyvendinimui, atsirado 1996 m. birželio 17 d., Lietuvos Respublikos Vyriausybei priėmus nutarimą dėl Koncesijų įstatymo projekto pateikimo Lietuvos Respublikos Seimui¹⁹, o pirmą kartą nacionalinėje teisėje viešojo ir privataus sektorių partnerystė buvo įteisinta šio teisės akto projekto pagrindu tais pačiais (1996 m.) metais priimtu

¹⁶W. Drechsler. The Rise and Demise of the New Public Management. 2005//<http://www.paecon.net/PAERReview/issue33/Drechsler33.htm>; prisijungimo laikas: 2010-08-12.

¹⁷I. Skliutaitė. Paskutinė „konkė“ palydėta su ašaromis//Lietuvos Rytas, 2008. <http://www.lrytas.lt/12244153971223778679-paskutinė-konkė-palydėta-su-ašaromis-nuotraukos.htm>; prisijungimo laikas: 2010-12-10.

¹⁸Lietuvos Respublikos Konstitucija, 46 straipsnio 1 dalis//Valstybės žinios. 1992, Nr. 33-1014.

¹⁹Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1996-06-17 d. nutarimas Nr. 714 „Dėl Lietuvos Respublikos koncesijų įstatymo projekto pateikimo Lietuvos Respublikos Seimui“//http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_1?p_id=28909; prisijungimo laikas: 2010-05-06.

Lietuvos Respublikos koncesijų įstatymu, reglamentuojančiu vieną iš viešojo ir privataus sektorių partnerystės formą – koncesijas.

Lietuvos teisėje ilgą laiką nebuvo teisinės viešojo ir privataus sektorių partnerystės sąvokų – tokia sąvoka įstatyminiame lygmenyje įtvirtinta tik 2009 m. birželio 16 d. priėmus Lietuvos Respublikos investicijų įstatymo 2 ir 4 straipsnių papildymo ir pakeitimo Įstatymo papildymo ketvirtuoju skirsniu¹ įstatymą Nr. XI-299²⁰, kuriame nustatyta, kad *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.*

Šiuo metu egzistuojanti teisinė bazė sudaro sąlygas taikyti šias partnerystės formas:

- *koncesiją* (kurios samprata bus pateikiama kitame skyriuje);
- *valdžios ir privataus subjektų partnerystę* – 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 tam tikrą nustatytą veiklą, už kurią privačiam subjektui atlyginimą moka valdžios subjektas;

- *mišraus kapitalo įmonių steigimą* – kai konkrečiai veiklai vykdyti steigiamas mišraus kapitalo juridinis asmuo ir valstybės ar savivaldybių turtas yra investuojamas kaip viešojo sektoriaus įnašas į bendros įmonės kapitalą.

Taigi, pagal bendradarbiavimo pobūdį Lietuvoje galimos sutartinės (koncesijos bei valdžios ir privataus subjektų partnerystė, kai tam tikra veikla vykdoma sudarytų sutarčių pagrindu) arba institucinės (kai tam tikrai veiklai atlikti steigiama mišraus kapitalo įmonė) viešojo ir privataus sektorių partnerystės formos.

Apibendrinant viešojo ir privataus sektorių partnerystės sampratą galima išskirti šiuos pagrindinius partnerystės bruožus, kuriuos konstatavo Europos Komisija²¹:

- partnerystės projektai orientuoti į ilgalaikį bendradarbiavimą;
- projektą finansuoja privatus sektorius, tačiau gali būti naudojamos ir valstybės lėšos;
- pagrindinį vaidmenį atlieka privatusis partneris, tačiau reikalavimus projektui nustato valstybinis sektorius, kuris taip pat ir atlieka jų vykdymo priežiūrą projekto įgyvendinimo metu;

²⁰Lietuvos Respublikos investicijų įstatymo 2 ir 4 straipsnių papildymo ir pakeitimo ir Įstatymo papildymo ketvirtuoju (1) skirsniu įstatymas//Valstybės žinios. 2009, Nr. 77-3164.

²¹2004 m. balandžio 30 d. Europos Komisijos išleista Žalioji knyga dėl viešosios ir privačiosios partnerystės ir Bendrijos teisės, taikytinos viešosioms sutartims ir koncesijoms (Green Paper on Public-Private Partnerships and Community law on Public Contracts and Concessions, COM (2004) 327 final)// http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dt/615/615309/615309lt.pdf; prisijungimo laikas: 2011-01-08.

- siekiama pasidalinti riziką: privačiajam partneriui dažnai perkeliama rizikos rūšys, kurias paprastai prisiima valstybinis sektorius (pavyzdžiui, išlaidų padidėjimas statybos arba eksploatacijos laikotarpiu). Rizikos pasidalijimas kiekvienu atveju tiksliai nustatomas sutartimi ir priklauso nuo individualaus dalyvių sugebėjimo ją įvertinti, kontroliuoti ir valdyti.

1.2. Koncesijos sutarties samprata

Tiesioginė lotyniško žodžio *concession* reikšmė – *leidimas, nuolaida*²² – suponuoja, kad *koncesijos sutarties* prasmė yra išimtinio leidimo naudotis turtu suteikimas arba tokios teisės perleidimas. Tačiau vieningos koncesijos sąvokos ar traktuotės neegzistuoja – pasak Sauliaus Urbonavičiaus²³, tai lemia valstybių istorinės aplinkybės ir teisės tradicijos, paskatinusios šios viešojo ir privataus sektorių partnerystės formos sukūrimą ir praktinį įgyvendinimą. Dėl šių aplinkybių viešojo ir privataus sektorių partnerystės modeliai, iš esmės atitinkantys koncesijos požymius įvairiose šalyse gali būti įvardinami skirtingai. Tačiau dažniausiai koncesija apibrėžiama kaip „teisė naudotis“ tam tikrais objektais, taip pat teikti viešąsias paslaugas, kurie yra priskiriami išimtinai valstybės/savivaldybės kompetencijai ir kuriems teisės aktais yra nustatytas valstybės monopolis²⁴.

Lietuvos teisinėje literatūroje koncesijos samprata ir teisinio reglamentavimo klausimai buvo nagrinėjami tik fragmentiškai: pavyzdžiui, D. Gudelis ir V. Rozenbergaitė koncesijų kaip viešojo ir privataus sektorių partnerystės formos perspektyvas Lietuvoje nagrinėjo viešojo administravimo plotmėje. Pasak šių autorių, *koncesija yra vienas iš būdų viešajam sektoriui, pasitelkusiam privataus sektoriaus kapitalą ir patirtį, įgyvendinti tokias savo funkcijas kaip kurti ir plėtoti infrastruktūrą, teikti viešąsias paslaugas, valdyti ir naudoti valstybės ir savivaldybės turtą, eksploatuoti gamtos išteklius*²⁵. Simona Balčiūnaitė koncesijos sutarties sampratą analizavo Europos Sąjungos ir Lietuvos teisės aspektais²⁶, S. Urbonavičius koncesijos sąvoką nagrinėjo analizuodamas bendruosius koncesijos bruožus ir įvertindamas panašumus su giminingais teisės institutais, taip pat atlikdamas koncesijų teisinio reglamentavimo Europos Sąjungos lygiu giluminę analizę²⁷. Pasak S. Urbonavičiaus, koncesijos sutartis gali apimti įvairias statybos-eksploatavimo-perdavimo ir projektavimo-statybos-finansavimo-eksploatavimo

²²Tarptautinių žodžių žodynas//<http://www.zodynas.lt/tarptautiniu-zodziu/K/koncesija>; prisijungimo laikas: 2010-05-22.

²³S. Urbonavičius. Koncesijos samprata ir teisinis reguliavimas...//ten pat, P. 263.

²⁴Ten pat, P. 263.

²⁵Gudelis D., Rozenbergaitė V. Viešojo ir privataus sektorių partnerystės galimybės...//ten pat, P. 68.

²⁶Balčiūnaitė S. Koncesijos sutarties samprata Europos Sąjungos ir Lietuvos teisėje...//ten pat, P. 18-56.

²⁷Urbonavičius S. Koncesijos samprata ir teisinis reguliavimas//ten pat, P. 262.

sutarčių formas, kai viešasis subjektas, pasitelkdamas privatų sektorių, siekia sukurti naują objektą ir jį tinkamai administruoti²⁸.

Europos Sąjungos teisė nenustato vieningos koncesijos sąvokos – Europos Sąjungos viešųjų pirkimų direktyvos²⁹ apibrėžia tik atskirų koncesijos rūšių – viešųjų darbų koncesijos ir viešųjų paslaugų koncesijos sąvokas, pagal kurias viešųjų darbų/paslaugų koncesija laikoma tos pačios rūšies sutartis kaip ir viešųjų darbų pirkimo/viešųjų paslaugų teikimo sutartis, išskyrus tai, kad atlygis už atliktus darbus/suteiktas paslaugas yra teisės eksploatuoti darbo rezultata/paslaugą arba tokios teisės kartu su mokėjimu.

Kadangi koncesijos sampratos analizė pagal Europos Sąjungos teisę nėra šio darbo tikslas, be to, koncesijų teisinis reglamentavimas Europos Sąjungos lygiu yra išsamiai išanalizuotas Lietuvos teisinėje literatūroje (pavyzdžiui, S. Urbonavičiaus, D. Gudelio, V. Rozenbergaitės, S. Balčiūnaitės moksliniuose darbuose ir straipsniuose), toliau darbe bus apžvelgiami svarbiausieji koncesijų aspektai, leidžiantys atskleisti koncesijų sampratą pagal nacionalinės teisės aktus bei išskirti požymius, kurie koncesijas atiboja nuo kitų viešojo ir privataus sektorių partnerystės formų.

Lietuvos teisėje *koncesijos* sąvoka pirmą kartą įtvirtinta 1996 metais priimtame Koncesijų įstatyme, kuriame *koncesija buvo apibrėžiama kaip teisė naudotis esamu ar numatomu sukurti valstybės ar savivaldybės turtu, kuri pagal sutartį suteikiama tam tikrai ūkinei veiklai vykdyti*. Šiuo metu pripažįstama, kad minėtame įstatyme koncesijos samprata buvo atskleista pernelyg siaurai ir ši aplinkybė buvo viena iš priežasčių, dėl kurios praktiškai šis teisės aktas taikomas nebuvo. Tai lėmė, kad priimant vėlesnius Koncesijų įstatymo pakeitimus ši sąvoka kelis kartus buvo keičiama, pakeičiant ir *koncesijos* sampratos esmę. Pagal šiuo metu galiojantį Koncesijų įstatymą,³⁰ *koncesija – vadovaujantis koncesijos sutartimi ir joje nustatytomis sąlygomis 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*

²⁸Ten pat, P. 262.

²⁹2004 m. kovo 31 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2004/18/EB „Dėl darbų pirkimų sutarčių, viešųjų prekių pirkimo sutarčių ir viešųjų paslaugų pirkimo sutarčių sudarymo procedūrų Koordinavimo“; 2004 m. kovo 31 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2004/17/EB, koordinuojanti subjektų, vykdančių veiklą vandens, energetikos, transporto ir pašto paslaugų sektoriuose, pirkimų procedūras//Official Journal of the European Union, 2004 L 134 p. 1-113; 114-240//<http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:L:2004:134:SOM:en:HTML>; prisijungimo laikas: 2011-02-05.

³⁰Lietuvos Respublikos koncesijų įstatymas//Valstybės žinios. 1996, Nr. 92-2141; 2009, Nr. 77-3167.

suteikimas ir pajamos iš tokios veiklos kartu su atlyginimu, mokamu koncesininkui suteikiančiosios institucijos, atsižvelgiant į jos prisiimtą riziką.

1.3. Koncesijos sutarties požymiai Lietuvos teisėje

Pagal Koncesijų įstatymu apibrėžtą koncesijos sąvoką galima išskirti šiuos koncesijų požymius:

- Koncesija – tai specialusis leidimas vykdyti ūkinę komercinę veiklą;
- Komercinė veikla susijusi: su infrastruktūros objektų projektavimu, statyba, plėtra, atnaujinimu, pakeitimu, remontu, valdymu, naudojimu ir (ar) priežiūra (1), viešųjų paslaugų teikimu (2) arba valstybės, savivaldybės turto valdymu ir (ar) naudojimu (3);
- Koncesininkas pagal koncesijos sutartį prisiima visą ar didžiąją dalį su tokia veikla susijusios rizikos bei atitinkamas teises ir pareigas;
- Koncesininko atlyginimą už tokią veiklą sudaro: tik teisės užsiimti atitinkama veikla suteikimas ir pajamos iš tokios veiklos (1) ar tokios teisės suteikimas ir pajamos iš tokios veiklos kartu su atlyginimu, kurio dydį lemia suteikiančiosios institucijos prisiimtos rizikos dydis (2).

Taigi, kadangi koncesijos yra sutartinės viešojo ir privataus sektorių partnerystės forma, jai būdingi šie bendrieji požymiai:

- koncesijos – tai susitarimas tarp viešojo ir privataus sektorių partnerių;
- koncesijos sutarties objektas – viešosios infrastruktūros vystymas ir/ar viešųjų paslaugų teikimas;
- rizikos dėl sutarties įgyvendinimo pasiskirstymas.

Tačiau atsižvelgiant į koncesijos sąvoką galima išskirti specialųjį koncesijos sutarčių požymį, leidžiantį koncesijas atriboti nuo kitų viešojo ir privataus sektorių partnerystės formų tai – *koncesininko atlyginimas*: nacionalinėje teisėje įtvirtinta koncesijos sąvoka nustato, kad koncesininko atlyginimą sudaro teisės užsiimti atitinkama veikla suteikimas ir pajamos iš tokios veiklos, arba tokios teisės suteikimas ir pajamos iš tokios veiklos kartu su atlyginimu, kurio dydį lemia suteikiančiosios institucijos prisiimtos rizikos dydis.

Nors autorius rizikos pasiskirstymo požymį ir priskyrė prie bendrųjų viešojo ir privataus sektorių partnerystės formų požymių, reikia pasakyti, kad pagal Koncesijų įstatymo 2 straipsnio 1 dalies nuostatas koncesininkui pagal koncesijos sutartį perduodama visa ar didžioji dalis su tokia veikla susijusios rizikos. Šiuo aspektu visos arba didžiosios dalies rizikos perkėlimas koncesininkui traktuotinas kaip specialusis koncesijos požymis.

Atlyginimo koncesininkui ir visos arba didžiosios dalies rizikos prisiėmimo aspektus, kaip pagrindinius koncesijos požymius, akcentuoja ir Europos Sąjungos teisė – Europos Komisijos komunikate Europos Parlamentui, Tarybai, Europos Ekonomikos ir socialinių reikalų komitetui ir Regionų komitetui dėl valstybinio viešojo ir privačiojo sektoriaus partnerystės ir Bendrijos teisės aktu, susijusių su viešuoju pirkimu ir koncesijomis³¹ nurodoma, kad *pagrindinis koncesijos aspektas – koncesininko teisė kaip atlygį už atliktus statybos darbus arba suteiktas paslaugas naudotis statybos darbais arba gauti paslaugas. Pagrindinis skirtumas nuo viešojo pirkimo yra tokiai veiklai būdinga rizika, kuri tenka koncesininkui, paprastai finansuojančiam bent kelias atitinkamų projektų dalis.*

Pažymėtina, kad teisinėje literatūroje galima rasti įvairių rizikos klasifikacijų (pavyzdžiui, statybos, tinkamumo, paklausos bei finansinė rizika)³², tačiau rizikos rūšys 2009 metais buvo reglamentuotos ir nacionalinėje teisėje, Rizikos paskirstymo tarp viešojo ir privataus sektorių partnerystės projekto šalių tvarkos apraše³³, kuris numato 12 rizikos rūšių (rizikos ir jai priskirtinų įvykių atsiradimo aplinkybių sąrašas nėra baigtinis).

Pagal galiojančius teisės aktus suteikiančioji institucija yra:

- kai koncesija suteikiama valstybės vardu - Lietuvos Respublikos Vyriausybė ar jos įgaliota institucija;
- kai koncesija suteikiama atitinkamos savivaldybės vardu – savivaldybės vykdomoji institucija.

Koncesiją suteikia institucija, kuri pagal savo kompetenciją ir įgaliojimus yra atsakinga už atitinkama funkciją ar veiklos sritį, kuri gali būti koncesijos sutarties dalyku. Sprendimus dėl koncesijų, kuriais Lietuvos Respublika prisiima išpareigojimus (įskaitant galimą civilinę atsakomybę, atsirandančią pagal koncesijos sutartį) viršijančius 200 milijonų litų, priima Lietuvos Respublikos Seimas Lietuvos Respublikos Vyriausybės siūlymu. Pažymėtina, kad suteikiančioji institucija privalo apsvarstyti koncesijos tikslingumą ir įvertinti 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.

Suteikiančioji institucija suteikia koncesininkui leidimą:

³¹COM (2005) 569/F//<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0569:FIN:EN:PDF>.

³²Europos Parlamentas//http://www.europarl.europa.eu/comparl/imco/studies/0602_ppp_briefingnote_en.pdf; prisijungimo laikas: 2010-04-05.

³³Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2009 m. lapkričio 11 d. nutarimas Nr. 1480 „Dėl Viešojo ir privataus sektorių partnerystės“//Valstybės žinios. 2009, Nr. 137-5998//http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=386114&p_query=&p_tr2=; prisijungimo laikas: 2010-09-25.

- vykdyti ūkinę komercinę veiklą, susijusią su infrastruktūros objektų projektavimu, statyba, plėtra, atnaujinimu, pakeitimu, remontu, valdymu, naudojimu ir/ar priežiūra, ir/arba
- teikti viešąsias paslaugas³⁴, ir
- valdyti ir (ar) naudoti valstybės, savivaldybės ar jų kontroliuojamų asmenų turtą (įskaitant turtą, kuris išimtinė nuosavybės teise priklauso valstybei³⁵). Nuosavybės teisė į tokį turtą negali būti perduodama koncesininkui.

Koncesijos sutartis gali numatyti koncesininko įsipareigojimą sukurti naują turtą ar valdyti ir/ar naudoti esamą turtą priklausantį koncesininkui. Tokio turto valdymo ir/ar naudojimo bei nuosavybės teisės į jį perdavimo suteikiančiajai institucijai arba valstybės ar savivaldybės kontroliuojamiems asmenims ir nuosavybės teisės į tokį turtą išsaugojimo sąlygas šalys nustato koncesijos sutartyje, atsižvelgdamos į koncesijos konkurso sąlygas.

Pažymėtina, kad koncesininku gali būti Lietuvos Respublikos ar užsienio bet kokios rūšies įmonė, konsorciumas³⁶, asociacija, įstaiga, organizacija arba kitokios teisinės formos ar rūšies subjektas. Fizinis asmuo negali būti koncesijos subjektu.

Baigiant reikėtų pažymėti, kad kiti su koncesijos samprata susiję klausimai (koncesijos subjektai, objektai, sutarčių sudarymo ypatumai ir kt.) yra smulkiai konkretizuoti Koncesijų įstatyme. Kadangi su koncesijos projektų įgyvendinimo problematika (t.y. šio darbo tema ir numatomais įgyvendinti darbo uždaviniais) gali būti susiję tik kai kurie iš šių klausimų, konkrečios su jų reglamentavimu susijusios normos bus aptariamose kituose darbo skyriuose, analizuojant koncesijų teisinio reglamentavimo problematikos aspektus.

³⁴Sritis, kuriose gali būti suteikiama teisės vykdyti tokią veiklą ar teikti viešąsias paslaugas išvardintos Koncesijų įstatymo 3 str. 2 d.

³⁵Daugiau žr. Koncesijų įstatymo 3 str. 3 d.

³⁶Lietuvos Aukščiausiojo Teismo Civilinių bylų skyriaus teisėjų kolegijos 2007 m. birželio 18 d. nutartimi civilinėje byloje UAB „Septynmylis“, R. Alksnio įmonė vs Širvintų rajono savivaldybė dėl juridinių asmenų jungtinės veiklos sutarties pagrindu dalyvavimo koncesijos sutarties suteikimo konkurse, byloje Nr. 3K-3-244-2007, konstatuota, kad koncesininku gali būti jungtinės veiklos sutartį sudarę juridiniai asmenys arba jų sudarytas konsorciumas.

2. KONCESIJŲ ĮGYVENDINIMĄ REGLAMENTUOJANČIŲ TEISĖS AKTŲ RAIDOS ASPEKTAI

Santykiai, susiklostantys tarp įvairiose veiklos srityse veikiančių subjektų, vystosi ir kinta jiems būdingoje aplinkoje. Priklausomai nuo santykių pobūdžio, juose dalyvaujančių subjektų valios ir santykiškai siekiamų realizuoti poreikių, šią aplinką gali veikti įvairūs veiksniai - teisinė aplinka, institucinė terpė, ekonomikos reiškiniai ir kt. Tačiau aplinka turi tendenciją keistis, todėl jos pokyčiai gali lemti ir santykių kaitą.

Valstybinės santvarkos mechanizmas lemia, kad visuomenei svarbių santykių (visuomeninių santykių) sritys yra reguliuojamos taisyklėmis. Tuo tarpu kai vienos iš jų yra suformuluotos valstybėje istoriškai nusistovėjusių tradicijų, teisės normomis apibrėžtos taisyklės turi aiškiai išreikštas visuomenei priimtinas elgesio normas. Akivaizdu, kad visuomeninių santykių ir juos supančios aplinkos pokyčiai lemia ir teisinių taisyklių pokyčius, kada teisinėmis normomis reaguojama į aplinką ir siekiama išspręsti santykių srityje kylančias problemas. Šios nuomonės kontekstas leidžia teigti, kad teisinės aplinkos pokyčių analizė gali padėti identifikuoti teisinio reguliavimo sprendimų problemas.

Darbo tikslų pasiekimo požiūriu, koncesijų įgyvendinimą reglamentuojančių teisės aktų raidos analizė leistų nustatyti jų kaitą lėmusius veiksnius (problemas ir priežastis), galimai aktualius ir šiandieniniams koncesijų įgyvendinimo visuomeniniams santykiams.

Atsižvelgiant į koncesijų įgyvendimo ir problematikos aktualijas, koncesijų įgyvendinimą reglamentuojančios teisinės bazės raidą sąlyginai galima suskirstyti į kelis etapus (autorius išskyrė tris etapus). Šiems etapams būdingi teisinio reglamentavimo požymiai bei aktuali koncesijų įgyvendinimo problematika bus apžvelgiami ir apibendrinami kitose darbo dalyse.

2.1. Teisinių prielaidų koncesijos projektų įgyvendinimui sukūrimas. Teisinio koncesijų įgyvendinimo reglamentavimo 1996 – 2003 metais aspektai

Pirmasis su koncesijų suteikimu susijusius visuomeninius santykius reglamentuojantis teisės aktas – Koncesijų įstatymas³⁷ – buvo priimtas 1996 metais. Nors šis įstatymas praktiškai nebuvo taikytas,³⁸ šio įstatymo priėmimu valstybė pripažino koncesijos galimybių svarbą organizuojant viešųjų paslaugų teikimą bei viešosios infrastruktūros kūrimą. Šis įstatymas atskleidė koncesijos sampratą, koncesijos objektus ir ūkinės veiklos sritis, koncesijų suteikimo

³⁷Lietuvos Respublikos koncesijų įstatymas//Valstybės žinios. 1996, Nr. 92-2141.

³⁸Lietuvos Respublikos koncesijų įstatymo pakeitimo įstatymo projekto Nr. IXP-2279 aiškinamasis raštas// http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=204173; prisijungimo laikas: 2010-09-05.

tvarką, Lietuvos Respublikos valstybės institucijų, Lietuvos Respublikos ir užsienio valstybių įmonių, veikiančių koncesijos sutarties pagrindu, teises ir pareigas. Pagrindinis šio įstatymo trūkumas, iš esmės apribojęs įstatymo taikymo galimybes, buvo įstatymu pernelyg siaurai interpretuota koncesijos samprata: pagal įstatymo nuostatas *koncesija* buvo apibrėžiama kaip *teisė naudotis esamu ar numatomu sukurti valstybės ar savivaldybės turtu, kuri pagal sutartį suteikiama tam tikrai ūkinei veiklai vykdyti*. Taigi, įstatymu iš esmės buvo įteisinti analogiški šiuo metu galiojančiu Lietuvos Respublikos civiliniu kodeksu X skyriumi³⁹ reglamentuojami ilgalaikės nuomos santykiai.

Koncesijos sutartimi nustatytais sąlygomis koncesijos suteikėjas galėjo koncesininkui tam tikram laikui atlygintinai perduoti teisę naudotis Lietuvos valstybei ar savivaldybėms priklausančiu turtu:

- į kurį pagal Lietuvos Respublikos Konstituciją Lietuvos valstybė turi išimtinės teises (kontinentinis šelfas ir ekonominė zona Baltijos jūroje);
- Lietuvos valstybei išimtinė nuosavybės teise priklausančiais objektais (žemės gelmė, valstybinės reikšmės vidaus vandenys, keliai, istorijos, archeologijos ir kultūros objektais);
- Lietuvos Respublikos valstybės įmonėmis, Lietuvos valstybei nuosavybės teise priklausančiais pastatais, statiniais, įrenginiais, transporto ir kitais objektais;
- savivaldybėms nuosavybės teise priklausančiais objektais ir įmonėmis, nenumatytais privatizuoti koncesijos galiojimo laikotarpiu.

Reikėtų pažymėti, kad vienas iš pagrindinių minėto įstatymo priėmimo tikslų – investicinių sąlygų užsienio investuotojams sukūrimas, nustatant naujus verslo organizavimo būdus. Taip pat, minėto įstatymo projekto rengėjų nuomone⁴⁰, koncesijos įstatymu įtvirtinta galimybė tarp koncesijos suteikėjo (valstybės ar savivaldybės) ir privataus investuotojo (koncesininko) atsirandančius tarpusavio santykius reguliuoti civilinės teisės pagrindu, turėjo įgalinti valstybę (savivaldybę) ir privatų investuotoją būti lygiateisėmis sutartinių santykių šalimis, išvengti nepatrauklių administracinių santykių tarp valstybės ir privataus investuotojo paspartinti koncesijos sutarties sudarymo ir pasirašymo procedūras.

Gana novatoriškas sprendimas – įstatyme įtvirtinta nuostata, kad koncesiją gavusiai įmonei garantuojama žemės nuoma, reikalingi leidimai (licencijos) ir mokestinių lengvatų koncesininko turtui taikymo galimybė. Tokios lengvatos turėjo sudaryti sąlygas koncesininko veiklos rizikos sumažinimui ir pagreitinti išlaidų koncesininko išlaidų atsipirkimą, o pačią partnerystės galimybę privačiam sektoriui padaryti itin patrauklią.

³⁹Lietuvos Respublikos civilinis kodeksas//Valstybės žinios. 2000, Nr. 74-2262; 2011, Nr. 1-2.

⁴⁰Lietuvos Respublikos koncesijų įstatymo projekto Nr. 2436 aiškinamasis raštas// http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=28758; prisijungimo laikas: 2011-03-01.

Nors manoma, kad viena iš pagrindinių šio įstatymo praktinio taikymo galimybes apribojusi priežasčių buvo sudėtingas ir nelankstus koncesijų suteikimo mechanizmas⁴¹ (įstatymas numatė galimybę koncesiją suteikti tik atvirojo konkurso būdu; draudė derėtis dėl paskelbtų koncesijos sąlygų; numatė privalomas tipinės koncesijos sutarties nuostatas, suvaržančias sutarties šalių laisvę ir kt.), kuris apsunkino koncesijos konkursą ir koncesijas padarė nepatrauklias privačiam kapitalui,⁴² autoriaus įsitikinimu, aplinkybė, kad nėra žinoma nė vieno praktinio ketinimo pagal priimtąjį Koncesijų įstatymą sudaryti koncesijos sutartį, neleidžia šių prielaidų laikyti pakankamai argumentuotomis.

Nors konkretinant įstatymo taikymo procesą 1997 metais Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimu buvo detalizuotos koncesijų konkurso organizavimo procedūros⁴³, o 1998 – 2002 priimtos kelios neesminės įstatymo pataisos, įstatymas taikytas taip ir nebuvo. Autoriaus nuomone, pagindinė tokių padarinių priežastis – Koncesijos įstatymu pernelyg susiaurinus *koncesijos* sąvoką buvo iškreiptas koncesijos sampratos turinys. Be to, neatmetama prielaida, kad projektai, kurie galėjo būti realizuoti koncesijomis, buvo realizuojami naudojant kitas tradicines (laiko išbandytas, todėl priimtinesnes viešojo ir privataus sektorių atstovams) teises formas (pavyzdžiui, ilgalaikę turto nuomą).

Apibendrinant aukščiau išdėstytą medžiagą galima teigti, kad 1996 metų redakcijos Koncesijos įstatymas numatė šiuos svarbius sprendimus:

- viešojo sektoriaus ir privataus sektoriaus subjektai, dalyvaujantys partnerystės projektų įgyvendinime, buvo prilyginti lygiateisėmis sutartinių santykių šalimis;
- privataus sektoriaus kapitalo pritraukimą turėjo paskatinti lengvatos koncesininko turtui bei galimybė išvengti biurokratinių procedūrų dėl leidimų ir koncesijai įgyvendinti reikalingo turto įgijimo;
- sudarytos prielaidos dalyvaujančių privataus sektoriaus subjektų konkurencingumui, kas suteikiančiajai institucijai leido pasirinkti ekonominiu požiūriu naudingiausią pasiūlymą;
- teisiškai reglamentuotos koncesijų konkurso organizavimo procedūros bei tipinės koncesijos sutarties nuostatos sąlyginai leido užtikrinti koncesijos sudarymo ir įgyvendinimo skaidrumą, formuoti vieningą koncesijų suteikimo ir įgyvendinimo praktiką.

Deja, kaip buvo minėta anksčiau, šis įstatymas praktiškai taikomas nebuvo.

⁴¹Lietuvos Respublikos koncesijų įstatymo pakeitimo įstatymo projekto Nr. IXP-2279 aiškinamasis raštas// http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=204173; Prisijungimo laikas: 2010-06-03.

⁴²Urbanavičius S. Koncesijos samprata ir teisinis reguliavimas...//ten pat, P. 259.

⁴³Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1997 m. kovo 28 d. nutarimas Nr. 294 „Dėl Koncesijų konkurso organizavimo nuostatų ir Tipinės koncesijų sutarties pagrindinių nuostatų patvirtinimo“//Valstybės žinios. 1997, Nr. 30-728.

2.2. Koncesijų įgyvendinimo teisinio reglamentavimo 2003 - 2006 metais aspektai: prielaidų praktiniam koncesijų įgyvendinimui sukūrimas

Kadangi 1996 m. priimtas Koncesijų įstatymas nedavė laukiamų rezultatų (t.y. praktiškai nebuvo realizuotos teisinės prielaidos viešojo ir privataus sektorių partnerystės (koncesijų) projektų įgyvendinimui), 2003 metais, dalyvaujant Europos rekonstrukcijos ir vystymo (plėtros) banko ekspertams, Lietuvos Respublikos Ministro Pirmininko 2001 m. birželio 18 d. potvarkiu Nr. 113 sudaryta darbo grupė⁴⁴ parengė naujos redakcijos Koncesijų įstatymo projektą, kurio pagrindinis tikslas buvo Koncesijų įstatymo nuostatas suderinti su po 1996 metų pakeistais Lietuvos Respublikos civiliniu kodeksu,⁴⁵ Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymu⁴⁶, Lietuvos Respublikos investicijų įstatymu,⁴⁷ Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymu⁴⁸ bei Europos Sąjungos⁴⁹ teisės aktais.

Kadangi būtent šio teisės akto projekto pagrindu priimtas įstatymas sudarė teises prielaidas praktiniam koncesijos projektų įgyvendinimui Lietuvoje, darbo uždavinių įgyvendinimui tikslinga išsamiau apžvelgti ir apibendrinti kai kuriuos šio teisės akto teisinio reglamentavimo aspektus. Be to, kaip matysime vėliau, šio įstatymo įgyvendinimas sąlygojo pirmųjų praktinių teisinių koncesijų įgyvendinimo problemų aktualijų atsiradimą.

Naujos (2003 metų) redakcijos Koncesijų įstatymu buvo išplėsta koncesijos sąvokos reikšmė, tiksliau atskleidžiant koncepcinius koncesijos principus, kad koncesija yra vienas iš būdų valstybės ir savivaldybės institucijoms įgyvendinti savo funkcijas viešųjų paslaugų teikimo, viešosios infrastruktūros kūrimo ir plėtros bei gamtos išteklių eksploatavimo srityse: nustatyta, kad *koncesija – vadovaujantis koncesijos sutartimi ir joje nustatytomis sąlygomis suteikiančiosios institucijos koncesininkui pagal 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.*

⁴⁴Lietuvos 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; prisijungimo laikas: 2010-02-03.

⁴⁵Lietuvos Respublikos civilinio kodekso patvirtinimo, įsigaliojimo ir įgyvendinimo įstatymas. Civilinis kodeksas//Valstybės žinios. 2000, Nr. 74-2262.

⁴⁶Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas//Valstybės žinios. 1994, Nr. 55-1049; 2000, Nr. 91-2832.

⁴⁷Lietuvos Respublikos investicijų įstatymas//Valstybės žinios. 1999, Nr. 66-2127.

⁴⁸Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymas//Valstybės žinios, 1996. Nr. 84-2000; 1999, Nr. 56-1809.

⁴⁹1993 m. birželio 14 d. Tarybos direktyva 93/37/EEB dėl viešojo darbų pirkimo sutarčių sudarymo tvarkos derinimo; Europos Komisijos aiškinamasis komunikatas dėl koncesijų taikant Europos Bendrijų teisę (2000/C 121/02) ir kt.

Taigi, be jokios abejonės, koncesijų (kaip viešojo ir privataus sektorių partnerystės formos) koncepcijos principų integravimas į įstatymu reglamentuojamą koncesijos sąvoką ne tik išplėtė šios sąvokos turinį, bet ir apibendrino kai kuriuos principinius koncesijų įgyvendinimą apibrėžiančius veiksnius – t.y. (teorinės teisės požiūriu) nustatė su koncesijos įgyvendinimu susijusios rizikos perdavimą privataus sektoriaus atstovams.

Taip pat minėtu įstatymu nustatyta, kad priimant sprendimus dėl koncesijų suteikimo, valstybės ar savivaldybės institucija, atsakinga už atitinkamą funkciją, turi turėti sprendimo priėmimo laisvę. Pagal šias nuostatas valstybės ar savivaldybės institucijai suteikta laisvė ne tik derėtis dėl koncesijos sąlygų, bet ir savarankiškai apsispręsti dėl konkrečios funkcijos realizavimo suteikiant koncesiją.

Taigi, jeigu 1996 m. redakcijos įstatymo nuostatos įtvirtino tik koncesijos sutarties šalių (viešojo sektoriaus institucijų ir privataus sektoriaus subjekto) lygiateisiškumo sutartiniuose santykiuose principus, naujuoju įstatymu, įgyvendinant Civilinio kodekso 2.36 straipsnio nuostatas, pripažintas valstybės ir savivaldybės institucijų veiksmų dėl koncesijos sudarymo autonomiškumas, egzistuojantis ir tarptautinėje koncesijų įgyvendinimo praktikoje. Reglamentuojant koncesijų suteikimą ir nustatant konkursų skelbimo ir organizavimo tvarką, įstatymas buvo suderintas su Civilinio kodekso XLIX skyriumi reglamentuojama viešo konkurso tvarka bei Europos Sąjungos teisėje egzistuojančiais koncesininko atrankos principais.

Be minėtų sprendimų, įstatyme taip pat atsižvelgta į tarptautinėje teisėje reglamentuojamus kriterijus, kuriuos turi atitikti teisinė aplinka valstybėje tam, kad koncesijų projektai galėtų būti sėkmingai realizuojami:

- koncesijos turėtų būti suteikiamos sąžiningai;
- koncesijas suteikiančių institucijų įgaliojimai, apmokestinimo ir licencijavimo taisyklės turi būti aiškios;
- koncesininko kreditoriai turi gauti efektyvų prievolių užtikrinimą;
- valstybės ar savivaldybės institucija turi turėti galimybę prisiimti įsipareigojimus kreditoriams;
- šalis turi turėti galimybę susitarti dėl teisės, kuria bus vadovaujama ir dėl ginčų sprendimo.

Įstatymas taip pat numatė, kad išimtiniais atvejais⁵⁰ koncesijos gali būti suteikiamos ir be konkurso, nustatė, kad koncesininkas pagal koncesijos sutartį prisiima visą ar didžiąją dalį su tokia veikla susijusios rizikos bei atitinkamas teises ir pareigas, numatė sutarties šalių teises ir pareigas dėl ginčų sprendimo, vienašališko koncesijos sutarties nutraukimo atvejus ir kt.

⁵⁰Lietuvos Respublikos koncesijų įstatymo pakeitimo įstatymo Nr. IX-1647 17 straipsnis// http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=215247&p_query=&p_tr2=; prisijungimo laikas: 2010-11-20.

Reikia pažymėti, kad priimant įstatymą ir supaprastinant koncesijų konkurso ir sutarčių sudarymo tvarką nuspręsta atsisakyti⁵¹ pagal Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1997 m. kovo 28 d. nutarimą Nr. 294 reglamentuotų Koncesijų konkurso organizavimo nuostatų ir Tipinės koncesijų sutarties pagrindinių nuostatų,⁵² privalomų koncesijos konkurso organizavimo ir koncesijos sutarties pagrindinių reikalavimų (šie teisės aktai pripažinti netekusiais galios).

Be to, įstatymu taip pat numatyta galimybė koncesininkui suteikti leidimą vykdyti ūkinę veiklą arba teikti viešąsias paslaugas, susijusias su įvairių infrastruktūros objektų projektavimu, statyba, plėtra, atnaujinimu, pakeitimu, remontu, valdymu, naudojimu ir (ar) priežiūra. Taip pat nustatyta Lietuvos Respublikos Vyriausybės ar atitinkamos savivaldybės tarybos teisė priimti sprendimą dėl koncesijos suteikimo veiklai bet kokioje kitoje srityje ir kt.

2004 metų pavasarį, Europos rekonstrukcijos ir vystymo banko ekspertams bendradarbiaujant su Lietuvos Respublikos Ministro Pirmininko 2001 m. birželio 18 d. potvarkiu Nr. 113 sudaryta darbo grupe, buvo parengtas Koncesijų įstatymo 1 straipsnio papildymo, 2 straipsnio pakeitimo ir papildymo, 3 straipsnio pakeitimo, III skyriaus papildymo nauju šeštuoju skirsniu ir įstatymo papildymo priedu įstatymo projektas,⁵³ kurio esminis tikslas – reglamentuoti nuostatas dėl viešųjų darbų koncesijų Koncesijų įstatymo nuostatas suderinant su Europos Sąjungos teise: 1993 m. birželio 14 d. Tarybos direktyva 93/37/EEB dėl viešojo darbų pirkimo sutarčių sudarymo tvarkos derinimo; Europos Parlamento ir Tarybos 1997 m. spalio 13 d. direktyva 97/52/EB, iš dalies keičiančia Direktyvas 92/50/EEB, 93/36/EEB ir 93/37/EEB, dėl atitinkamų viešojo paslaugų pirkimo, viešojo prekių pirkimo ir viešojo darbų pirkimo sutarčių sudarymo tvarkos koordinavimo; Komisijos 2001 m. rugsėjo 13 d. direktyva 2001/78/EB, iš dalies pakeičiančia Tarybos direktyvos 93/36/EEB IV priedą, Tarybos direktyvos 93/37/EEB IV, V ir VI priedus, Tarybos direktyvos 92/50/EEB su pakeitimais, padarytais Direktyva 97/52/EB, III ir IV priedus ir Tarybos direktyvos 93/38/EEB su pakeitimais, padarytais Direktyva 98/4/EB, XII–XV, XVII ir XVIII priedus (direktyva dėl standartinių formų naudojimo skelbiant pranešimus apie viešąsias sutartis) ir Tarybos 1989 m. gruodžio 21 d. direktyva 89/665/EEB dėl įstatymų ir kitų teisės aktų, susijusių su peržiūros procedūrų taikymu sudarant viešųjų prekių ir darbų pirkimo sutartis, koordinavimo.

Įstatymo projekto pagrindu Koncesijų įstatyme nustatyta, kad viešoji darbų koncesija – tai koncesija, dėl kurios suteikimo tarp koncesininko ir suteikiančiosios institucijos, sudaroma

⁵¹Lietuvos Respublikos koncesijų įstatymo pakeitimo įstatymo projekto Nr. IXP-2279 aiškinamasis raštas/http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=204173; prisijungimo laikas: 2011-02-03.

⁵²Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1997 m. kovo 28 d. nutarimas Nr. 294 „Dėl Koncesijų konkurso organizavimo nuostatų ir Tipinės koncesijų sutarties pagrindinių nuostatų patvirtinimo“//Valstybės žinios. 1997, Nr. 30-728.

⁵³Lietuvos Respublikos koncesijų įstatymo 1 straipsnio papildymo, 2 straipsnio pakeitimo ir papildymo, 3 straipsnio pakeitimo, III skyriaus papildymo nauju šeštuoju skirsniu ir įstatymo papildymo priedu įstatymo projektas Nr. IXP-3439/http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=230740; prisijungimo laikas: 2010-12-30.

koncesijos sutartis dėl viešųjų darbų pagal Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymą pirkimo. Tokios sutarties pagrindu koncesininkui kaip atlyginimas už atliktus darbus gali būti suteikiama arba tik teisė eksploatuoti infrastruktūros objektą, kuris yra tokių darbų rezultatas, arba suteikiama tokia teisė ir papildomai mokamas atlyginimas.

Taigi, 2003 – 2004 metais priimtomis Koncesijų įstatymo pataisomis formaliai pašalinti visuotinai pripažinti ankstesnės 1996 m. redakcijos įstatymo trūkumai (išplėstas koncesijos turinys; numatyta galimybė koncesijas suteikti be konkurso; supaprastinta koncesijų konkurso ir sutarčių sudarymo tvarka; atsisakyta koncesijų konkurso organizavimo ir tipinių koncesijos sutarčių nuostatų ir kt.), tačiau Specialiųjų tyrimų tarnyba, atlikusi minėto įstatymo projekto antikorupcinį vertinimą, itin kritiškai įvertino kai kuriuos numatomus Koncesijų įstatymo pakeitimus (plačiau žiūrėti skyrių Koncesijų įgyvendinimo antikorupcinis aspektas). Tačiau Lietuvos Respublikos Seimas 2003 metų birželio 24 d. šį įstatymą priėmė neatsižvelgdamas į šias Specialiųjų tyrimų tarnybos dėl Koncesijų įstatymo pakeitimo projekto oficialiai pareikštas išvadas.

2.3. 2003 - 2006 metų teisinio koncesijų reglamentavimo aspektai

2006 metai koncesijų teisinės reglamentacijos pokyčių požiūriu buvo ypatingai reikšmingi. Šią svarbą lėmė tai, kad 2003 m. priimta ir 2004 m. įsigaliojusi nauja Koncesijų įstatymo redakcija, taip pat aktualios minėto įstatymo redakcijos, priimtose 2004 metais, pateisindamos įstatymų leidžiamosios valdžios lūkesčius: koncesijos suteikimo procedūrų supaprastinimas ir koncesijų galimybių išplėtimas sudarė palankias sąlygas koncesijos sutarčių sudarymui. Tačiau viešojo sektoriaus kompetencijos ir praktinės patirties koncesijavimo srityje trūkumai, savotiškas vietos savivaldų institucijų siekis pasinaudoti Koncesijų įstatymu sudarytomis galimybėmis perduoti viešojo pobūdžio funkcijų vykdymą ar šioms funkcijoms vykdyti galimai reikalingos infrastruktūros objektų sukūrimą privataus sektoriaus atstovams, lėmė (autorius nuomone) nepagrįstą šios viešojo ir privataus sektorių partnerystės formos taikymo populiarumą: nesant vieningos Koncesijų įstatymo nuostatų taikymo praktikos (savivaldybių institucijos skirtingai interpretavo įstatyminių nuostatų praktinio taikymo galimybes), tinkamai neįvertinus koncesijos sutarčių sudarymo būtinybės (t.y. galimybės, ar problema gali būti sprendžiama kitais būdais) ir reikalingumo, neįvertinus rizikos pasiskirstymo tarp koncesijos sutarties šalių faktoriaus, arba net ignoruojant ar pažeidžiant kai kurias Koncesijų įstatymo nuostatas (reikalavimus), koncesijų sutartys pradėtos sudarinėti sąlyginai plačiai⁵⁴. Netrukus po įstatymo priėmimo, buvo inicijuotos Panevėžio sveikatingumo centro, Trakų

⁵⁴Iki 2007 metų rugsėjo 26 savivaldybėse buvo inicijuotos 45 koncesijos//Viešojo ir privataus sektoriaus bendradarbiavimas...//ten pat, P. 23.

šilumos ūkio, Kauno Aleksoto tilto prietilčio statybos ir kitos koncesijos sutartys; Vilniaus savivaldybėje buvo pradėti svarstyti Vilniaus tramvajaus, Karoliniškių ir Naujosios Vilnios poliklinikų ūkio perdavimo, Vilniaus švietimo įstaigų koncesijų ir kiti projektai.

Analizuojant 2003 metų redakcijos Koncesijos įstatymą galima konstatuoti, kad įstatyme nebuvo išspręsti valstybės ar savivaldybių turto valdymo ir naudojimo sąlygų, koncesijos įgyvendinimo kontrolės ir priežiūros klausimai; nekonkretinama aiški koncesininko atsakomybė dėl koncesijos sutarties vykdymo, neužtikrintas koncesijų sutarčių suteikimo ir įgyvendinimo viešumas. Toks reglamentavimas sudarė sąlygas nepakankamai kokybiškų ir skaidrių koncesijos sutarčių sudarymui, nes jose nebuvo numatyti aiškūs partnerių įsipareigojimai, rizikos pasiskirstymas tarp privataus ir viešojo sektorių bei tiksliai apibrėžta koncesininko kuriamos infrastruktūros bei perduotų vykdyti viešųjų paslaugų kokybė.

Viešinamos su sudarytomis arba inicijuotomis koncesijų sutartimis susijusios problemos, koncesijas suteikiančiųjų institucijų (savivaldybių) sprendimai, savo pobūdžiu paneigiantys viešojo intereso prioritetinio tenkinimo principus (dažniausiai pasireiškiančius visuomenės nuomonės ignoravimu) lėmė, kad reaguojant į viešumoje kritikuojamą situaciją (neatmetama prielaida, kad tokios iniciatyvos buvo ir artėjančių 2007 m. vasario mėnesį turėjusių įvykti savivaldybių tarybų rinkimų priežastis, kuomet pasinaudojant esama situacija ir siekiant užsitikrinti visuomenės palankumą iš anksto buvo eskaluojami neigiami vietos savivaldos lygmenyje priimtų politinių sprendimų dėl koncesijų suteikimo pavyzdžiai) galimos problemos pradėtos nagrinėti pagal kompetenciją valstybinėse institucijose – Lietuvos Respublikos Seimo komitetuose, Lietuvos Respublikos Vyriausybei pavaldžiose institucijose, Specialiųjų tyrimų tarnyboje ir kt.

Kaip šių institucijų veiklos rezultatas 2006 metais Lietuvos Respublikos Seime įregistruojami Koncesijų įstatymo pakeitimo projektai:

2006 m. vasario 27 d. Lietuvos Respublikos Seimo Antikorupcijos komisija (toliau – Antikorupcijos Komisija), atsižvelgdama į surinktą medžiagą apie koncesijų įstatymo įgyvendinimą bei Specialiųjų tyrimų tarnybos atlikto šio įstatymo antikorupcinio vertinimo išvadas, įregistravo Koncesijų įstatymo 3, 5, 22, 23 straipsnių pakeitimo ir papildymo 30 straipsniu įstatymo projektą⁵⁵. Antikorupcijos komisija konstatavo, kad Koncesijų įstatymas nekonkretizuoja aiškios koncesininko atsakomybės dėl koncesijos sutarties vykdymo, o koncesijos sutarties turinys nėra imperatyvaus pobūdžio ir sudaro ydingas sąlygas koncesijos šalims piktnaudžiauti įteisinta diskrecija (galimybe nepagrįstai veikti savo nuožiūra). Be to, Koncesijų įstatymas visas esmines koncesijos sąlygas, šalių teisių bei atsakomybės klausimus

⁵⁵Lietuvos Respublikos koncesijų įstatymo 3, 5, 22, 23 straipsnių pakeitimo ir papildymo 30 straipsniu įstatymo projektas Nr. XP-1155/http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_1?p_id=271026&p_query=&p_tr2=; prisijungimo laikas: 2010-08-05.

palieka konkrečios sutarties reguliavimo dalyku, todėl koncesiją suteikiančiajai institucijai suteikia labai plačią diskrecijos teisę, dėl kurios gali atsirasti prielaidų įvairiems piktnaudžiavimams ar korupcijai. Taip pat įstatymo nuostatos įsakmiai neįpareigoja sutartyse numatyti, kokioje būklėje koncesininkas perduoda jam patikėtą turtą pasibaigus koncesijos sutarčiai. Apeliuodama į Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2003 m. rugsėjo 30 d. nutarimą⁵⁶, kad pagal Konstitucijos 128 straipsnio 2 dalies nuostatą įstatymų leidėjui kyla pareiga visus svarbiausius valstybinio turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo santykių elementus nustatyti įstatymu. Antikorupcijos komisija padarė išvadą, kad Koncesijų įstatyme sudaryta galimybė sutarčių pagrindu nustatyti esmines valstybės ar savivaldybių turto perdavimo sąlygas prieštarauja Lietuvos Respublikos Konstitucijos 128 straipsnio 2 dalies nuostatomis:

Antikorupcijos komisijos nuomone, *„koncesiją suteikiančiajai institucijai įtvirtinta galimybė sudarant koncesijos sutartį, sudaryti kitas papildomas bei su koncesijos sutartimi susijusias sutartis, įskaitant sutartis su koncesijos finansuotojais, tačiau tokių papildomų sutarčių turinio įstatymas nereglamentuoja, todėl paliekama antikorupciniu požiūriu ydinga galimybė, pasirašius koncesijos sutartį, vėliau iškreipti jos įgyvendinimą per papildomų sutarčių sudarymą, kurių nei turinio, nei skaičiaus Koncesijų įstatymas nereglamentuoja. Koncesininkui suteikta teisė įkeisti ar perleisti savo turtines teises pagal koncesijos sutartį, taip pat iš veiklos gautas pajamas bei kitą savo turtą naudoti bet kokių prievolių (ir ne pagal koncesijos sutartį) kitiems asmenims (ne koncesiją suteikiančiai institucijai) įvykdymui užtikrinti, tačiau suteikiančioji institucija negali šių koncesininko teisių riboti. Tokia nuostata gali įtakoti valstybei ar savivaldybėms priklausančio turto praradimą koncesininko bankroto atveju“⁵⁷.*

Vienas iš (autorius nuomone) aktualiausių Antikorupcijos komisijos išvadoje konstatuotų faktų - koncesijų sudarymo ir įgyvendinimo kontrolės mechanizmo nebuvimas ir šio klausimo iškėlimas: Antikorupcijos komisija konstatavo, kad už koncesijų sutarčių kontrolę tiesiogiai atsakingų institucijų nėra, *„nes vieninteliu atveju, kai koncesijos sutarties dalykas yra darbai ir viešųjų paslaugų teikimas, ir tokia koncesija laikoma viešąja darbų koncesija, Viešųjų pirkimų tarnyba gali įvertinti „Valstybės žiniuose“ skelbiamo koncesijos konkurso sąlygas, tačiau ne pasirašomos sutarties turinį. Nors Finansų ministerijoje yra įkurtas Viešojo ir privataus sektorių partnerystės projektų valdymo ir koordinavimo skyrius, dalyvaujantis rengiant viešojo ir privataus sektorių partnerystės investicijų projektus ir atliekantis jų įgyvendinimo koordinavimą*

⁵⁶Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2003 m. rugsėjo 30 d. nutarimas „Dėl teisės aktų, kuriais buvosprendžiami iki Lietuvos Nepriklausomos Valstybės atkūrimo Lietuvoje veikusių valstybinių profesinių sąjungų valdymo turto klausimai, atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“//Valstybės žinios. 2003, Nr. 93-4223.

⁵⁷Koncesijų įstatymo 3, 5, 22, 23 straipsnių pakeitimo ir papildymo 30 straipsniu įstatymo projekto Nr. XP-1155 aiškinamasis raštas://http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_1?p_id=271028&p_query=&p_tr2=; prisijungimo laikas: 2010-09-23.

*bei priežiūrą, nežiūrint to, kad koncesija yra viena iš viešojo ir privataus sektorių partnerystės investicijų projektų įgyvendinimo formų, Koncesijų įstatymas nesudaro galimybių tiesiogiai vykdyti koncesijos sutarčių kontrolės*⁵⁸.

2006 metų vasario mėnesį Antikorupcijos komisijos įregistruotu Koncesijų įstatymo 3, 5, 22, 23 straipsnių pakeitimo ir papildymo 30 straipsniu įstatymo projektu buvo siūloma panaikinti Koncesijos įstatymu koncesijos sutarties šalims paliktą diskreciją ir sumažinti korupcijos rizikos pasireiškimo tikimybę koncesijų srityje. Tuo tikslu Antikorupcijos komisija siūlė:

- panaikinti nuostatas, sudarančias sąlygas koncesijos sutarties pagrindu nuosavybės teises į valstybei ar savivaldybėms priklausantį turtą perleisti koncesininkui;
- įgyvendinant Lietuvos Respublikos Konstitucinis teismo 2003 m. rugsėjo 30 d. bei 2005 m. rugpjūčio 23 d. nutarimų nuostatas visus svarbiausius su koncesijų sutartimis susijusius valstybinio turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo klausimus reglamentuoti įstatyme;
- atsisakyti nuostatų, sudarančių galimybes iškreipti koncesijos įgyvendinimo esmę (esminius tikslus) per papildomų sutarčių sudarymą, kurių turinio ir skaičiaus galiojantis Koncesijų įstatymas nereglamentuoja;
- panaikinti koncesininko galimybes užtikrinant iš sutartinių santykių kylančias prievolės savo nuožiūra įkeisti ar perleisti turtines teises, įgytas ar gausimas ateityje pagal koncesijos sutartį, taip pat griežtai reglamentuoti reikalavimus koncesijų sutarčių turiniui.

Pažymėtina, kad dar tų pačių metų sausio mėnesį Lietuvos Respublikos Seimo Audito komitetas (toliau – Audito komitetas), apsvarstęs praktines koncesijų įgyvendinimo problemas konstatavo⁵⁹, kad Koncesijų įstatymu nustatytas teisinis reglamentavimas *yra ydingas koncesijos suteikimo proceso skaidrumo aspektu ir nėra deramai užtikrintas valstybės ir savivaldybių turto bei lėšų efektyvus panaudojimas, todėl koncesijos sutartys, sudarytos 2003 metų redakcijos Koncesijų įstatymo pagrindu, galėjo pažeisti viešąjį interesą.*

2006 m. gegužės 10 d. Audito komitetas priėmė sprendimą Lietuvos Respublikos Seimui teikti Koncesijų ir susijusių įstatymų pakeitimo projektą⁶⁰, parengtą bendromis Ūkio ministerijos specialistų bei Audito komiteto narių pastangomis.

⁵⁸Koncesijų įstatymo 3, 5, 22, 23 straipsnių pakeitimo ir papildymo 30 straipsniu įstatymo projekto Nr. XP-1155 aiškinamasis raštas//http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=271028&p_query=&p_tr2=; prisijungimo laikas: 2010-02-23.

⁵⁹Lietuvos 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: 2010-02-23.

⁶⁰Lietuvos 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: 2010-02-23.

Minėtu įstatymo projektu siekiant gerinti teisinę aplinką privataus ir viešo kapitalo partnerystei koncesijos būdu buvo siūloma pakeisti ir papildyti Lietuvos Respublikos Koncesijų įstatymą, Vietos savivaldos įstatymą, Investicijų įstatymą, Biudžeto sandaros įstatymą.

Be abejo, svarbiausias Koncesijų įstatymo projekto tikslas buvo susijęs su jį parengti paskatinusių priežasčių – praktinių Koncesijų įstatymo įgyvendinimo problemų šalinimas. Tuo tikslu buvo siūloma *griežčiau apibrėžti turto valdymo ir (ar) naudojimo sąlygas, užtikrinti koncesijų sutarčių sudarymo viešumą, trukmę, imperatyvias (privalomas) koncesijos sutarčių sąlygas, viešosios nuosavybės perdavimo apribojimus, finansinių įsipareigojimų mastą, metodinį vadovavimą koncesijoms, koncesijų suteikimo kontrolę bei koncesijų sutarčių vykdymo priežiūrą.*

Audito komitetas minėtu teisės akto projektu siekė išspręsti ir neaiškaus koncesijų suteikimo mechanizmo problemą, kuri kildavo atvejais, kada koncesijos sutarčiai vykdyti būtinas turtas būdavo valdomas ne pačios suteikiančiosios institucijos, o jos kontroliuojamų asmenų. Siekiant spręsti tokias problemas, teisės akto projektu pasiūlyta nustatyti, kad koncesijos sutarties dalykas, be valstybės ar savivaldybės turto valdymo ir (ar) naudojimo, apimtų taip pat ir valstybės ar savivaldybės kontroliuojamų asmenų nuosavybės, patikėjimo teise turimo turto valdymą ir (ar) naudojimą. Siekiant apibrėžti valstybės ar savivaldybės kontroliuojamo asmens dalyvavimą koncesijos suteikimo procese, pasiūlyta nustatyti, kad iki konkurso paskelbimo ar koncesijos suteikimo, kai koncesija suteikiama be konkurso, turi būti gautas tokio kontroliuojamo asmens sprendimas dėl koncesijos suteikimo. Koncesininko perimtas valdyti ir (ar) naudoti valstybės, savivaldybės ir (arba) valstybės ar savivaldybės kontroliuojamų asmenų nuosavybės, patikėjimo teise turimas turtas (įstatymo projekto priėmimo atveju) privalėtų būti apdraustas koncesijos sutartyje nustatytais sąlygomis; valdomas ir (ar) naudojamas taip, kad būtų tenkinami ne vienos socialinės grupės ar atskirų asmenų interesai arba poreikiai, šis turtas tarnautų viešajam interesui. Be to, pasibaigus koncesijos sutarčiai (įgyvendinus koncesiją) turėtas turtas turėtų būti sugrąžintas ne blogesnės būklės, nei buvo suteiktas koncesininkui, atsižvelgiant į normalaus nusidėvėjimo aplinkybes. Atskirais atvejais koncesininko grąžintino turto būklė (aukščiau minėtos sąlygos netenkinimo atveju) turėjo būti sulygta koncesijos sutarties sąlygose.

Tobulinant koncesijos suteikimo principus įstatymo projekte buvo numatyta, kad suteikiančioji institucija privalo sudaryti komisiją (kurios nariai atitiktų įstatyme nustatytus kvalifikacinius reikalavimus) koncesijos suteikimui organizuoti ir koncesijos suteikimo procedūroms atlikti ir kt.

Kaip buvo minėta anksčiau, kartu su Koncesijų įstatymo projektu buvo teikiami ir susijusių įstatymų pakeitimai, svarstyti kartu su Koncesijų įstatymo pakeitimais. Be jokios abejonės, ypač reikšmingi buvo Investicijų įstatymo ir Biudžeto sandaros įstatymo pakeitimai,

kurie turėjo užtikrinti efektyvesnę valstybės lėšų panaudojimą įgyvendinant viešojo ir privataus sektorių partnerystės koncesijos pagrindais. Vadovaujantis siūlomu įteisinti „vertės už pinigus“ principu, sprendimai dėl valstybės lėšų panaudojimo turėjo būti priimami siekiant užtikrinti maksimalios naudos (vertės) visuomenei suteikimą. Atsižvelgiant į užsienio valstybių praktiką šiuo tikslu asignavimų valdytojai privalėtų pagrįsti valstybės ir (ar) savivaldybės biudžeto lėšų investicijoms būtinumą. Nors Lietuvos Respublikos Seime parengtas projektas numatė tik Koncesijų įstatymo ir Vietos savivaldos įstatymo pakeitimus (Investicijų įstatymo ir Biudžeto sandaros įstatymo pakeitimų buvo nuspręsta atsisakyti), alternatyvus siūlymas buvo įteisintas Koncesijų įstatyme: suteikiančioji institucija, prieš skelbdama koncesijos konkursą (o tais atvejais, kai konkursas neskelbiamas – prieš sudarydama koncesijos sutartį) buvo įpareigota apsvarstyti koncesijos tikslingumą ir įvertinti jos naudą visuomenės poreikiams. Svarstydamą ir vertindama koncesijos tikslingumą ir jos galimą naudą visuomenės poreikiams, suteikiančioji institucija privalėjo 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.

Kartu su svarstytu Vietos savivaldos įstatymo projektu buvo siūloma suderinti viešųjų paslaugų instituto nuostatas su Koncesijos įstatymo nuostatomis, tikslinant galimus viešųjų paslaugų teikimo užtikrinimo būdus: prioritetas koncesijų sutarčių sudarymui teikiamas atsižvelgus į Koncesijų įstatymo nustatytą koncesininkų atrankos, koncesijos suteikimo, suteikiančiųjų institucijų bei koncesininkų įgaliojimų, teisių ir pareigų, ir koncesijų sutarčių sudarymo reglamentavimą. Išplečiant savivaldybės tarybos įgaliojimų (o taip pat ir pareigų dėl koncesijos sutarčių įgyvendinimo) turinį, Koncesijos įstatymu savivaldybės taryba buvo įpareigota tvirtinti koncesijos konkurso (iki konkurso paskelbimo) ir pagrindines koncesijos sutarties sąlygas, nustatyti konkurso etapus bei, gavus savivaldybės kontrolieriaus išvadą, iki koncesijos sutarties pasirašymo tvirtinti galutinį koncesijos sutarties projektą.

Pastebėtina, kad minėtu įstatymo projektu taip pat buvo iš esmės atsižvelgta į Antikorupcijos komisijos pateiktus Koncesijų įstatymo projektui siūlomus pakeitimus: užtikrinant koncesijų suteikimo kontrolę ir koncesijos sutarčių vykdymą, įstatymu numatyta, kad tai atlieka Lietuvos Respublikos Vyriausybės įgaliota institucija ir įstatymu įgaliotos valstybės, savivaldybės institucijos pagal savo kompetenciją. Lietuvos Respublikos Vyriausybės įgaliota valstybės institucija, kurios teises ir pareigas pagal priimtas pataisas nustatyti privalėjo Lietuvos Respublikos Vyriausybė, taip pat buvo įpareigota teikti metodinę pagalbą suteikiančiosioms institucijoms koncesijų suteikimo klausimais.

Šios nuostatos buvo priimtos 2006 m. liepos 11 d. Lietuvos Respublikos Seime Lietuvos Respublikos koncesijų įstatymo ir Vietos savivaldos įstatymo pakeitimo ir papildymo įstatymu Nr. X-749⁶¹.

Apibendrinant aukščiau išdėstyta, galima padaryti šias išvadas:

- 2003 metų redakcijos Koncesijų įstatyme atsisakant kai kurių procedūrinių reikalavimų buvo nepagrįstai (autorius nuomone) supaprastinta koncesijų suteikimo tvarka, todėl koncesijos sutarties sudaryme dalyvaujančioms šalims (viešojo ir privataus sektorių atstovams) buvo sudarytos sąlygos nepagrįstai veikti savo nuožiūra (diskrecija). Nors tokia situacija ir išplėtė sutarties šalių pasirinkimo dėl sutarties sąlygų nustatymo galimybes, *neatmetama prielaida, kad pasinaudojant dominuojančia (palyginus su viešuoju sektoriumi) padėtimi privatus sektorius tam tikrais atvejais siekė ne pilnaverčio ir sąžiningo dalyvavimo įgyvendinant koncesijų projektus, tačiau pasinaudojant silpnosiomis viešojo sektoriaus savybėmis (ribotos finansinės galimybės, kompetencijos bei patirties stoka ir pan.) dalyvavo koncesijų projektuose siekdamas ne efektyvaus viešųjų paslaugų poreikių tenkinimo, o išimtinai savo asmeninių interesų (finansinės gerovės) tenkinimo ir didesnės naudos sau.*

- Tokių aplinkybių atsiradimui palankias sąlygas sudarė ir anksčiau nurodytos priežastys, kad Koncesijų įstatyme nebuvo išspręsti valstybės ar savivaldybių turto valdymo ir naudojimo sąlygų, koncesijos įgyvendinimo kontrolės ir priežiūros, koncesininko atsakomybė dėl koncesijos sutarties vykdymo ir kt. klausimai;

- Tačiau, be jokios abejonės, koncesijos suteikimo procedūrų supaprastinimas (t.y. privalomų tipinių koncesijos sutarties reikalavimų atsisakymas) ir taikymo galimybių išplėtimas (iš esmės išplečiant koncesijos sąvokos turinį), taip pat koncesijų suteikimo mechanizmo konkretizavimas (aiškesnė tvarka) paskatino privatų sektorių įsitraukti į viešojo ir privataus sektorių partnerystės projektų vykdymą.

Įstatymų leidžiamosios ir vykdomosios valdžių 2006 m. priimti sprendimai, iš esmės pasireiškiantys koncesijų suteikimo griežtinimo ir įgyvendinimo priežiūros mechanizmo, taip pat perduoto koncesininkui turto valdymo teisių apribojimo pobūdžio siūlymais tobulinti teisinę koncesijų reglamentaciją, leidžia daryti išvadą, kad nors koncesijų populiarinimo (į viešųjų funkcijų vykdymo procesą įtraukiant privatų sektorių) požiūriu 2003 m. redakcijos Koncesijų įstatymu įteisinti sprendimai ir pasiteisino, tačiau sukėlė grėsmę Koncesijos įstatymu siekiamų tikslų įgyvendinimui: suteikiant koncesijas daugeliu atvejų nebuvo vertinama suteikiamos koncesijos tikslingumas ir jos galima nauda visuomenės poreikiams, todėl tikėtina, kad egzistavusios kitos teisinės viešojo ir privataus sektorių partnerystės formos (pagal kitus teisės

⁶¹Lietuvos Respublikos koncesijų įstatymo ir Vietos savivaldos įstatymo pakeitimo ir papildymo įstatymu Nr. X-749//Valstybės žinios. 2006, Nr. 82-325.

aktus) ekonominiu ir naudos visuomenei požiūriu galėjo būti efektyvesnės. Svarstydama ir vertindama koncesijos tikslingumą ir jos galimą naudą visuomenės poreikiams, suteikiančioji institucija privalėjo (atsižvelgiant į koncesijos sutartimi sukuriamų santykių svarbą viešojo intereso užtikrinimo aspektu) 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 konkrečios koncesijos suteikimo.

2.4. Naujausio koncesijų teisinio reglamentavimo tendencijos ir aspektai

Nors galima sakyti, kad įstatymų leidžiamoji valdžia viešojo ir privataus sektorių partnerystės svarbą valstybei ir visuomenei pripažino jau 1996 metais, kada Lietuvos Respublikos Seimas priimdamas 1996 metų redakcijos Koncesijų įstatymą įstatyminiame lygmenyje specialiuoju teisės aktu reglamentavo vieną iš viešojo ir privataus sektorių partnerystės formų (koncesijas), akivaizdu, kad vieningos ir nuoseklios valstybės politikos dėl viešojo ir privataus sektorių partnerystės įgyvendinimo ilgą laiką nebuvo. Iš esmės viešojo ir privataus sektorių partnerystės formas reglamentavo Koncesijų ir Investicijų įstatymai, tačiau nors savo turiniu šių formų partnerystės projektai yra panašūs, tačiau nebuvo vieningos politikos dėl partnerystės projektų įgyvendinimo užtikrinimo (nuo konkurso organizavimo iki pilno įgyvendinimo), centralizuotai (vienos atsakingos institucijos) teikiamos metodinės pagalbos, plėtros priemonių ir pan.

Tik Penkioliktosios Lietuvos Respublikos Vyriausybės programoje (toliau – Programa), kuriai buvo pritarta Lietuvos Respublikos Seimo 2008 m. gruodžio 8 d. nutarimu Nr. XI-52⁶², atkreiptas dėmesys į viešojo ir privataus sektorių partnerystę. Programa numatė, kad viešojo ir privataus sektorių partnerystė plėtra bus grindžiama teisinio, institucinio ir administracinių sąlygų bei korupcijos prevencijos mechanizmo pagrindu, užtikrinant efektyvesnę viešųjų funkcijų vykdymą pritraukiant privačias investicijas į viešojo sektoriaus reguliavimui priskirtinas veiklos sritis. Šias programos nuostatas galima interpretuoti taip, kad numatyta viešojo ir privataus sektorių plėtros kriterijus Lietuvos Respublikos Vyriausybė sureagavo į šalyje egzistuojančias viešojo ir privataus sektorių partnerystę projektų įgyvendinimo problemas, tuo pačiu ir siekdama spręsti Valstybės kontrolės 2008 m. atlikto viešojo ir privataus sektorių partnerystės įgyvendinimo audito ataskaitoje konstatuotus faktus ir pasiūlymus dėl nepakankamo viešojo ir privataus sektorių partnerystės projektų įgyvendinimo problemų šalinimo.

⁶²Lietuvos Respublikos Seimo 2008 m. gruodžio 9 d. nutarimas Nr. XI-52 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės programos“//Valstybės žinios. 2008, Nr. 146-5870.

Autoriaus nuomone, tokie Programoje deklaruojami sprendimai reiškia, kad nuo Programos priėmimo bet kokie viešojo ir privataus sektorių partnerystės projektų įgyvendinimo aplinkos (visų pirma – teisinės ir institucinės aplinkos) pokyčiai turėjo sąlygoti kompleksiskai įvertinamų ir suderintų teisinių-organizacinių viešojo ir privataus sektorių partnerystės plėtos priemonių, priėmimą, taip pat atsižvelgiant į korupcijos pasireiškimo rizikos veiksnius.

Ar įgyvendinant šias valstybinės politikos dėl viešojo ir privataus sektorių partnerystės gaires buvo užtikrinti šie tikslai (ar bent jau buvo jų siekiama), turėtų parodyti minėtu laikotarpiu įvykusių viešojo ir privataus sektorių partnerystės (taip pat ir koncesijų) teisinės aplinkos pokyčių analizė:

Įgyvendinant Programos 271 ir 272 nuostatas, 2009 m. vasario 25 d. Lietuvos Respublikos Vyriausybė nutarimu Nr. 189 patvirtino Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2008–2012 metų programos įgyvendinimo priemonių planą⁶³ (toliau – Priemonių planas), kuriuo numatyta:

- siekiant reglamentuoti viešojo ir privataus sektorių partnerystę, parengti Lietuvos Respublikos investicijų įstatymo, Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo, Lietuvos Respublikos žemės įstatymo ir Lietuvos Respublikos koncesijų įstatymo pakeitimo įstatymų projektus;

- parengti Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimo dėl viešojo ir privataus sektorių partnerystės projektų rengimo ir įgyvendinimo taisyklių projektą, kuris (priėmimo atveju) reglamentuotų viešojo ir privataus sektorių partnerystės projektų rengimo ir įgyvendinimo tvarką, dalyvaujančių institucijų funkcijų ir atsakomybės pasiskirstymą;

- parengti Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimo projektą, kuriuo bus paskirtas juridinis asmuo, teiksiantis metodinę ir konsultacinę pagalbą valdžios sektoriaus subjektams, rengiantiems ir įgyvendinantiems viešojo ir privataus sektorių partnerystės projektus⁶⁴.

Pažymėtina, kad 527 priemonės tikslas Lietuvos Respublikos Vyriausybės Programos priėmimo metu jau buvo įgyvendintas – atitinkamų įstatymų pakeitimų projektai jau buvo parengti ir pateikti Lietuvos Respublikos Seimui.

Lietuvos Respublikos Seimas 2009 m. birželio 16 d. įstatymais Nr. XI-299 – Nr. XI-302⁶⁵ pritarė minėtiems įstatymų projektams, kurių esminiai sprendimai buvo: Investicijų

⁶³Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas Nr. 189 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2008–2012 metų programos įgyvendinimo priemonių plano patvirtinimo“//Valstybės žinios. 2009, Nr. 33-1268.

⁶⁴Ten pat, P. 182.

⁶⁵Lietuvos Respublikos investicijų įstatymo 2, 4 straipsnių papildymo ir pakeitimo ir Įstatymo papildymo ketvirtuoju(1) skirsniu įstatymas//Valstybės žinios. 2009, Nr. 77-3164.

Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo 16, 27 straipsnių papildymo ir pakeitimo įstatymas//Valstybės žinios. 2009, Nr. 77-3165.

Lietuvos Respublikos žemės įstatymo 9 straipsnio papildymo įstatymas//Valstybės žinios. 2009, Nr. 77-3166.

įstatymo pakeitimais buvo įteisinta *viešojo ir privataus sektorių bei valdžios ir privataus subjektų partnerysčių sąvokos* (numatančios, viešojo ir privataus sektorių partnerystės projektų įgyvendinimui privatus subjektas investuoja į valdžios subjekto funkcijoms priskirtas veiklos sritis ir šiai veiklai vykdyti reikalingą valstybės arba savivaldybės turtą, šiose srityse vykdo veiklą, už kurią iš valdžios subjekto gauna atlyginimą), *nustatyti valdžios ir privataus subjektų partnerystės sutarties sudarymo principai* (pavyzdžiui, numatant, kad partnerystė taikoma tik tada, jeigu ji užtikrina efektyvų valstybės ir savivaldybės funkcijų įgyvendinimą, viešąjį interesą ir visuomenės poreikių tenkinimą); *nustatyta valdžios subjekto pareiga iš anksto* (prieš priimant sprendimą taikyti valdžios ir privataus subjektų partnerystę) *atlikti veiklos analizę ir skaičiavimais pagrįsti šios partnerystės taikymo efektyvumą ir galimus trūkumus* (riziką, ekonominius ir finansinius aspektus, alternatyvas, naudingumą (palyginus su alternatyviais sprendimo būdais) ir pan.

Įstatymas taip pat nustatė *draudimus perduoti privačiam subjektui nuosavybės teisę į perduotą valdyti ir naudoti valstybės arba savivaldybės turtą, uždraudė turto naudojimą kitai* (nei nustatyta valdžios ir privataus subjektų partnerystės sutartyje) *veiklai. Siekiant apsaugoti privačiam subjektui perduotą valdyti ir naudoti valstybės arba savivaldybės turtą, pastarasis privalo visam sutarties galiojimo laikotarpiui apdrausti sukurtą naują arba perduotą turtą maksimalaus dydžio turto atkuriamosios vertės draudimu nuo visų galimų rizikos atvejų.*

Lietuvos Respublikos Vyriausybės įgaliotas *viešasis juridinis asmuo*, kurio funkcijas nustato Lietuvos Respublikos Vyriausybė, *įgaliotas teikti metodinę ir konsultacinę pagalbą rengiant ir įgyvendinant valdžios ir privataus subjektų partnerystės projektus.*

Be minėtų nuostatų, Investicijų įstatymu reglamentuotos privalomos valdžios ir privataus subjektų partnerystės sutarties sąlygos.

Siekiant išspręsti žemės, reikalingos viešojo ir privataus sektorių partnerystės projektams įgyvendinti klausimus, *Žemės įstatymo pataisomis nustatyta, kad reikalinga valstybinė žemė išnuojama be aukciono.*

Įgyvendinant Lietuvos Respublikos Vyriausybės Programos nuostatas, taip pat reaguojant į Valstybės kontrolės atlikto audito išvadose konstatuotus faktus bei pateiktas rekomendacijas (2 Priedas 1 ir 2 diagrama), kad *metodinės pagalbos rengiant koncesijos sutartis ir vertinant sutarties sąlygas poreikis yra ypač aktualus, o be to, tokios pagalbos poreikis susijęs ne tik su koncesijomis, bet ir kitomis viešojo ir privataus sektorių partnerystės formų projektų*

įgyvendinimu, kartu su šiais įstatymais priėmimui buvo pateiktas Koncesijų įstatymo 28¹ straipsnio pakeitimo įstatymo projektas⁶⁶.

Koncesijų įstatymo 28¹ straipsnio pakeitimo įstatymo projekto rengėjai konstatavo, kad pagal galiojančius teisės aktus reglamentuota kontrolės sistema, įstatyme apibrėžus konkrečias atitinkamų institucijų funkcijas, gali užtikrinti koncesijų suteikimą ir vykdymą. Tačiau, kadangi kvalifikuotos metodinės pagalbos teikimo problema teisiniu reglamentavimu liko neišspręsta, atsižvelgiant į Valstybės kontrolės 2008 metais atlikto valstybinio audito ataskaitoje akcentuotą problematiką, kad sudarant koncesijos sutartis būtina užtikrinti profesionalios konsultacinės ir metodinės pagalbos teikimą viešojo sektoriaus institucijoms, taip pat rekomendacijose Lietuvos Respublikos Vyriausybei pateiktus pasiūlymus paskirti subjektą, teiksiantį valstybės ir savivaldybių institucijoms konsultacinę ir metodinę pagalbą ne tik koncesijų, bet ir kitų viešojo ir privataus sektorių partnerystės sutarčių sudarymo ir įgyvendinimo klausimais, įgyvendinant šias Valstybės kontrolės rekomendacijas dėl bendros administracinės sistemos sukūrimo, minėtu teisės akto projektu siūloma Koncesijų įstatyme apibrėžti konkrečias viešojo ir privačiojo sektorių partnerystės procese dalyvaujančių institucijų funkcijas bei nustatyti bendrus metodinės, konsultacinės pagalbos, informacijos bei ataskaitų teikimo reikalavimus. Tuo tikslu teisės akto projektu pasiūlyta nustatyti, kad koncesijų suteikimą ir įgyvendinimą kontroliuojančios institucijos pirmiausiai būtų laikytinos suteikiančioji institucija (atsakanti už koncesijos sutarties sudarymą ir jos sąlygų vykdymą), Finansų ministerija (suteikiančiajai institucijai teikianti išvadas dėl koncesijos finansinių sąlygų, arba nuomonę, kai koncesija suteikiama savivaldybės vardu) bei valstybės ir savivaldybių kontrolės institucijos (kurios teisės aktų nustatyta tvarka tikrina valstybės arba savivaldybės lėšų ir turto, reikalingų koncesijų sutarčiai įgyvendinti, panaudojimą).

Sprendžiant metodinės ir konsultacinės pagalbos koncesijų suteikimo klausimus numatyta, kad šias funkcijas centralizuotai įgyvendins tas pats Lietuvos Respublikos Vyriausybės įgaliotas juridinis asmuo, kuris tokią pagalbą teiks ir rengiant valdžios ir privataus subjektų partnerystės sutartis, sudaromas vadovaujantis Investicijų įstatymo nuostatomis.

Minėtiems siūlymams pritarus (priėmus siūlomus Koncesijų įstatymo 28¹ straipsnio pakeitimus), Lietuvos Respublikos Vyriausybė 2009 metų klapkričio 11 d. nutarimu Nr. 1480 patvirtino minėtų teisės aktų nuostatų įgyvendinimui reikalingų Viešojo ir privataus sektorių partnerystės projektų rengimo ir įgyvendinimo taisyklės, privalomas viešojo sektoriaus subjektams, turintiems teisę sudaryti valdžios ir privataus subjektų partnerystės bei koncesijų sutartis, reglamentuojančias partnerystės projektų rengimą, vertinimą, įgyvendinimą,

⁶⁶Lietuvos Respublikos koncesijų įstatymo 28(1) straipsnio pakeitimo įstatymas//Valstybės žinios. 2009, Nr. 77-3167.

partnerystės procese dalyvaujančių institucijų teises, pareigas ir atsakomybę bei rizikos paskirstymą tarp partnerystės projekto šalių.

Taigi, 2006 – 2009 metais įvykę teisinio koncesijų įgyvendinimo reglamentavimo pokyčiai pirmiausiai buvo nukreipti į koncesijų suteikimo procedūrų reglamentavimo sritį. Teisiniais pokyčiais buvo ne tik konkretizuoti atskiri koncesijų suteikimo reikalavimai, bet taip sukurtas tokių procedūrų priežiūros ir kontrolės mechanizmas. Koncesijos sutarties šalių teisių dispozicijos mažinimas, apribojimai dėl valstybės ar savivaldybės turto perleidimo koncesininko nuosavybėn, užtikrinimas, kad turtas būtų naudojamas tik koncesijos įgyvendinimo tikslais ir kt., - tokie teisinio reglamentavimo pokyčiai, be abejo, buvo nukreipti viešojo intereso ir koncesijų įgyvendinimo skaidrumui užtikrinti. Nors iš pirmo žvilgsnio gali atrodyti, kad palyginus su 2003 metų teisiniu reglamentavimu kontraversiški 2006 m. teisiniai sprendimai galėjo sumažinti viešojo ir privataus sektorių partnerystės įgyvendinant koncesijų projektus patrauklumą (prisiminkime, pagrindinė 2003 m. teisinių pokyčių priežastis buvo liberalizuojant 1996 m. koncesijų suteikimo tvarką partnerystės galimybėmis sudominti privataus sektoriaus atstovus; tuo tikslu 2003 m. redakcijos Koncesijų įstatymu buvo supaprastinta koncesijų konkurso ir sutarčių sudarymo tvarka, išplėtos koncesijos sutarties šalių dispozicinės teisių ribos, nuspręsta koncesijų konkursui netaikyti Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1997 m. kovo 28 d. nutarimu Nr. 294 patvirtintų reikalavimų dėl Koncesijų konkurso organizavimo nuostatų ir Tipinės koncesijų sutarties pagrindinių nuostatų), tokios rizikos galimybė svarstoma nebuvo.

Autoriaus nuomone, tokia situacija reiškia visuotinį pripažinimą, kad viešojo ir privataus sektorių partnerystės procedūros siekiant užtikrinti įgyvendinamų projektų skaidrumą ir tinkamą įgyvendinimą privalo būti reglamentuotos aiškiais teisinio reguliavimo priemonėmis, taip leidžiančiomis kontroliuoti tokių projektų įgyvendinimą. Taigi, 2006 metais prasidėjusius pokyčius galima įvardinti kaip itin reikšmingus koncesijų įgyvendinimo problematikos mažinimo aspektu.

Iš naujausio teisinio reglamentavimo paminėtina, kad 2010 Lietuvos Respublikos Vyriausybė priėmė strateginio pobūdžio dokumentą, įtvirtinantį valstybinės viešojo ir privataus sektorių partnerystės politikos gaires - Viešojo ir privataus sektorių partnerystės skatinimo 2010–2012 metų programą⁶⁷ (toliau – Partnerystės skatinimo programa), kurioje be bendrojo pobūdžio viešojo ir privataus sektorių partnerystės svarbą valstybei pagrindžiančių nuostatų, buvo apibrėžtos ir pagrindinės viešojo ir privataus sektorių partnerystės skatinimo kryptys. Atskirai paminėtinos nuostatos, numatančios viešojo sektoriaus atstovų gebėjimų ir kompetencijos rengiant ir įgyvendinant partnerystės projektus stiprinimą, partnerystės tikslingumo kriterijų

⁶⁷Lietuvos 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.

nustatymą, ilgalaikių partnerystės investicinių projektų sektorinių planų rengimą, informacijos apie sektorinius planus ir metodines partnerystės projektų rengimo rekomendacijas prieinamumą viešojo ir privataus sektorių atstovams bei teisinės aplinkos tobulinimą.

Taigi, nacionalinėje teisėje buvo nustatytos valstybinės viešojo ir privataus sektorių partnerystės politikos gairės, o tai leidžia daryti išvadą, kad užtikrinus vieningą tokios politikos realizavimą galima tikėtis efektyvesnės viešojo ir privataus sektorių partnerystės bendrų projektų įgyvendinime. Tačiau, autoriaus nuomone, Partnerystės skatinimo programoje pasigendama vieno esminio reikalavimo, padėsiančio užtikrinti užsibrėžtų tikslų įgyvendinimą – nustačius valstybės politikos gaires neužtikrinamas kompleksinis ir vieningas (neiškiriant kurios nors iš visumos) visų užsibrėžtų uždavinių siekis. Tai suponuoja, kad įgyvendinant šią politiką kuriam nors tikslui pasiekti gali būti skiriamas nepakankamas dėmesys. Iš dalies šią autoriaus nuomonę pagrindžia ir Lietuvos Respublikos ūkio ministro 2010 m. birželio 4 d. įsakymu Nr. 4-431 patvirtinto Viešojo ir privataus sektorių partnerystės skatinimo 2010 – 2012 metų programos įgyvendinimo priemonių plano⁶⁸ turinys, galintis būti kritikuotinas dėl pernelyg dispozytyvaus turinio, todėl keliantis abejonių, kad jo vykdymas leis kryptingai ir nuosekliai spręsti su valstybinės viešojo ir privataus sektorių partnerystės projektų įgyvendinimu susijusias problemas.

Autoriaus nuomone, sprendimai dėl minėto priemonių plano turinio leidžia susimąstyti ir kitais klausimais: nors už Partnerystės skatinimo programos įgyvendinimo koordinavimą atsakinga institucija paskirta Ūkio ministerija, priemonių vykdytojais paskirtos 11 valstybės institucijų ir viešųjų įstaigų. Iš esmės toks sprendimas reiškia, kad šitoms institucijoms patikėtas valstybinės viešojo ir privataus sektorių partnerystės plėtros politikos įgyvendinimas. Taigi, sukurta sudėtinga institucinė struktūra, kuriai patikėtos priežiūros funkcijos valstybei ir visuomenei itin aktualioje visuomeninio gyvenimo srityje. Autoriaus nuomone, tokia situacija leidžia nuogausti dėl Ūkio ministerijos gebėjimų užtikrinant kryptingą valstybinės viešojo ir privataus sektorių partnerystės politikos įgyvendinimą. Šiuos nuogaštavimus tik sustiprina teisinės literatūros autorių nuomonė (pavyzdžiui, V. Kavaliauskaitės ir R. Jucevičiaus), kad sudėtingas viešojo ir privataus sektorių partnerystės priežiūros institucijų tinklas gali būti viena iš viešojo ir privataus sektorių partnerystės plėtrą stabdančių problemų⁶⁹.

Kalbant apie koncesijų teisinio reglamentavimo tendencijas reikėtų paminėti šiuo metu Lietuvos Respublikos Seime įregistruotą Koncesijų įstatymo 2 straipsnio 7 ir 8 dalių pakeitimo

⁶⁸Lietuvos 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 planas//Valstybės žinios. 2010, Nr.67-3376.

⁶⁹Kavaliauskaitė V., Jucevičius R. Viešojo ir privataus sektorių partnerystės svarba realizuojant regiono konkurencinę strategiją...//ten pat, P. 814.

įstatymo projektą Nr. XIP-3074⁷⁰, kuriuo siūloma, kad viešosios darbų koncesijos galėtų būti suteikiamos ne tik valstybės ar savivaldybės vardu. Minėti siūlymai grindžiami argumentais, kad „priėmus pakeitimus bus panaikinti Koncesijų įstatymo nuostatomis sukuriami dviprasmiškumai: teisės akto projekto rengėjų nuomone,⁷¹ Koncesijos įstatymas apsiribodamas valstybės ir savivaldybės vykdomosiomis institucijomis susiaurina suteikiančiosios institucijos apibrėžimą, nes pagal Europos Bendrijos teisę viešųjų darbų koncesijų atveju perkančiosiomis organizacijomis prilyginami ir viešieji bei privatieji juridiniai asmenys, atitinkantys Viešųjų pirkimų įstatymo 4 straipsnio 1 dalies 1, 2 arba 3 punktų reikalavimus“.

Nors teisėkūros procese dalyvaujančios institucijos dėl minėto teisės akto projekto dar nėra pradėjusios diskusijos, autoriaus įsitikinimu, tokio pobūdžio siūlymų priėmimas iškreiptų nacionalinėje teisėje susiformavusios koncesijų suteikimo principus – sprendimą dėl koncesijos suteikimo galėtų priimti ne už atitinkamų viešųjų poreikių tenkinimo užtikrinimą atsakinga centrinės arba vietos valdžių institucija, bet taip pat juridiniai asmenys, įgalioti tiesiogiai įgyvendinti šias funkcijas. Nors kai kuriais atvejais minėtu teisės akto projektu siūlomų nuostatų priėmimas ir leistų užtikrinti tam tikrų visuomenės poreikių tenkinimą ir, galbūt, leistų išvengti tam tikrų būdingų koncesijos projektų įgyvendinimą trukdančių veiksnių (pavyzdžiui, su politinės aplinkos pokyčiais susijusių problemų), abejotina, ar ekonominiu požiūriu toks sprendimo būdas būtų pateisinamas – be mokėjimų koncesininkui už teikiamas paslaugas, visuomenei tektų ir institucijų, iš esmės nevykdančių jai pavestų funkcijų, išlaikymo našta. Kitą vertus, kyla abejonių ar koncesijos suteikimo teisę perdavus kitiems juridiniams asmenims nebūtų apribojama visuomenės teisė dalyvauti sprendimų, susijusių su vietos bendruomenės teisėtų interesų tenkinimu, priėmime. Autoriaus nuomone, šiuo teisės akto projektu teikiami pasiūlymai pasiūlymai gali būti diskutuojami ir per kai kurių teisinės literatūros autorių požiūrio apie valstybės galimybes užtikrinti viešųjų paslaugų teikimą prizmę. Pavyzdžiui, V. Kavaliauskaitės ir R. Jucevičiaus nuomone, „jeigu valstybė su savo turimais resursais negali užtikrinti tam tikro viešųjų paslaugų teikimo standarto, tai galbūt reikia peržiūrėti kokios funkcijos turėtų būti priskiriamos valstybės kompetencijai. Tai reikštų, kad valstybė tuomet turėtų imtis tik tų funkcijų, kurias gali atlikti iš tiesų gerai“. Pasak minėtų autorių, „politikams ateityje reikės priimti iš tiesų rimtą sprendimą, kokios tos funkcijos, kurias turi atlikti valstybė siekdama užtikrinti socialinę gerovę“⁷².

⁷⁰Lietuvos Respublikos koncesijų įstatymo 2 straipsnio 7 ir 8 dalių pakeitimo įstatymo projektas Nr. XIP-3074/http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_1?p_id=395946; prisijungimo laikas: 2011-03-18.

⁷¹Lietuvos Respublikos koncesijų įstatymo 2 straipsnio 7 ir 8 dalių pakeitimo įstatymo projekto Nr. XIP-3074 aiškinamasis raštas/http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_1?p_id=395948; prisijungimo laikas: 2011-03-18.

⁷²Kavaliauskaitė V., Jucevičius R. Viešojo ir privataus sektorių partnerystės svarba realizuojant regiono konkurencinę strategiją...//ten pat, P. 814 .

Nors, kaip buvo minėta, teisinės diskusijos dėl aukščiau paminėto teisės akto projekto siūlymų tikslingumo dar neprasidėjusios, autoriaus nuomone, viešiesiems ir privatiems juridiniams asmenims suteikus teisę savarankiškai priimti sprendimus dėl koncesijų suteikimo būtų iškreiptas koncesijų suteikimo mechanizmas ir principai, todėl tikėtina, kad minėtu teisės akto projektu siūlomi teisiniai pokyčiai galėtų sąlygoti (jų priėmimo atveju) ir naujos koncesijų įgyvendinimui aktualios problematikos pasireiškimą. Autoriaus nuomone, didžiausia siūlomo teisinio reglamentavimo grėsmė – visuomenės teisės dalyvauti jai aktualių sprendimų priėmime apribojimo problema.

2.5. Koncesijų teisinės aplinkos pokyčiai koncesijos projektų įgyvendinimo problemų šalinimo kontekste

Vienas iš reikšmingiausių (autoriaus nuomone) tyrimų, atspindintis šalyje egzistuojančias teisines koncesijos projektų įgyvendinimo problemas, yra Valstybės kontrolės 2008 metais atliktas valstybinis auditas „Viešojo ir privataus sektoriaus bendradarbiavimas“⁷³. Pagrindžiant minėto audito reikšmingumą reikėtų atkreipti dėmesį, kad tai (autoriaus žiniomis) buvo vienintelis kompleksiškas viešojo ir privataus sektorių partnerystės ir koncesijos projektų praktinio įgyvendinimo šalyje tyrimas, kurio metu įvertinta Lietuvoje egzistuojanti viešojo ir privataus sektorių bendradarbiavimo politika, išanalizuotos jos raidos kryptys ir šioje srityje veikiančių subjektų veikla, atlikta teisės aktų analizė ir vertinimas, apžvelgiami ir apibendrinami praktiniai užsienio šalių partnerystės pavyzdžiai. Šio tyrimo rezultatais buvo grindžiama koncesijų ir viešojo bei privataus sektorių partnerystės teisėkūra (t.y. tobulinami teisės aktai), todėl, autoriaus nuomone, būtina trumpai apžvelgti dabartinės teisinės koncesijų įgyvendinimo aplinkos situaciją apibendrinant teisinio reguliavimo sprendimus:

2008 metais apibendrinama valstybės audito rezultatus Valstybės kontrolė konstatavo, kad nors šalyje poreikis vykdyti viešojo ir privataus sektorių partnerystės projektus yra aktualus, tačiau tokiai partnerystei neskiriamas pakankamas dėmesys, stinga vieningos ir nuoseklios viešojo ir privataus sektorių partnerystės politikos ir strategijos, neparengta teisinė bazė dėl centralizuoto įgyvendinamų partnerystės projektų proceso valdymo, koordinavimo ir priežiūros. Taip pat Valstybės kontrolei konstatavus konsultacinės ir metodinės pagalbos suteikimo partnerystės projektus ketinantiems įgyvendinti sektoriams problemą, pateikti siūlymai Lietuvos Respublikos Vyriausybei dėl egzistuojančių problemų sprendimo.

⁷³Viešojo ir privataus sektoriaus bendradarbiavimas...//ten pat, P. 1-48//http://vkontrolė.lt/n/aktualijos_archyvas.php?metai=2008&menuo=01; prisijungimo laikas: 2011-02-23

Autoriaus nuomone, vieną iš svarbiausių Valstybės kontrolės akcentuotų koncesijų įgyvendinimo problemų - konsultacinės ir metodinės pagalbos suteikimo partnerystės projektus ketinantiems įgyvendinti sektoriams problema: kaip ir bet kuriuose sutartiniuose santykiuose, taip koncesijos sutartimis sukuriamuose santykiuose koncesijos projekto įgyvendinimo sėkmė iš esmės priklauso nuo tinkamo pasirengimo koncesijos projektui ir atitinkamų sutarties sąlygų nustatymo. Kadangi koncesijos projektai savo pobūdžiu yra itin sudėtingi, tik profesionalus ir kompetentingas pasirengimas projekto įgyvendinimui visapusiškai įvertinant įvairius veiksmius gali lemti koncesijos sutartimi numatomo projekto įgyvendinimo sėkmingumą. Todėl Valstybės kontrolės atitinkamų siūlymų realizavimas teisiškai reglamentuojant konsultacinės ir metodinės pagalbos suteikimo partnerystės projektus ketinantiems įgyvendinti sektoriams yra itin svarbus koncesijų projektų įgyvendinimui aktualių problemų eliminavimo požiūriu.

Kaip jau buvo minėta, būtent Valstybės kontrolės išvadų pagrindu buvo vykdomi koncesijų teisinio reglamentavimo pokyčiai (žr. 1 Priedą, 2 ir 3 lentelės; apie aktualesnius teisinio reglamentavimo sprendimus bus kalbama ir kituose skyriuose). Įgyvendinant rekomendacijas dėl konsultacinės ir metodinės pagalbos suteikimo teisės aktais reglamentuota, kad suteikiančioji institucija prieš sudarydama koncesijos sutartį privalo apsvarstyti koncesijos tikslingumą ir įvertinti jos galimą naudą visuomenės poreikiams. Svarstydamą ir vertindamą 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. Tačiau, autoriaus nuomone, kadangi šio teisinio reglamentavimo sprendimai daugiau orientuoti užtikrinant centrinės valdžios subjektų inicijuojamų koncesijos projektų įgyvendinimą ir įstatyminio lygmens teisės aktais „vengiama“ priimti sprendimus, savo pobūdžiu galinčius „apriboti“ vietos valdžios savarankiškumą priimant ir įgyvendinant sprendimus dėl koncesijų suteikimo, šiuo metu atvejais, kai koncesiją suteikia vietos valdžios institucija, neužtikrinama, kad bus atsižvelgiama į koncesijų suteikimo procese metodinę pagalbą suteikiančiųjų institucijų nuomonę.

Reikėtų pažymėti, kad nors dalis (autoriaus nuomone) Valstybės kontrolės pasiūlymų ir neįgyvendinta arba įgyvendinta iš dalies (žr. 1 Priedą, 2 ir 3 lentelės), tikėtina, kad atitinkamų įpareigojimų dėl metodinės ir konsultacinės pagalbos, viešojo ir privataus sektorių partnerystės projektų sudarymo procedūrų priežiūros suteikimas valstybės ir viešosioms institucijoms padės užtikrinti partnerystės projektų pagrįstumą, ekonominio ir naudos visuomenei efektų pasiekimą.

Vis tik (autoriaus nuomone) visos teisinių problemų grėsmės nepašalintos.

3. KONCESIJOS PROJEKTŲ ĮGYVENDINIMO TEISINĖ PROBLEMATIKA

Nors ankstesniuose šio darbo skyriuose fragmentiškai (kiek tai susiję su sprendimų dėl teisinio reglamentavimo pokyčių priėmimu) buvo apibendrinta bendroji koncesijų įgyvendinimo problematika Lietuvoje, šiame skyriuje bus sistematizuojami bendrieji koncesijos projektų įgyvendinimo problematikos aspektai, akcentuojant, autoriaus nuomone, svarbiausias koncesijų įgyvendinimo teisinio reglamentavimo problemas. Kaip buvo minėta, bus išskirtos ir problemos, iš esmės tiesiogiai nesusijusios su teisiniu reguliavimu, tačiau galinčios būti išspręstos teisinėmis normomis. Autoriaus nuomone, tokį sprendimą leidžia pagrįsti pavyzdys, kad viena iš pagrindinių koncesijų įgyvendinimo problemų - suteikiančiųjų institucijų nekompetencijos ir menkų administracinių gebėjimų problema - šiuo metu iš dalies yra išspręsta teisiškai reglamentuojant aiškias koncesijos suteikimo procedūras, išankstinį ir visapusišką numatomų įgyvendinti viešojo ir privataus sektorių partnerystės projektų įvertinimą, į šį procesą įtraukiant kompetentingas institucijas.

3.1. Viešojo sektoriaus administracinių gebėjimų ir kompetencijos problema viešojo ir privataus sektorių partnerystės projektų rengimo procese

Koncesijos suteikimo procedūrų planavimas ir valdymas, tinkamas pasiruošimas koncesijos projekto įgyvendinimui yra itin svarbūs veiksniai, galintys lemti koncesijos projekto įgyvendinimo efektyvumą - nuo šiame etape priimamų sprendimų iš esmės priklauso tolimesnė koncesijos projekto sėkmė. Tai suprantama ir logiška, kadangi būtent šiame etape priimami sprendimai, turėsiantys įtakos visam koncesijos projekto įgyvendinimui ir lemsiantys jo ėkmingumą: juk tik tinkamai nustatytos partnerių teisės ir pareigos, tinkamai pasidalinta rizika ir koncesijos sutartimi nustatytos kitos sąlygos, leisiančios išspręsti koncesijos projekto įgyvendinimo metu kilsiančias problemas ir kt., lemia koncesijos projektu numatytų tikslų pasiekimo sėkmę. Viešojo ir privataus sektorių lūkesčiai sudarant koncesijos sutartį yra skirtingi: privatus partneris siekia maksimalios naudos, kuri reiškia lūkesčius pateisinantį pelną, o viešasis partneris siekia kuo mažesnėmis sąnaudomis užtikrinti viešąjį interesą, išlaikant tinkamą viešųjų paslaugų kokybę ir prieinamumą. Dėl šių priežasčių tikroji koncesijos projektų įgyvendinimo nauda gali būti gauta tik gerai pasirengus partnerystei ir kompetentingai valdant partnerystės sutarties įgyvendinimo procesus, todėl šio proceso kokybiškumas didžiąja dalimi priklauso nuo viešojo sektoriaus veiklos efektyvumo.

Kai kurių šaltinių nuomone, ši užduotis yra sunkiai išsprendžiama. Pavyzdžiui, Lietuvos Laisvosios Rinkos Instituto ekspertas Vytautas Žukauskas, nurodydamas viešojo ir privataus sektorių partnerystės (taip pat ir koncesijų) problemas, teigia, kad viena iš esminių viešojo ir privataus sektorių partnerystės problemų yra susijusi su sutarčių sąlygų tarp privataus ir viešojo sektoriaus įvertinimu ir jų priėmimu. Pasak eksperto, tokių sąlygų įvertinimas yra verslo sprendimas, kurį efektyviai gali padaryti tik privatus sektorius. Nepaisant viešojo sektoriaus pastangų, dėl objektyvių priežasčių (viešasis sektorius neturi verslui būdingų sugebėjimų įvertinti ir pasverti) ir subjektyvių priežasčių (korupcijos, piktnaudžiavimo) ši galimybė yra ribota⁷⁴. Šiai nuomonei antrina „Sorainen“ advokatų kontoros advokatas Kęstutis Adamonis: pasak K. Adamonio, tam, kad *viešojo ir privataus sektoriaus partnerystės projektai būtų tinkamai paruošti, reikalinga atlikti daug paruošiamųjų darbų, analizių, ekonominių skaičiavimų ir studijų. Tačiau savivaldybės ar valstybės institucijos valdininkai nesugeba parengti verslo planų, todėl valstybinės institucijos yra priverstos samdyti konsultantus. Tačiau jų paslaugoms apmokėti pinigų trūksta, todėl dažniausiai tas darbas atitenka privačiam partneriui, kuris pirmiausia žiūri savo interesų*⁷⁵.

Tačiau kitų šaltinių nuomone (pavyzdžiui, V. Kavaliauskaitės ir R. Jucevičiaus) *šią problemą galima išspręsti vadybiniais ir organizaciniais būdais, kada bendravimas tarp partnerių bus atviras, santykiai grindžiami savitarpio pasitikėjimu, santykiai bus orientuoti į bendradarbiavimą, o ne į konkurenciją. Personalo savybės ir kompetencijos (lyderystė, profesionalumas, atsakingumas, pareigingumas ir kt.) yra vienas iš pagrindinių viešojo ir privataus sektorių partnerystės sėkmę lemiamų veiksnių*⁷⁶.

Akivaizdu, kad netinkamas pasirengimas koncesijos projekto įgyvendinimui gali lemti projekto žlugimą arba įgyvendintų projektų rezultatus, neatitinkančius planuotų finansinių ir ekonominių lūkesčių. Tokie pavyzdžiai formuoja neigiamą paslaugos naudotojų (t.y. visuomenės) nuomonę apie viešojo ir privataus sektorių partnerystę kaip reiškini, nes neigiami rezultatai paprastai dažniausiai siejami su privataus sektoriaus partnerio dalyvavimu, negu su viešojo sektoriaus negebėjimais atlikti projekto finansinę analizę, užsibrėžti aiškius tikslus ir rezultatus, bei sudaryti realiai įgyvendinamą partnerystės sutartį. Dėl šių priežasčių viešasis sektorius privalo turėti reikalingų gebėjimų ir kompetencijų tinkamai perduoti konkrečios viešosios paslaugos teikimą privačiam sektoriui.

⁷⁴Žukauskas V. Viešojo ir privataus sektorių partnerystė - svarbiausi privalumai ir didžiausios grėsmės//Lietuvios rytas. 2010-07-05, Nr. 148.

⁷⁵Lunevičienė J. Viešosios ir privačios partnerystės projektai – nauja panacėja verslui?//Statyba ir architektūra, 2009//<http://verslas.delfi.lt/realestate/viesosios-ir-privacios-partnerystes-projektai-nauja-panaceja-verslui.d?id=23813697>; prisijungimo laikas: 2010-12-10.

⁷⁶Kavaliauskaitė V., Jucevičius R. Viešojo ir privataus sektorių partnerystės svarba realizuojant regiono konkurencinę strategiją...//ten pat, P. 816.

2009 metais priėmus Koncesijų įstatymo 28¹ straipsnio pakeitimus, Lietuvos Respublikos Vyriausybė patvirtino minėto įstatymo straipsnio nuostatų įgyvendinimui reikalingas Viešojo ir privataus sektorių partnerystės projektų rengimo ir įgyvendinimo taisyklės⁷⁷ (toliau – Taisyklės), kurių pagrindinis tikslas yra reglamentuoti partnerystės projektų rengimą, vertinimą, įgyvendinimą, partnerystės procese dalyvaujančių institucijų teises, pareigas ir atsakomybę bei rizikos paskirstymą tarp partnerystės projekto šalių.

Pagal minėtų taisyklių nuostatas centrinės valdžios partnerystės projektą įgyvendinanti institucija įpareigojama parengti projekto galimybių studiją (kurioje analizuojamas partnerystės taikymo investicijų projektui įgyvendinti tikslingumas, taip pat įvertinami kiti alternatyvūs projekto įgyvendinimo būdai) bei partnerystės projektą (askleidžiantį numatomus projekto įgyvendinimo sprendimus), kurie su prašymu pateikti išvadą dėl siūlomo įgyvendinti partnerystės projekto finansinių sąlygų ir rizikos paskirstymo tarp partnerystės projekto šalių pateikiami Finansų ministerijai.

Finansų ministerija pagal kompetenciją įvertinusi projekto įgyvendinimo finansines sąlygas ir rizikos pasiskirstymo tarp projekto sutarčių šalių priimtinumą ir tinkamumą, pateikia išvadą, kurią (jeigu išvada teigiama) suteikiančioji institucija pateikia Viešojo ir ir privataus sektorių partnerystės projektų komisijai (toliau – Komisija), sudarytai iš kompetentingų valstybės institucijų atstovų (šiuo metu Komisijos nariais paskirti Ministro Pirmininko kancleris; Finansų, Susisiekimo, Ūkio ir Teisingumo ministerijų atstovai ir kt.)⁷⁸. Komisijos sprendimas yra lemiamas veiksnys dėl centrinės valdžios institucijos numatomo partnerystės projekto įgyvendinimo – esant neigiamai Komisijos išvadai, kai partnerystės projektą siūloma įgyvendinti suteikiant projektą, toks projektas nėra įgyvendinamas; pritarus projektui, sprendimą dėl partnerystės projekto įgyvendinimo priima Lietuvos Respublikos Vyriausybė.

Atvejais, kada partnerystės projektą numato įgyvendinti vietos valdžia (savivaldybės), Finansų ministerija, pagal kompetenciją įvertinusi partnerystės projekte nurodytas finansines sąlygas ir rizikos paskirstymo tarp partnerystės projekto šalių duomenis, pateikia atskirąją nuomonę, kurią vietos valdžios partnerystės projektą įgyvendinančiai institucija kartu su siūlomu įgyvendinti partnerystės projektu ir sprendimo dėl partnerystės projekto tikslingumo projektu teikia savivaldybės tarybai. Savivaldybės tarybai priėmus sprendimą dėl partnerystės projekto tikslingumo, vietos valdžios partnerystės projektą įgyvendinanti institucija teikia savivaldybės tarybai tvirtinti partnerystės projekto pirkimų sąlygas, pagrindines partnerystės sutarties sąlygas ir pirkimų būdą (kai partnerystės projektas įgyvendinamas taikant valdžios ir privataus subjektų

⁷⁷Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2009 m. lapkričio 11 d. nutarimas Nr. 1480 „Dėl viešojo ir privataus sektorių partnerystės“//Valstybės žinios. 2009, Nr. 137-5998.

⁷⁸Ten pat.

partnerystę) arba nustatyti konkurso etapus, kai partnerystės projektas įgyvendinamas suteikiant koncesiją. Savivaldybės tarybos sprendimas nulemia, ar partnerystės projektas bus įgyvendinamas.

Taigi, Taisyklės koncesijų įgyvendinimo procese leidžia užtikrinti partnerystės projektų planavimo ir pasirengimo partnerystės sutarties įgyvendinimui kokybiškumą, tačiau, autoriaus nuomone, tai pasakytina *tik apie centrinės valdžios partnerystės projektus numatančias įgyvendinti institucijas*: vietos valdžios numatomų įgyvendinti partnerystės projektų atvejais, pasirengimo įgyvendinti projektus procedūroje dalyvaujančios Finansų ministerijos nuomonė (dėl savo pobūdžio turinti esminę reikšmę vertinant numatomų įgyvendinti projektų tikslingumą ir finansinį pagrįstumą, sprendimų dėl rizikos pasiskyrstimo tarp partnerystės projekto šalių priimtinumą ir tinkamumą) nėra privaloma – lemiamą sprendimą priima savivaldybės taryba, turinti teisę į šią Finansų ministerijos nuomonę neatsižvelgti. Be abejo, galima teigti, kad Taisyklių nuostatos, pagal kurias savivaldybės taryba prieš priimdama atitinkamą sprendimą turi gauti savivaldybės kontrolieriaus išvadą, užkerta kelią nepagrįstiems sprendimams dėl partnerystės projektų įgyvendinimo. Tačiau, be jokios abejonės, vietos valdžios sprendimų autonomiškumo principo įgyvendinimas nacionalinėje teisėje leidžia spėti, kad savivaldybės kontrolieriaus išvada dažniausiai bus traktuojama tik kaip rekomendacinio pobūdžio nuomonė.

Atsižvelgiant į aukščiau išdėstytą medžiagą, galima teigti, kad Taisyklių nuostatos sudaro sąlygas išspręsti koncesijos suteikimo procedūrų teisinio reglamentavimo problemas atvejais, kuomet suteikiančioji institucija yra valstybės institucija. Atvejais, kuomet suteikiančioji institucija yra vietos valdžios institucija, neužtikrinama, kad vietos valdžios įgyvendinamieji partnerystės projektai bus aktualūs, ekonomiškai pagrįsti, leis išvengti rizikos tarp partnerystės projekto šalių pasiskirstymo problemų ir kt. Ši problema ypač aktuali koncesijos projektų įgyvendinimo atvejais, kadangi pagal Finansų ministerijos duomenis, iki šio laikotarpio visos įgyvendinamų koncesijos projektų suteikiančiosios institucijos yra vietos valdžios institucijos.

Taigi, įvertinus esamą situaciją galima spręsti, kad Taisyklių nuostatos tik sudaro prielaidas tinkamam ir kokybiškam koncesijos projektų įgyvendinimui, o į numatomų įgyvendinti koncesijos projektų planavimo procedūras įtraukdama kompetentingas valstybės ir savivaldybės institucijas (savivaldybės kontrolierius) sudaro sąlygas iš dalies išspręsti viešojo sektoriaus administracinių gebėjimų ir kompetencijos problemą, tačiau šių tikslų įgyvendinimo neužtikrina.

Taigi, autoriaus nuomone, *vyraujanti nuomonė, kad viena iš viešojo ir privataus sektorių partnerystės projektų (taip pat ir koncesijos projektų) įgyvendinimą stabdančių problemų yra viešojo sektoriaus administracinių gebėjimų ir kompetencijos problema, yra*

pagrįsta, kadangi galimų koncesijos projektų įgyvendinimo problemų, galinčių pasireikšti dėl nepakankamai kvalifikuoto pasirengimo koncesijos projekto įgyvendinimui (pavyzdžiui, nekokybiškai atlikus galimybių studijas ir pagal numatomus projektu įgyvendinti lūkesčius netinkamai nustatčius koncesijos sutarties sąlygas ir pan.) neišsprendžia.

Atsižvelgiant į suteikiančiųjų institucijų kompetencijos ir patirties problemą, vienas iš būdų, leidžiantis užtikrinti suteikiančiosios institucijos sprendimų dėl koncesijos suteikimo pagrįstumą ir kokybiškumą - suteikiančiųjų institucijų administracinių gebėjimų stiprinimas. Tačiau, autoriaus nuomone, šis būdas tiesiogiai nesusijęs su teisine koncesijas reglamentuojančia baze, todėl priskirtinas lokalesiems suteikiančiosios institucijos problemų sprendimo būdams (pavyzdžiui, organizacinėmis priemonėmis). Be to, autoriaus nuomone, ši alternatyva gali būti diskutuotina ir jos tikslingumo bei pagrįstumo aspektu: nors šis būdas leistų išspręsti suteikiančiosios institucijos atsakomybės dėl koncesijų suteikimo klausimus ir, be jokios abejonės, toks problemos sprendimo būdas maksimaliai atitiktų Vietos savivaldos įstatymu numatytus vietos valdžios sprendimų priėmimo autonomiškumo principus (pavyzdžiui, kiekviena savivaldybė pati priimtų sprendimą kaip ir kokiomis priemonėmis išspręsti problemą), svarstyтина ar praktinis tokio pobūdžio sprendimų dėl suteikiančiosios institucijos atstovų administracinių gebėjimų stiprinimo priėmimas pateisintų lūkesčius. Be teorinio pobūdžio žinių, koncesijos suteikimo proceso kokybiškumo užtikrinimui būtini ir praktiniai įgūdžiai, patirtis. Pagal Finansų ministerijos duomenis 2006 m. liepos 11 dienai šalyje buvo įgyvendinama 11 koncesijų⁷⁹, iš jų net 5 Klaipėdos miesto savivaldybėje (1 Priedas 1 lentelė).

Akivaizdu, kad įgyvendinus suteikiančiosios institucijos atstovų administracinių gebėjimų stiprinimo (teorinių žinių lygmenyje) iniciatyvą, viešajam sektoriui tam tikrais atvejais vis tiek trūks praktinės patirties ir įgūdžių. Pavyzdžiui, atsižvelgiant į 1 lentelėje nurodytus duomenis galima daryti prielaidą, kad Klaipėdos savivaldybės praktinė patirtis ir įgūdžiai dėl koncesijų suteikimo lyginant su kitomis savivaldybėmis, didžiausi šalyje – savivaldybėje iki 2006 m. liepos 11 d. inicijuotos 5 koncesijos, 2010 m. sausio 1 d. buvo įgyvendinamos 7 koncesijos (4 lentelė). Tuo tarpu kita dalis savivaldybių inicijavo po dvi – keturias koncesijų sutartis, dauguma - tik po vieną, todėl pastarųjų patirtis ir įgūdžiai yra menki.

Atsižvelgiant į tai, abejotina, ar tikslinga inicijuoti visų potencialių suteikiančiųjų institucijų tarnautojų mokymus siekiant stiprinti pastarųjų administracinius gebėjimus koncesijų įgyvendinimo veiklos srityje - tokie mokymai paprastai susiję su didelėmis išlaidomis ir, neatmetama prielaida, kad šios išlaidos bus nepagrįstos. Dėl objektyvių aplinkybių (koncesijų mastas, įgyvendinimo terminai, specifiniai objektai ir pan.) didelis praktiškai įgyvendinamų

⁷⁹Finansų ministerija/http://www.finmin.lt/finmin.lt/failai/Turto_valdymo_departamentas/Statistika/LT/5_Trukme_s_udarymo_metai.pdf; prisijungimo laikas: 2010-07-30.

koncesijų kiekis šalyje iš esmės yra sunkiai įmanomas, todėl egzistuoja tikimybė, kad apmokytas viešojo sektoriaus personalas neturės galimybės praktiškai panaudoti įgytų žinių.

Visgi, konstatuotina, kad Lietuvoje viešojo sektoriaus administracinių gebėjimų stiprinimo koncesijos projektų įgyvendinimo klausimais yra įgyvendinami reikšmingi sprendimai: Finansų ministerijos darbuotojų (t.y. Turto valdymo departamento Turto valdymo ir atnaujinimo koordinavimo skyriaus atsakingų darbuotojų, vykdančių viešojo ir privataus sektoriaus partnerystės skatinimo Lietuvoje klausimais strateginio vadovavimo, proceso valdymo bei koordinavimo užduotis) teigimu, esminiai numatomų įgyvendinti koncesijos ar kitų formų viešojo ir privataus sektorių partnerystės projektų sprendiniai įvertinami atitinkamų institucijų, tačiau centrinės ir vietos valdžios institucijų darbuotojams, siekiantiems sustiprinti administracinius gebėjimus viešojo ir privataus sektorių partnerystės srityje, sudaromos sąlygos atitinkamiems mokymams. Taigi, galima konstatuoti, kad praktiniu požiūriu viešojo sektoriaus administracinių gebėjimų ir kompetencijos problema viešojo ir privataus sektorių partnerystės projektų rengimo procese sprendžiama kompleksiskai, nors minėto proceso teisinio reguliavimo sprendimai šios problemos eliminavimo ir neužtikrina.

Autoriaus nuomone, sprendžiant šią problemą svarbu užtikrinti vietos valdžios sprendimų, savo esme atitinkančių koncesijos projektų parengiamajame procese dalyvaujančių priežiūros institucijų nuomonę, priėmimą ir atvirksčiai - užkirsti kelią rizikingų koncesijos projektų įgyvendinimui. Viena iš esminių problemų, galinčių kilti atvejais, kuomet vietos valdžios institucijos bet kokiais būdais stengsis pritariti koncesijos projektui, neatsižvelgdami į neigiamą kompetentingų institucijų nuomonę, savivaldybių tarybų apeliavimas savivaldos teise, kurios savarankiškumą garantuoja Lietuvos Respublikos Konstitucijos 119 ir 120 straipsnių nuostatos. Be abejo, diskutuotina, ar esant tokiai situacijai atitinkamos teisinio reglamentavimo priemonės, nukreiptos į visuomenės teisėtų interesų užtikrinimą (juk koncesijos projektų naudos gavėjai visų pirma yra visuomenė), nebūtų pripažįstamos pagrįstomis, nors ir ribojančios vietos valdžios savarankiškumą. Tačiau autorius siūlytų apsvarstyti atitinkamų pasirengimo koncesijos projektų įgyvendinimui procedūrų perdavimo privačiam sektoriui alternatyvos galimybę. Autoriaus nuomone, tam tikrų numatomo įgyvendinti koncesijos projekto preliminarių sprendinių parengimo pareiga (pavyzdžiui, galimybių studijos fragmentai ir kt.) gali būti perduodama privačiam sektoriui. Tokius sprendinius turėtų įvertinti kompetentingos institucijos, kurios, esant pritarimui, savo nuomonę (pavyzdžiui, perduodama sprendinius įforminantį dokumentą) tiesiogiai pareikštų vietos valdžios institucijai. Neigiamo pobūdžio sprendimo priėmimo atveju privatusis sektorius turėtų atsižvelgti į pateiktas pastabas ir naujam įvertinimui pateikti patikslintus sprendinius; neįvykdžius šio reikalavimo turėtų būti užkertamas kelias tolimesnėms pasirengimo įgyvendinti koncesijos projektą procedūroms.

3.2. Antikorupcinis koncesijų įgyvendinimo problematikos aspektas

Nors reikalavimas ekonominius santykius reguliuojančio teisės akto projektą įvertinti antikorupciniu požiūriu šalies teisėkūros procese yra privalomas nuo 1996 m., pritarus Įstatymų ir kitų teisės norminių aktų rengimo tvarkos įstatymo pakeitimams,⁸⁰ darbe pateikti duomenys leidžia konstatuoti, kad praktiškai šis reikalavimas koncesijos projektų įgyvendinimą reglamentuojančių teisės aktų atžvilgiu buvo įgyvendintas tik 2003 metais.

2002 m. įsigaliojusio Korupcijos prevencijos įstatymo⁸¹ 8 straipsnis nustatė, kad:

- „*Teisės aktą, reglamentuojantį visuomeninius santykius, kuriuose yra didelė korupcijos pasireiškimo tikimybė, rengianti ar priimanti valstybės ar savivaldybės įstaiga privalo atlikti teisės akto projekto antikorupcinį vertinimą ir išnagrinėti kitų valstybės ar savivaldybių įstaigų atliktą teisės akto projekto antikorupcinį vertinimą*“.

- „*Galiojančių teisės aktų antikorupcinis vertinimas atliekamas atsižvelgiant į jų taikymo praktiką ir pateikiamas juos priėmusiai ar jų priėmimą inicijavusiai valstybės ar savivaldybės įstaigai. Ši įstaiga nusprendžia, ar tikslinga tobulinti teisės aktą*“.

Vertinant šias nuostatas Korupcijos prevencijos įstatymo tikslų įgyvendinimo kontekste, kiekviena valstybės ar savivaldybės institucija įpareigota atlikti parengto ar priimamo (jeigu rengianti ir priimanti institucija nesutampa) teisės akto projekto antikorupcinį vertinimą. Nors minėtų Korupcijos prevencijos įstatymo nuostatų analizė leidžia teigti, kad įstatymas šios pareigos vykdymą susiejo su aplinkybe, kad teisės akto projektu numatomuose reglamentuoti visuomeniniuose santykiuose turi būti didelė korupcijos pasireiškimo tikimybė, o pačios šių nuostatų esmės neatskleidė, tačiau galima teigti, kad teisinės koncesijų reglamentavimo raidos etapuose (pavydžiui, Koncesijos įstatymo pakeitimo projektų aiškinamuosiuose raštuose ir kt.) nevienakart deklaruota koncesijos, kaip viešojo ir privataus sektorių partnerystės formos, reikšmė ir svarba valstybei ir visuomenei, koncesijos įgyvendinimo praktinių problemų ir procedūrų skaidrumo pripažinimas, be jokios abejonės, buvo aplinkybės, pagrindžiančios antikorupcinio vertinimo atlikimo būtinybę priimamų teisinio reguliavimo normų atžvilgiu (kitai sakant, leido teigti, kad koncesijų įgyvendinimas priskirtinas visuomeninių santykių sričiai, kurioje egzistuoja didelė korupcijos pasireiškimo tikimybė). Taigi, nuo 2002 m. gegužės 28 d. rengiami ar priimami Koncesijų įstatymo pakeitimai privalėjo būti įvertinti ir antikorupciniu požiūriu.

⁸⁰Lietuvos Respublikos įstatymų ir kitų teisės norminių aktų rengimo tvarkos įstatymo 4, 6, 7, 8, 9 ir 11 straipsnių pakeitimo ir papildymo įstatymas//Valstybės žinios. 1996, Nr. 68-1632.

⁸¹Lietuvos Respublikos korupcijos prevencijos įstatymas//Valstybės žinios. 2002, Nr. 57-2294.

Ši Korupcijos prevencijos įstatymu nustatyta pareiga koncesijas reglamentuojančių teisės aktų teisėkūroje buvo „atlikta“ formaliai:

Dar 2003 metais, svarstant naujos redakcijos Koncesijų įstatymo pakeitimus, kuriais buvo siekiama sudaryti teisinis prielaidas praktiniam Koncesijų įstatymo įgyvendinimui, atlikusi siūlomų Koncesijų įstatymo pakeitimų antikorpupcinę analizę, Specialiųjų tyrimų tarnyba 2003 m. balandžio 16 d. (raštas Nr. 2.5-01-1110) pateikė pastabas dėl Koncesijų įstatymo projekto Lietuvos Respublikos Seimui: Specialiųjų tyrimų tarnyba ydingomis įvardino nuostatas, sudarančias galimybes koncesininkams be aukciono suteikti į koncesijos sutartį neįtrauktus valstybinės ar savivaldybių žemės sklypus ar kitą turtą.

Taip pat buvo atkreiptas dėmesys į nepakankamą koncesijos suteikimo procedūrų reglamentavimą ir pasiūlyta griežtinti konkurso koncesijai suteikti (konkurso rengimo, vykdymo, dalyvių pasiūlymų vertinimo ir pan.) tvarką, nustatant privalomus konkurso dalyvių pasiūlymų vertinimo ir palyginimo reikalavimus, konkretinant asmenų, atsakingų už konkursų koncesijoms suteikti organizavimą ir vykdymą, teises ir pareigas, veiklos ribas, asmeninės atsakomybės klausimus.

Išvadose taip pat buvo siūloma suteikiančias institucijas įpareigoti atlikti suteikiamos koncesijos naudos viešiesiems interesams analizę ir nustatyti aiškų koncesininko įsipareigojimų vykdymo priežiūros mechanizmą; atsisakyti koncesijos suteikimo be konkurso galimybės; pasiūlyta įstatyminiame lygmenyje numatyti viešųjų interesų užtikrinimo aspektu svarbiausias koncesijos sutarties sąlygas. Specialiųjų tyrimų tarnybos nuomone, vertinant koncesininkų rizikingumą įstatyminiame lygmenyje turėtų būti numatyti kriterijai, leidžiantys apibūdinančius koncesijas įsigyti siekiančių asmenų patikimumą antikorpupciniu požiūriu. Taip pat koncesininkas privalėtų deklaruoti turtą ir interesus.

Nors apibendrinant Specialiųjų tyrimų tarnybos pasiūlymus juos galima apibendrinti kaip siūlymus, kurių tikslas užtikrinti koncesijos sutarčių sudarymo ir įgyvendinimo skaidrumą (interesų konflikto vengimo aspektas), teisinio reglamentavimo aiškumą ir koncesijas įgyjančių asmenų patikimumą, šiems Specialiųjų tyrimų tarnybos pasiūlymams įstatymo projekto svarstymo Lietuvos Respublikos Seimo Ekonomikos komitete (pagrindiniame Komiteete pagal Lietuvos Respublikos Seimo statuto 147 – 150 straipsnius) pritarta nebuvo⁸².

Be abejo, išanalizavus minėtas Specialiųjų tyrimų tarnybos pastabas galima teigti, kad Specialiųjų tyrimų tarnybos pozicija (kuo griežčiau reglamentuoti koncesijų suteikimo procedūras ir įgyvendinimo priežiūrą apribojant koncesijos sutarties šalių dispozityvumo teisę (diskreciją)) galėjo būti kritikuojama, pavyzdžiui, atsižvelgiant į 2003 metų redakcijos Koncesijų

⁸²Lietuvos Respublikos Seimo Ekonomikos komiteto 2003 m. birželio 11 d. išvada Nr. 21 „Dėl Koncesijų įstatymo pakeitimo įstatymo projekto Nr. IXP-2279“.

įstatymo priėmimo tikslus: 2003 metais Koncesijų įstatymo pakeitimai buvo nukreipti į koncesijos projektų galimybių populiarinimą, siekiant į viešojo ir privataus sektorių partnerystės projektus įtraukti privatųjį sektorį. Tuo tikslu koncesijų suteikimo procedūros buvo paprastinamos, mažinamas teisinis reguliavimas. Todėl, be abejonės, egzistavo rizikos tikimybė, kad, atsižvelgimo į antikorupcinio pobūdžio pasiūlymus atveju Koncesijų įstatymas taip ir liktų nepatrauklus privataus sektoriaus atstovams ir praktiškai taikyti pradėtas nebūtų.

Kaip buvo minėta anksčiau, 2003 metų redakcijos Koncesijų įstatymo pakeitimai sąlygojo ne tik praktines koncesijų projektų įgyvendinimo iniciatyvas, bet kartu atskleidė ir praktiniam Koncesijų įstatymo įgyvendinimui aktualios problematikos ypatumus. Šių aktualijų viešumas lėmė, kad praktinių koncesijų projektų problemų analizės ir sprendimo klausimų iniciatyvos pradėtos svarstyti įstatymų leidžiamosios ir įgyvendinamosios valdžių lygmenyje.

2006 m. vasario 8 d. Specialiųjų tyrimų tarnyba, atsižvelgdama į Antikorupcijos komisijos prašymą, atlikusi galiojančio (2003 metų redakcijos) Koncesijų įstatymo antikorupcinį vertinimą, nustatė, kad (autorius teksto interpretacija) galiojantis Koncesijų įstatymas nereguliuoja koncesijos teikėjo ir koncesininko atsakomybės, koncesijos teikiamos naudos įvertinimo suteikiant koncesijas klausimų. Aplinkybė, kad koncesininkui atlyginama iš valstybės ar savivaldybės, taigi – visuomenės – lėšų, koncesijos suteikimo ir realizavimo procedūra turi būti skaidri, o suteikiančiosios institucijos privalėtų apsvarstyti koncesijos naudingumą ir atsiskaitymo su koncesininku galimybes. Kadangi koncesijos sutartis suteikia teisę valdyti, naudoti valstybės ar savivaldybių nekilnojamąjį turtą, pagal šias sutartis sudaromos sąlygos pretenduoti į šį turtą ir jį įgyti, ateityje susidarius palankioms sąlygoms koncesininkai gali siekti įgyti valstybės ar savivaldybės turtą lengvatinė tvarka arba perimant jį kaip atlygį už atliktus darbus ar suteiktas paslaugas. Tokia galimybė pasipelnyti ar piktnaudžiauti gali priklausyti nuo pačių koncesijos suteikimo sutarčių ir jose įtvirtintų sąlygų, tačiau kadangi įstatymas palieka plačias galimybes susitariančių šalių nuožiūrai, o sutarčių sudarymo procedūros iš esmės niekas nekontroliuoja, atsižvelgiant į Valstybės ir savivaldybių turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo įstatymo įgyvendinimo praktiką, egzistuoja tokių reiškinių tikimybė įgyvendinant ir Koncesijų įstatymo nuostatas.

Įstatymas, leidžiantis sudaryti koncesijos sutartis, visiškai nereguliuoja su koncesija susijusios galimos ar būsimos naudos klausimų, neįpareigoja prieš sudarant sutartį apsvarstyti jos naudingumo. Kadangi sudarant koncesiją siekiama ekonominės naudos, Koncesijų įstatyme būtina įtvirtinti ekonominio bei socialinio naudingumo kriterijus ir nustatyti jų reikšmę sudarant koncesijos sutartį. Būtina įstatymą papildyti reikalavimu koncesiją suteikiančiai organizacijai ar kitam įgaliotam asmeniui nustatyti pareigą prieš pradėdant koncesijų suteikimo procesą atlikti išsamią suteikiamos konkrečios koncesijos naudos viešiesiems interesams analizę ir jos

kiekybines bei kokybines, skaičiavimais pagrįstas išvadas apsvarstyti ir pateikti suinteresuotoms valstybės institucijoms (pavyzdžiui, Lietuvos Respublikos Seimui ar Lietuvos Respublikos Vyriausybei, savivaldybės kontrolės ir audito institucijai). Asmenims, atliekantiems tokią analizę, būtina numatyti atsakomybę už tikrovės neatitinkančių, suklastotų ar tendencingų išvadų pateikimą.

Kadangi įstatyme nustatoma konkurso rengimo tvarka ir reglamentuojamos suteikiančiosios institucijos pareigos, teisės ir veiksmai organizuojant konkursą, tačiau nereglamentuojami jos vardu veikiančiųjų asmenų veiklos klausimai, būtina nustatyti jų paskyrimo tvarką, veiklos ribas, teises, pareigas ir atsakomybę, kadangi pažeidimų atvejais padaryta žala ar piktnaudžiavimai bus priskiriami kolegialiam organui ar visai institucijai. Užtikrinant procesų skaidrumą, tokius asmenis tikslinga įpareigoti deklaruoti turtą ir interesus, nustatyti nusišalinimo pareigą viešųjų ir privačių interesų konflikto tikimybės atvejais. Teisti už tyčines nusikalstamas veikas asmenys, taip pat asmenys, dėl kurių veiklos buvo kilęs viešųjų ir privačių interesų konfliktas, neturėtų dalyvauti koncesijų suteikimo procedūrose.

Užtikrinant koncesijos projekto įgyvendinimą, tikslinga reglamentuoti aiškų ir adekvatų koncesijos sutartyje nustatytų koncesininko įsipareigojimų vykdymo priežiūros mechanizmą, numatyti sutarčiai privalomas (būtinias) ir neprivalomas sąlygas, kurios būtų svarbios viešųjų interesų apsaugos požiūriu, taip pat nustatyti koncesiją suteikiančios institucijos pareigą sutartyje nurodyti ir kitas su konkrečios koncesijos sutarties vykdymu susijusias papildomas sutartis.

Kadangi koncesijų esmė – viešųjų poreikių tenkinimas, apibrėžiama koncesininko atsakomybė turėtų būti „atsakomybė prieš visuomenę“ pobūdžio. Taip pat kritikuotinos nuostatos, pagal kurias koncesijos suteikėjas gali priimti sprendimą dėl ateityje valstybei ar savivaldybei nenaudingos koncesijos.

Taigi, 2006 metais Specialiųjų tyrimų tarnybos pateiktos antikorupcinio vertinimo pastabos iš esmės nėra naujos, o pakartoja išvadų dėl 2003 metų Koncesijų įstatymo redakcijos esmę (autorius nuomone, tai natūralu, kadangi 2003 metais į Specialiųjų tyrimų tarnybos pastabas neatsižvelgta, todėl aktualios (nepraradusios aktualumo ir 2006 m.) koncesijos projektų įgyvendinimo problemos išspręstos nebuvo). Tačiau šio vertinimo pagrindu 2006 metų vasario 27 d. Antikorupcijos Komisija, atsižvelgdama į surinktą medžiagą apie koncesijų įstatymo įgyvendinimo problematiką, įregistravo Koncesijų įstatymo 3, 5, 22, 23 straipsnių pakeitimo ir papildymo 30 straipsniu įstatymo projektą⁸³.

Kadangi 2003 metų redakcijos Koncesijų įstatymo pakeitimo pagrindu buvo pasirinktas ne Antikorupcijos komisijos, bet Audito komiteto parengtas teisės akto projektas, 2006-06-27

⁸³Plačiau žiūrėti 2.3 skyrių „2003 - 2006 metų teisinio koncesijų reglamentavimo aspektai“, P. 21 – 28.

Specialiųjų tyrimų tarnyba, atliko Lietuvos Respublikos koncesijų įstatymo ir Vietos savivaldos įstatymo pakeitimo ir papildymo įstatymo projekto Nr. XP-1369A(3) antikorupcinį vertinimą (šios antikorupcinės išvados turinys iš esmės atspindėjo ankstesniųjų vertinimų pastabas, todėl smulkesnis jos apibendrinimas tekste netikslingas). Priimant minėtą teisės aktą į didžiąją dalį Specialiųjų tyrimų tarnybos pastabų buvo atsižvelgta.

Taigi, koncesijų teisinio reglamentavimo raidos aktualijos leidžia teigti, kad jau 2003 metais Koncesijų įstatymui pateiktos pastabos buvo aktualios praktiniam Koncesijų įstatymo įgyvendinimui: 2006 ir vėlesnių metų teisinės koncesijų reglamentacijos pakeitimais sprendžiant koncesijos projektų suteikimo ir įgyvendinimo problemas daugelis Specialiųjų tyrimų tarnybos pastabų yra įgyvendintos.

3.3. Teisėkūros proceso reikalavimų įgyvendinimo įtaka koncesijų įgyvendinimo teisinio reglamentavimo problematikai

Lietuvos Respublikos Vyriausybė, siekdama tobulinti sprendimų priėmimo ir įgyvendinimo procesą ir į šį procesą įkorporuoti strateginio planavimo metodus, 2003 metų vasario 26 d. nutarimu Nr. 276 patvirtino Sprendimų projektų poveikio vertinimo metodiką⁸⁴ (toliau – Metodika), kurios tikslas – reglamentuoti sprendimų projektų poveikio vertinimą, kad priimant sprendimus būtų atsižvelgta į galimus jų įgyvendinimo pasekmes, kad gerėtų valstybės institucijų ir įstaigų priimamų sprendimų kokybė.

Remiantis Metodika sprendimų projektais laikytini norminiai teisės aktų projektai, norminių teisės aktų koncepcijų projektai, strateginių sprendimų, strategijų, programų, sutarčių, derybinių pozicijų projektai ir pan. Taigi, koncesinių susitarimų projektams taip pat turėtų būti taikoma vertinimo pagal šią Metodiką procedūra.

Pagal Metodikos nuostatas, vertinant sprendimų projektus turėjo būti įvertinami įvairūs aspektai, galintys turėti reikšmės sprendimo projekto įgyvendinimo aplinkai, kaip antai: galimas poveikis konkrečiai visuomeninei sričiai, kurioje numatoma daryti pakeitimus; poveikis verslo sąlygoms, ūkio ir atskirų jo sektorių raidos procesams; poveikis Lietuvos Respublikos valstybės ir/ar savivaldybių biudžetams, finansiniams įsipareigojimams, galimai fiskalinei rizikai, korupcijos mastui ir kt.

Metodika nustato bazinio arba išplėstinio vertinimo atvejus bei kriterijus, pagal kuriuos turėjo būti vertinami sprendimų (taip pat ir teisės aktų) projektai. Sprendimo projekto rengėjai, siekdami pasiūlyti tinkamiausią problemos sprendimo būdą, privalo išnagrinėti situaciją *status quo* (kas atsitiktų, jeigu nebūtų sprendžiama iškilusi problema) ir galimas problemos sprendimo

⁸⁴Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2003 m. vasario 26 d. nutarimas „Dėl Sprendimų projektų poveikio vertinimo metodikos patvirtinimo ir įgyvendinimo“//Valstybės žinios. 2003, Nr. 23-975.

alternatyvas. Bazinio vertinimo atveju projekto rengėjai privalėjo atlikti visų pateiktų alternatyvų vertinimą poveikio atitinkamai sričiai, poveikio ekonomikai, poveikio valstybės finansams ir poveikio socialinei aplinkai aspektais. Išplėstinio vertinimo atvejais, kurie turi būti atliekami, jeigu rengiamas sprendimo projektas gali būti labai svarbus šalies socialiniam, ekonominiam ar politiniam gyvenimui, daryti didelę įtaką konkrečiai visuomeninių santykių sričiai, sprendimo projektas privalo būti vertinamas daug plačiau įvairiais galimo poveikio aspektais.

Nors Metodikos nuostatos projektų rengėjams dėl sprendimų projektų vertinimo buvo privalomos tik tam tikrais atvejais (pavyzdžiui, pagal Lietuvos Respublikos nutarimo 2.1. punkto nuostatas nuo 2003 m. gegužės 1 d. privalėjo būti atliekamas tik Lietuvos Respublikos Vyriausybės komitetams (komisijoms) teikiamų svarstyti sprendimų projektų poveikio bazinis vertinimas; nuo 2004 m. sausio 1 d. privalėjo būti atliekamas išplėstinis sprendimų projektų, kurių įgyvendinimas turėtų didelę įtaką Lietuvos Respublikos ekonominiam, socialiniam, politiniam gyvenimui ir/ar konkrečios visuomeninių santykių srities būklei, vertinimas ir kt.), iš esmės sprendimų projektų, taip pat ir teisės aktų poveikio įvertinimo įvairiais aspektais galimybė atsirado nuo Metodikos patvirtinimo momento. Atkreiptinas dėmesys, kad minėto Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimo 5 punkto nuostatomis ministrams, įstaigų prie ministerijų ir Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstaigų vadovams, apskričių viršininkams ir savivaldybėms, priimant pagal savo kompetenciją sprendimus rekomenduota vadovautis Metodika.

Aukščiau išdėstytas aplinkybes vertinant koncesijų teisinio reglamentavimo raidos problematikos aspektu, galima teigti, kad jau 2003 redakcijos Koncesijų įstatymo parengiamuoju ir priėmimo momentais egzistavo numatomų teisinio reguliavimo pokyčių poveikio įvertinimo mechanizmas, kurį pritaikius, tikėtina, būtų išvengta ydingos praktinės koncesijų įgyvendinimo problematikos. Autoriaus nuomone, įstatymų leidžiamoji ir įgyvendinančioji valdžia, viešai deklaruojanti viešojo ir privataus sektorių partnerystės (taip pat ir koncesijų projektų) svarbą valstybei ir visuomenei, formaliai interpretavo pasinaudojimo Metodika nustatyto mechanizmo galimybes. Toks požiūris leidžia daryti prielaidą, kad arba valstybės valdžių deklaruojami siekiai (bent jau koncesijų galimybių atžvilgiu) neatitinka tikrovės (t.y. iš tiesų valstybės valdžia skeptiškai vertina viešojo ir privataus sektoriaus partnerystės (koncesijų) galimybes), arba įstatymų leidžiamosios ir vykdomosios valdžių valdininkų, valstybės ir savivaldybių institucijų valia arba administraciniai gebėjimai teisėkūros procese buvo nepakankami.

Autoriaus manymu, pastaroji nuomonė yra priimtinesnė. Turimomis žiniomis, nors Metodikos nuostatų reikalavimas atlikti išplėstinį sprendimų projektų (kurių įgyvendinimas turi didelę įtaką Lietuvos Respublikos ekonominiam, socialiniam, politiniam gyvenimui ir/ar konkrečios visuomeninių santykių srities būklei) vertinimą privalomu tapo nuo 2004 m. sausio 1 d., ir nežiūrint to, kad nacionalinėje teisėje per 2004 – 2011 metus priimta daug šiuos kriterijus

atitinkančių teisės aktų, toks vertinimas iki šiol nebuvo atliekamas nė vieno teisės akto ar jo projekto atžvilgiu. Tuo tarpu pagal Metodikos nuostatas nuo 2003 metų gegužės 1 d. privalomi atlikti baziniai sprendimų projektų vertinimai praktikoje atliekami tik formaliai, nenumatant (todėl ir neįvertinant) galimų problemų sprendimo alternatyvų, nesistengiant identifikuoti galimas teisinio reglamentavimo poveikio rizikas ir kt.

Be to, centrinės ir vietos valdžios institucijose itin pasyvus ir Korupcijos prevencijos įstatyme nustatytos pareigos antikorupcinio požiūriu įvertinti teisės aktų projektus įgyvendinimas.

Nuo 2010 m. sausio 1 d. įsigaliojusias Viešojo ir privataus sektorių partnerystės projektų rengimo ir įgyvendinimo taisyklės⁸⁵, reglamentuojančias partnerystės projektų rengimą, vertinimą, įgyvendinimą, partnerystės procese dalyvaujančių institucijų teises, pareigas ir atsakomybę bei rizikos paskirstymą tarp partnerystės projekto šalių, ir privalomas viešojo sektoriaus subjektams, turintiems teisę sudaryti valdžios ir privataus subjektų partnerystės bei koncesijų sutartis, galima vertinti kaip alternatyvaus pobūdžio priemonę Metodikos nuostatų taikymo galimybių požiūriu. Tiek vadovaujantis Metodika, tiek ir minėtomis taisyklėmis galima įvertinti koncesijos sutarties poveikį įvairiais aspektais. Vis tik, autoriaus nuomone, atsižvelgiant į koncesijų įgyvendinimo tikslus, Viešojo ir privataus sektorių partnerystės projektų rengimo ir įgyvendinimo taisyklės yra unikalesnės, kadangi jomis adaptuoti sprendimai, leidžiantys numatomas įgyvendinti koncesijų sutartis įvertinti galimai aktualios problematikos aspektais. Tuo tarpu pasinaudojimo Metodika reglamentuojamo vertinimo instrumentarijumi sudarytų sąlygas preliminariai įvertinti koncesijų projekto įgyvendinimo poveikį įvairiais aspektais, tačiau, kadangi Metodikoje nėra nustatytų specifinių viešojo ir privataus sektorių partnerystės projektų (taip pat koncesijų) įvertinimo kriterijų (pavyzdžiui, leidžiančių pagrįsti konkretaus projekto tikslumą, finansinę riziką ir pan.), vadovaujantis Metodika tikslingiau įvertinti koncesijų įgyvendinimo teisinio reglamentavimo pokyčių poveikį – t.y. vertinti ne konkrečius koncesijų projektus, bet jų įgyvendinimą reglamentuojančius teisės aktus. Atsižvelgiant į šių dienų aktualijas, būtina užtikrinti faktinį, o ne formalų Metodikos reikalavimų vykdymą.

Koncesijų įgyvendinimo teisinio reglamentavimo raidos požymiai leidžia daryti prielaidą, kad nepagrįstos naujo teisinio reglamentavimo sprendimų priėmimo aplinkybės gali sudaryti sąlygas koncesijų įgyvendinimo teisinio reglamentavimo problemoms atsirasti (pavyzdžiui, dėl 2003 metų redakcijos Koncesijų įstatymu įteisintų sprendimų supaprastinti koncesijų suteikimo procedūras kilo koncesijų projektų įgyvendinimo problemos). Tai suprantama – teisinės aplinkos pokyčiai tiesiogiai susiję su koncesijos projektų įgyvendinimo

⁸⁵Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2009 m. lapkričio 11 d. nutarimas Nr. 1480 „Dėl Viešojo ir privataus sektorių partnerystės“//http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=358165&p_query=&p_tr2=; prisijungimo laikas: 2010-01-15.

teisiniu reguliavimu. Iki 2006 metų teisės aktų projektų rengėjai ir priėmėjai neužtikrino išsamaus ir objektyvaus teisės aktų projektų poveikio vertinimo įvairiais aspektais, priimant šalies gyvenimui ir visuomenei svarbaus teisės akto pakeitimus nebuvo atliktas išplėstinė siūlomo teisinio reguliavimo analizė. Vertinant valstybės institucijų iniciatyva pateiktus siūlymus, kai kurios priėmimo metu svarstomos išvados buvo vertinamos selektyviai, iškreipiant Koncesijų įstatymo teisinio reglamentavimo visumos (sistemiškumo) kontekstą, todėl atskirų nuostatų kaita buvo įteisinta nepagrįstai, pažeidžiant galiojančių teisės aktų nuostatas ir procedūras. 2006 metais prasidėjusios viešojo ir privataus sektorių reglamentavimo pokyčių iniciatyvos, tikėtina, leido užtikrinti teisėkūros procedūrų objektyvumą ir įteisintų sprendimų kokybę. Tačiau, autoriaus nuomone, kai kurios egzistuojančios problemos teisinėmis priemonėmis sprendžiamos neefektyviai (pavyzdžiui, neišspręsta viešojo sektoriaus administracinių gebėjimų ir kompetencijos, pasirengimo koncesijos projekto įgyvendinimo problema atvejais, kada suteikiančioji yra vietos valdžios institucija).

Taigi, atsižvelgiant į aukščiau išdėstyta, siekiant išvengti koncesijos projektų įgyvendinimo problemų būtina vertinti ne tik konkrečių koncesijos projektų sprendinius, bet ir teisinio reguliavimo poveikį įvairiais aspektais. Specialiųjų tyrimų tarnybos iniciatyvų pavyzdys leidžia daryti prielaidą, kad tokiam vertinimui būtina pasitelkti kompetentingas institucijas. Tačiau, kadangi atskirųjų institucijų sprendimų (išvadų, pažymų, oficialios nuomonės ir kt.) turinys dažniausiai yra ribotas dėl nuomonę pateikusios institucijos kompetencijos ribų, konkretūs vertinimo sprendimai turėtų būti analizuojami ne selektyviai, bet kompleksiskai, visumoje su vertinimų kitais aspektais rezultatais. Autoriaus nuomone, teisinio reguliavimo priemone turėtų būti pasirenkama norma, kuria pasirenkamas savo esme artimiausias siūlomoms teisinio reguliavimo alternatyvoms kompromisas, leisiantis pasiekti efektyviausių rezultatų aktualių problemų šalinime.

3.4. Koncesijos įgyvendinimo aplinkos stabilumo problema. Visuomenės iniciatyvos reikšmė koncesijos įgyvendinimui

Koncesijos sutarties sudaryme ir įgyvendinime dalyvauja dvi šalys – viešojo sektoriaus atstovas – valstybės ar savivaldybės institucija, ją atstovaujantys arba jų vardu įgalioti veikti asmenys – ir privataus sektoriaus atstovas (paprastai verslininkas, turintis patirtį ir galimybes įgyvendinti koncesijos projektą). Akivaizdu, kad viešojo sektoriaus galimybės verslo pobūdžio sprendimų priėmimo yra menkesnės (tai sąlygoja kompetencijos, žinių ir dalykinės patirties stoka), todėl koncesijos projektų įgyvendinimas grindžiamas didžiosios dalies rizikos, susijusios su koncesijos projektų įgyvendinimu, perleidimu privačiam sektoriui. Koncesijų įstatymas nustato, kad koncesijos projekto įgyvendinimui privatus sektorius prisiima *visą arba didžiąją*

dalį projekto įgyvendinimo rizikos. Autoriaus nuomone, dėl aukščiau išvardintų priežasčių toks įstatyminis reikalavimas dėl rizikos yra logiškai pateisinamas ir priimtinas. Tačiau, bet kuriuo atveju, sudarydami koncesijos sutartį viešojo ir privataus sektoriaus atstovai tikisi, kad koncesijos įgyvendimo rezultatyvumui įtaką turintys veiksniai nekis, o aplinka (teisinė, ekonominė, politinė ir pan.) išliks stabili. Tai akivaizdu, kadangi koncesijos sutartis sudaroma pagal galiojančių teisės aktų reikalavimus; su koncesijos sutarties sąlygų nustatymu susijusios aplinkybės vertinamos atsižvelgiant į esamus, arba lengvai prognozuojamus veiksnius, galinčius turėti įtakos koncesijos sutarties įgyvendinimui. Bet, kadangi koncesijų projektų įgyvendinimo terminai paprastai yra ilgi (žr. 2 Priedas 3 diagrama), su aplinkos pokyčiais susijusi rizika yra praktiškai nenuspėjama ir sunkiai prognozuojama.

Koncesijos projektų įgyvendinimo Lietuvoje statistika rodo, kad nuo pat teisinių prielaidų praktiniam koncesijos projektų įgyvendinimui sukūrimo šalyje buvo įgyvendinami partnerystės projektai, kuriuose suteikiančiosiomis institucijomis buvo vietos valdžios institucijos (t.y. savivaldybės). Teisinėje koncesijų reglamentavimo bazėje įtvirtintas principas lemia, kad priimdama sprendimus dėl koncesijų suteikimo savivaldybės institucija veikia autonomiškai – t.y. pati nusprendžia dėl koncesijos projekto tikslingumo, pati priima sprendimus dėl koncesijos projekto suteikimo. Tačiau, kaip rodo koncesijos projektų įgyvendinimo praktika, rizika, kad pasikeitusios politinės jėgos pritaris buvusios vietos valdžios sprendimams, išlieka objektyviai pavojinga. Šis institucinis veiksnys sąlygoja, kad vietos savivaldos institucijos (savivaldybės) veiklos prioritetų stabilumą sąlygoja vietos politinės valdžios pokyčiai, lemiantys atsakomybės už sudarytas koncesijas vengimo faktorius. Šias problemas nurodo ir įvairių šaltinių duomenys: pasak „Sorainen“ advokatų kontoros advokato Vido Rudoko, *“...verslininkai guodžiasi, kad savivaldybių darbuotojai jų nesupranta, nepriima naujų idėjų ir yra visiškai nekonstruktyviai nusiteikę. Iš vienos pusės, jie bijo prisiimti ilgalaikę atsakomybę, nes projektai trunka ilgiau nei valdininkų kadencija poste. Iš kitos pusės – bet kokia koncesinė sutartis tampa politinės kovos priemone, siekiant apjuodinti konkurentą.”*⁸⁶ Vilniaus miesto savivaldybės tarybos narys Algimantas Vakarinas ir “Tiltra group” koncesijų departamento vadovas Vitoldas Sapožnikovas *vietos politikų atsakomybės problemą taip pat įvardina kaip vieną iš problemų, ribojančių koncesijos projektų įgyvendinimo galimybes.*⁸⁷

V. Kavaliauskaitė bei R. Jucevičius nurodo, kad *nacionaliniame arba vietos savivaldos lygmenyje pasikeitus valdžioje esančioms politinėms jėgoms, naujai atėjusios valdžios vertybės ir politiniai siekiai gali neatitikti ankstesnės, todėl naujoji valdžia gali nenorėti prisiimti atsakomybės, įvairios viešos institucijos gali bandyti atsakomybę perkelti kitoms, pažerti*

⁸⁶Lunevičienė J. Viešosios ir privačios partnerystės projektai – nauja panacėja verslui?...//ten pat.

⁸⁷Politikai dar nesubrendę partnerystei su verslu?//Veidas.lt, 2010/http://www.veidas.lt/veido-interviu/politikai-nesubrende-partnerystei-su-verslu; prisijungimo laikas: 2010-12-15.

*kaltinimų ir sukelti visuomenės nepasitenkinimą*⁸⁸. Taigi, akivaizdu kad viena iš koncesijų įgyvendinimo teisinių problemų yra susijusių su koncesijos įgyvendinimo aplinkos stabilizavimo problema, kurios neišsprendimas gali tiesiogiai sąlygoti koncesijos projekto sėkmingumą arba net koncesijos šalių iniciatyvas dėl koncesijos sutarties sąlygų keitimo.

Taigi, bet kokia koncesija praktiškai yra pasmerkta būti įgyvendinama nuolat kintančios politinės įtakos aplinkoje. Kai kurių šaltinių nuomone, privačių asmenų dalyvavimas viešojo ir privataus sektorių partnerystės projektuose gali sumažinti ir kasdienio politizavimo priimant ekonominius sprendimus problemą, būdingą viešiesiems projektams⁸⁹. Šiai nuomonei iš dalies galima pritarti tuo atveju, jeigu suteikiančioji institucija yra centrinei valdžiai atstovaujančioji įstaiga. Šiuo atveju politinės aplinkos stabilumo problemos įtaka sąlyginai galima laikyti minimalia – pastaruoju metu pokyčiai valstybinėje viešojo ir privataus sektorių partnerystės politikoje yra prognozuojami: Lietuvos Respublikos Vyriausybės Programos ir Partnerystės skatinimo programos nuostatos, nustatančios valstybinės viešojo ir privataus sektorių partnerystės politikos kryptis ir veiklos gaires, leidžia numatyti pokyčių tendencijas bent keliolika metų į priekį. Tuo metu vietos valdžios instituciniame lygmenyje yra kitaip – iš esmės didelis savivaldybių kiekis ir teisės aktais įtvirtintas savivaldos institucijų veiklos ir sprendimų priėmimų autonomiškumo principas lemia, kad skirtingose savivaldybėse viešojo ir privataus sektorių partnerystės projektų (taip pat ir koncesijos projektų) įgyvendinimo praktika yra nevienoda. To neužtikrina ir Taisyklės, pagal kurių nuostatas vietos valdžios partnerystės projektą įgyvendinanti institucija projektus inicijuoja ir galimybių studijas parengia vadovaudamasi savo nustatyta projektų inicijavimo ar planavimo tvarka (maža to, teisės aktai nenustato net pavyzdinių tokios tvarkos nuostatų ar privalomų reikalavimų). Tokia situacija lemia, kad kiekvienoje savivaldybėje reikalavimai tokioms procedūroms bus skirtingi. Be to, nors pagal minėtas Taisykles vietos valdžios partnerystės projektą įgyvendinanti institucija turėtų kreiptis į Finansų ministeriją dėl siūlomo įgyvendinti partnerystės projekto finansinių sąlygų ar rizikos pasiskirstymo tarp partnerystės projekto šalių įvertinimo ir nuomonės pateikimo, tačiau nei minėtas teisės aktas, nei Koncesijų įstatymas atsižvelgti į tokią Finansų ministerijos nuomonę savivaldybės tarybos neįpareigoja – pagal Koncesijų įstatymo 28¹ straipsnio 1 dalies nuostatas, *jei koncesija suteikiama savivaldybės vardu, Finansų ministerija savivaldybės suteikiančiajai institucijai teikia atskirąją nuomonę dėl numatomų koncesijos finansinių sąlygų, o pastaroji įpareigojama tik pateikti Finansų ministerijai informaciją apie suteiktas koncesijas ir koncesijos sutarčių vykdymą.*

⁸⁸Kavaliauskaitė V., Jucevičius R. Viešojo ir privataus sektorių partnerystės svarba realizuojant regiono konkurencinę strategiją...//ten pat. P. 814.

⁸⁹Žukauskas V. Viešojo ir privataus sektorių partnerystė - svarbiausi privalumai ir didžiausios grėsmės...//ten pat; prisijungimo laikas: 2010-12-10.

Beveik visiems koncesijų projektams būdingas vienas bruožas – koncesijomis siekiama visuomeninės naudos ar intereso užtikrinimo. Tokiu būdu, koncesijos sutarties šalių sprendimai įtakoja visuomenės interesų tenkinimą, visuomenė yra suinteresuota tokio intereso užtikrinimu. Taigi, viena iš sėkmingo koncesijų įgyvendinimo problemų – visuomenės palaikymo užtikrinimo problema. Be abejo, šią problemą sunku įvardinti kaip teisinio koncesijų reglamentavimo problemą, tačiau jeigu ją įvertintume iš teisinio reglamentavimo galimybių pozicijos, akivaizdu, kad tam tikromis teisinėmis-organizacinėmis priemonėmis galima nustatyti visuomenės iniciatyvų galimybes ir įtakoti koncesijų projektų įgyvendinimą. Atmetant negatyvaus pobūdžio galimybes, užsitikrinus visuomenės palaikymą ir suinteresuotumą koncesijų projekto įgyvendinimo galimybėmis, visuomenė, kaip pagrindinis koncesijos projektų teikiamos naudos vartotojas, gali būti politinę aplinką savivaldybėse stabilizuojantis „svertas“.

Kaip pavyzdį panagrinėsime unikalų koncesijos sudarymo Lietuvoje pavyzdį⁹⁰: Vilniaus priemiestyje įsikūrusios Balsių gyvenvietės bendrija aštuonerius metus siekė, kad koncesijos pagrindais gyvenvietėje būtų pastatyta mokykla. 2010 metų rugsėjo 1 d. statyba galų gale buvo pradėta numatant, kad 2011 m. mokykla jau pradės veikti. Dėl minėtos statybos buvo organizuoti net trys konkursai, kelis kartus buvo keičiamos projekto sąlygos. Nors pagal minėtą projektą mokyklos vertė – 30 mln. litų, savivaldybė per 25 metus konkursą laimėjusiai bendrovei įsipareigojo sumokėti 200 mln. litų. Balsių bendruomenė, būdama gerai informuota apie koncesijų galimybes, suvokė, kad į bendrą projekto kainą (t.y. 200 mln. litų sumą) įeina ir visos mokyklos išlaikymo 25 metus išlaidos, kurios pagal elementarius paskaičiavimus nėra didesnės negu kitų mokyklų išlaikymui skirtos lėšos.

Ši situacija puikiai iliustruoja šalyje vyraujančią požiūrį į koncesijų sutartis ir galimas politikų manipuliacijas siekiant populiarumo, galinčias taipogi įtakoti koncesijos projektų įgyvendinimo reiškinius. Tačiau iš minėto pavyzdžio akivaizdu, kad Balsių gyvenvietės atveju naudos gavėjas – visuomenė – šiuo konkrečiu atveju palaiko koncesijos idėją ir jai pritaria (šiuo metu koncesijos projektas sėkmingai įgyvendinamas).

Visuomenės įtaką koncesijos sutarčių sudarymo galimybėms puikiai iliustruoja kitas pavyzdys. 2006 metais Vilniaus miesto savivaldybės tarybai nusprendus perduoti Naujosios Vilnios bei Karoliniškių poliklinikų ūkių valdymą koncesijos būdu Plungės sveikatos centro, UAB „Medikona“ ir VŠĮ „Auki sveikas“, tam pasipriešino Naujosios Vilnios bei Pilaitės gyventojai. Pasigedus koncesijos projekto pagrįstumo, prieš projektą pasisakė poliklinikų darbuotojai bei pacientai, palaikymą suteikė Lietuvos medikų sąjunga, Nepriklausomų profesinių sąjungų federacija, Lietuvos pensininkų sąjūdis ir kt. Po ilgų debatų koncesijos sutarties pasirašymo procedūra buvo sustabdyta. Be abejo, šiuo atveju teigti, kad šių koncesijos sutarčių

⁹⁰<http://www.balsiai.org/>; prisijungimo laikas: 2011-02-03.

pasirašymui sutrukdė tik visuomenės pasipriešinimas, negalima (tikra koncesijos sutarčių nepasirašymo priežastis – konkurso nelaimėjusių bendrovių inicijuoti teisminiai procesai bei politinės aplinkos pasikeitimai (koncesijai nepritarė didžioji dauguma 2007 metais atsinaujinusios Vilniaus savivaldybės tarybos narių)), tačiau tai akivaizdus visuomenės įtakos, kad ir netiesioginės, koncesijos projektų įgyvendinimui pavyzdys. Neprognozuojama, kaip būtų pasibaigę ketinimai dėl koncesijos sutarties pasirašymo, jeigu visuomenė viešai neišreikštų savo pozicijos į numatomą sudaryti koncesijos sutartį; kitą vertus, koncesijos sutarties pasirašymui juk nepritarė savivaldybės tarybos – t.y. vietos bendruomenės išrinktųjų atstovų – dauguma, taigi, galima sakyti, kad minėtu atveju visuomenė tiesiogiai per vietos bendruomenės išrinktuosius atstovus įtakojo pastarąjį sprendimą.

Atsižvelgiant į šiuos pavyzdžius galima daryti išvadas, kad koncesijos sutarties sėkmingai įgyvendinimui būtinas visuomenės palaikymas. Nors daugelis ir gali kontraargumentuoti, kad visuomenės palaikymo/nepalaikymo problema negali būti priskiriama teisinio reglamentavimo problematikai, tačiau galimybė spręsti šią problemą teisinėmis priemonėmis egzistuoja. Autoriaus nuomone, ši priežastis visuomenės reikšmingumo problemą leidžia priskirti teisinėms koncesijos įgyvendinimo problemoms.

Vienas iš pagrindinių viešojo sektoriaus veiklos tikslų – viešojo intereso ir visuomenės poreikių tenkinimo užtikrinimas; valdžios įstaigų tarnavimo visuomenei principą įtvirtina ir Lietuvos Respublikos Konstitucija; valdžios atstovus renka visuomenė, visų pirmą tikėdamasi, kad išrinktoji valdžia atstovaus jos teisėtus interesus.

Taigi, pareiga konsultuotis su visuomene (iš esmės analogiško pobūdžio pareigą nustato teritorijų planavimą reglamentuojantys teisės aktai, numatantys visuomenės teisę dalyvauti įvairaus lygmens teritorijų planavimo dokumentų rengime ir, įgyvendinant taip vadinamosios Orhuso konvencijos⁹¹ nuostatas, galimybę kreiptis į teismus apskundžiant valstybės ar savivaldos institucijų veiksmus) dėl koncesijos sutarčių sudarymo turėtų būti įtvirtinama teisės aktais. Be abejo, valstybės valdymo mechanizmas garantuoja, kad visuomenė ar suinteresuoti asmenys gali kreiptis į valstybės ar savivaldybių institucijas, skusti pastarųjų sprendimus, tačiau teisiškai reglamentuotas koncesijos projektų įgyvendinimo mechanizmas lemia, kad po koncesijų sutarties pasirašymo toks interesų gynimo būdas praktiškai yra neefektyvus – įstatymiškai koncesija gali būti nutraukta arba pakeista tik esant apibrėžtiems atvejams. Reikėtų pažymėti, kad šią nuomonę palaiko ir visuomenės veikėjai. 2004 – 2008 metų Seimo kadencijos Lietuvos Respublikos Seimo narė, teisininkė Aldona Staponkienė, pasak kurios „*visuomenės baimės dėl privataus verslo „kišimosi“ į viešąją erdvę nėra tokios nepagrįstos – privatus verslininkai visada*

⁹¹Konvencija dėl teisės gauti informaciją, visuomenės dalyvavimo priimant sprendimus ir teisės kreiptis į teismus aplinkosaugos klausimais//Valstybės žinios. 2001, Nr. 73-2572.
//http://www3.lrs.lt/pls/inter2/dokpaieska.showdoc_1?p_id=133597; prisijungimo laikas: 2010-09-08.

suinteresuoti siekti didesnės naudos sau“. Tačiau, A. Staponkienės įsitikinimu, „užlopius“ įstatymų spragas, sukūrus teisinę bazę, kuri nepaliktų galimybės piktnaudžiauti, užtikrintų itin viešą ir skaidrų tokios partnerystės procesą, nauda be abejonės būtų abipusė. Jei gyventojams būtų suprantamai išaiškinta, kokią naudą jiems suteiks vienas ar kitas projektas, kaip viešasis sektorius kontroliuos privačius partnerius ir užtikrins viešojo intereso apsaugą, visuomenėje „baimių“ liktų mažiau. Rengiant detaliuosius planus, jų pristatymas visuomenei, viešieji svarstymai yra privalomi. Panašios nuostatos turėtų galioti ir viešosios bei privačios partnerystės projektams“.

Visuomenės reikšmę dalyvaujant vietos valdžios sprendimų priėmimo suvokia ir Lietuvos Respublikos Seimo nariai Valentinas Mazuronis, Petras Gražulis bei Almantas Petkus, pasak kurių *„Lietuvos piliečiai nepagrįstai eliminuojami iš savivaldos proceso Lietuvoje, kadangi jie negali išsakyti savo nuomonės vienu ar kitu klausimu, svarbiu tam regionui, kuriame gyvena. ... Daugelyje Europos Sąjungos valstybių, JAV, Kanadoje gyventojai turi galimybę pasisakyti bet kuriuo aktuali klausimu, o jų nuomonė tampa svarbiu aspektu tolesniuose vietos valdžios priimamuose sprendimuose. Deja, Lietuvos Respublikos Konstitucijos 2 straipsnyje įtvirtinta nuostata, kad Lietuvos valstybę kuria Tauta ir suverenitetas priklauso Tautai, dažnai užmirštama, o vietos gyventojų apklausos įvairiais kuriam regionui svarbiais klausimais Lietuvoje kolkas yra tabu“.* Siekdami sustiprinti visuomenės dalyvavimą vietos valdžios sprendimų priėmimo, šie Lietuvos Respublikos Seimo nariai įregistravo teisės akto projektą⁹², kuriuo siūloma savivaldybių tarybas įpareigoti atsižvelgti į savivaldybės bendruomenės nuomonę priimant visuomenei aktualius sprendimus.

Viena iš visuomeninės problemos sprendimo alternatyvų – visuomenės švietimas apie koncesijų naudingumą ir galimybes, informavimas apie ketinimus sudaryti sutartis parodant būsimą naudą ir pan. Tokios priemonės reikalingumą galima (ir reikia) reglamentuoti teisės aktais, kadangi šios priemonės įgyvendinimas neatsiejamas nuo koncesijos sudarymo ir įgyvendinimo skaidrumo aspekto.

Be abejo, neigiamą visuomenės požiūrį į koncesijos projektų įgyvendinimą formuoja ir požiūris į politikus, kurie dalyvauja sprendimų dėl koncesijos sutarčių priėmimo. Nors socialinių apklausų rezultatai nevienodi, tačiau juos vienija vienas bendras požymis – visuomenė nepasitiki politikais⁹³, todėl akivaizdu, kad esant tokiai situacijai, daugeliu atvejų ir tokių politikų sprendimai (taip pat susiję ir su koncesijų suteikimu) bus vertinami neigiamai.

⁹² Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo 20, 32, 36, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46 straipsnių pakeitimo ir papildymo įstatymo projektas Nr. XIP-2853/http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=391262; prisijungimo laikas: 2011-03-19.

⁹³ Pagal "Vilmorus" apklausos rezultatus 2011 vasario mėn. 26 d. savivaldybėmis pasitiki tik 18,4 proc. ir nepasitiki net 40,7 proc. respondentų/<http://www.delfi.lt/news/daily/lithuania/ugniagesiai-nepraranda-lietuvos-gyventoju-pasitikejimo-apklausa.d?id=42479969>; prisijungimo laikas: 2011-04-06.

IŠVADOS

Koncesijų projektų teisinio reglamentavimo analizė ir šalyje vyraujanti nuomonė dėl koncesijos projektų įgyvendinimo problemų leidžia išskirti šias pagrindines koncesijos įgyvendinimo teisisines problemas:

1. Nors šiuo metu sukurti koncesijos projektų koordinavimo, priežiūros, efektyvumo ir veiksmingumo vertinimo mechanizmai, teisinis reguliavimas nėra pakankamas koncesijos projektų įgyvendinimui aktualių problemų šalinimui, kadangi:

1.1. Įteisinto koncesijų įgyvendinimą užtikrinančio mechanizmo priemonės privalomąjį pobūdį turi tik centrinės valdžios institucijų inicijuotiems projektams, tačiau šio lygmens institucijos nedalyvauja koncesijos projektų įgyvendinime kaip suteikiančios institucijos;

1.2. Vietos valdžios suteikiančiosios institucijos teisės aktais nėra vienareikšmiškai įpareigos nutraukti koncesijos suteikimo procedūrą netgi esant neigiamai priežiūros funkcijas dėl viešojo ir privataus sektorių partnerystės projektų įgyvendinimo atliekančios institucijos išvadai;

1.3. Sprendimą dėl koncesijos suteikimo priimanti savivaldybės taryba nėra atsakinga už koncesijos projektų įgyvendinimą;

2. Teisės aktai nenustato visuomenės ar atskirų interesų grupių (asmenų) dalyvavimo koncesijos suteikimo/įgyvendinimo procese, koncesijos ir kitų viešojo ir privataus sektorių partnerystės politika negrindžiama aiškiais konsultavimosi su visuomene principais. Bendruomenių ir piliečių dalyvavimas valstybės arba vietos valdyme yra nepakankamas.

3. Koncesijos projektų įgyvendinimą reglamentuojančių teisės aktų pokyčiai nevisada grindžiami pasireiškusių problemų sprendimui, o priimti teisinio reguliavimo sprendimai nevisada yra adekvatūs siekiamams tikslams;

4. Koncesijos projektų įgyvendinimą reglamentuojančių teisės aktų pokyčiai vyksta neišnaudojus teisėkūros mechanizmo galimybių, leidžiančių visapusiškai įvertinti neigiamus numatomo teisinio reglamentavimo pokyčių poveikio aspektus;

Taigi, atsižvelgiant į padarytas išvadas galima konstatuoti, kad darbo pradžioje iškelta hipotezė, kad sprendimais dėl teisinio koncesijų reglamentavimo nacionalinėje teisėje nepakankamai atsižvelgiama į koncesijos projektų įgyvendinimui aktualias problemas, pasitvirtino.

REKOMENDACIJOS

Darbo išvadų rezultatai leidžia daryti prielaidą, kad dauguma koncesijos įgyvendinimo teisinių reglamentavimo problemų yra tarpusavyje susijusios, o tai reiškia, kad jų sprendimas turi būti pagrįstas tik tarpusavyje suderintų ir kompleksiskai taikomų (kryptingų) priemonių įgyvendinimu.

Pagrindiniai siūlymai, autoriaus nuomone, leisiantys išspręsti koncesijos įgyvendinimo teises problemas:

1. *Vietos valdžios sprendimų dėl koncesijos priėmimo mechanizmo konkretizavimas, apribojant sprendimų diskrecijos galimybes, visuomenės informavimas, dalyvavimas ir konsultavimasis su visuomene priimant sprendimus.*

Pagrindinis koncesijos projektų įgyvendinimo tikslas – viešojo intereso ir visuomenės poreikių užtikrinimas. Šiuo metu koncesijos projektų suteikiančiosiomis institucijomis dalyvauja tik vietos valdžios institucijos. Vietos savivaldos įstatymas, reglamentuodamas savivaldos įgyvendinimo principus, itin daug dėmesio skiria vietos valdžios ir visuomenės santykiams: savivaldybės tarybos nariai už savo veiklą yra atsakingi ir atskaitingi rinkėjams bei visai savivaldybės bendruomenei; savivaldybės institucijų ir kitų savivaldybės viešojo administravimo subjektų veikla ir visais jų veiklos klausimais priimti sprendimai turi atitikti įstatymų ir kitų teisės aktų reikalavimus; savivaldybės institucijų priimti sprendimai bendruomenės interesais neturi pažeisti įstatymų garantuotų atskirų gyventojų teisių; savivaldybės institucijos privalo sudaryti sąlygas savivaldybės gyventojams tiesiogiai dalyvauti rengiant ir svarstant sprendimų projektus ir kt. Taigi, minėtos nuostatos koncesijos tikslų kontekste suponuoja, kad *visuomenės dalyvavimas koncesijos projektų suteikimo ir įgyvendinimo procese yra ne tik pateisinamas, bet ir būtinas*, o visuomenės įtraukimas į koncesijų suteikimo procesą užtikrintų koncesijos įgyvendinimo politinės aplinkos stabilumą; proceso skaidrumą; didintų sprendimus priimančios vietos valdžios atsakomybę ir atskaitingumą (vietos valdžia būtų suinteresuota priimti tik visuomenės nuomonę atspindinčius sprendimus).

Siūlomos priemonės:

– privalomo reikalavimo dėl viešos informacijos paskelbimo visuomenei apie atskirus koncesijos etapus (ketinimus, reikalingumo pagrindimo, konkurso paskelbimą, dalyvius, priimtų sprendimų argumentus) įteisinimas; galimybių visuomenei teikti siūlymus dėl koncesijos projekto tobulinimo sudarymas;

– vietos savivaldos atstovaujančiajai institucijai nustatyti teisę tik patvirtinti sprendimą (o ne jį priimti) dėl koncesijos suteikimo. Koncesijos įstatymas turėtų būti tobulinamas, nustatant, kad esant neigiamoms priežiūros institucijų išvadoms suteikiančioji institucija

(savivaldybės administracijos direktorius) projekto neteikia savivaldybės tarybai, tačiau projektas gali būti tobulinamas;

– didinant suteikiančiosios institucijos atsakomybės institutą Koncesijos įstatyme konkretizuoti koncesijos suteikimą organizuojančios ir koncesijos suteikimo procedūras atliekančios komisijos veiklos pagrindus. Nustatyti privalomus komisijos narių kvalifikacinius reikalavimus, minimalų narių skaičių, konkretinti sprendimų priėmimo teisėtumo klausimus (privalomas dalyvaujančių narių skaičius, balsų skaičiaus pasiskirstymas), nustatyti pareigą nusišalinti intereso konflikto atveju ir pan.;

– apsvarstyti galimybę dėl dalies pareigų, susijusių su pasirengimo koncesijos projektui procedūromis, perdavimo privačiajam sektoriui; priežiūros institucijos teigiama išvada dėl preliminarių sprendinių įgyvendinant šią pareigą įvertinimo turėtų būti privaloma tolimesniųjų procedūrų vykdymo sąlyga; esant neigiamai išvadai kelias tolimesnėms koncesijos suteikimo procedūroms būtų užkertamas;

– didinti savivaldybės kontrolieriaus įtaką dalyvaujant koncesijos projektų suteikime;

– didinti savivaldybių tarybų sprendimų dėl koncesijų suteikimo teisėtumo priežiūrą (pavyzdžiui, Vyriausybės atstovams privalomi įpareigojimai dėl atitinkamų sprendimų įvertinimo).

2. Viešojo sektoriaus administracinių gebėjimų ir kompetencijos kompensacinio pobūdžio mechanizmo įteisinimas:

Nuo pasirengimo koncesijos įgyvendinimui, iš esmės truncančiam iki koncesijos sutarties pasirašymo momento, esminę įtaką sėkmingam koncesijos projekto įgyvendinimui turi viešojo sektoriaus atstovų administraciniai gebėjimai ir kompetencija. Nors galiojanti teisinė bazė užtikrina metodinės ir konsultacinės pagalbos klausimais suteikimo galimybę, vis tik teisės aktai pilnai neatskleidžia tokios pagalbos realizavimo detalių.

Siūlomos priemonės:

– Autoriaus manymu, „konsultavimas ir metodinė pagalba“ turėtų pasireikšti visų su koncesijos projekto įgyvendinimu susijusių aplinkybių analize ir sprendimo projekto parengimu arba nuosekliu vadovavimu tokiems darbams. Todėl tikslinga nustatyti, kad informacija apie visą pasirengimo koncesijos projektui įgyvendinti eigą būtų teikiama metodinę pagalbą įgaliotoms suteikti institucijoms, o pastarosios būtų įpareigosotos esant reikalui pateikti (taip pat ir viešai) profesionalią nuomonę apie atitinkamų sprendimų tikslingumą. Autoriaus nuomone, tokį „profesionalios konsultacinės ir metodinės pagalbos teikimo, koncesijų suteikimo kontrolės ir priežiūros dalyvavimo sutarčių vykdymo“ kontekstą omenyje turėjo ir Valstybės kontrolė valstybinio audito ataskaitos išvadose ir rekomendacijose;

– Pavyzdinių koncesijos sutarties formų patvirtinimas ir rekomendacijos jomis naudotis.

3. Teisėkūros mechanizmo reikalavimų įgyvendinimo užtikrinimas:

Teisinių pobūdžio problemų atsiradimą įtakoja ir teisinės aplinkos pokyčiai. Egzistuojantis koncesijų įgyvendinimo mechanizmas lemia, kad šiame procese dalyvauja platus asmenų ratas. Todėl priimant sprendimus dėl teisės aktų pakeitimo tikslinga, atsižvelgiant į esamą situaciją, įgyvendinti pokyčių vertinimo mechanizmu įteisintas priemonės ir į sprendimų priėmimą įtraukti daugiau kompetentingų institucijų. Nors nuomonė dėl atitinkamų sprendimų įteisinimo gali skirtis įvairiais aspektais, galutinis rezultatas turi atspindėti sprendimo prasme artimiausio kompromiso rezultata.

Siūlomos priemonės:

Pasiūlymo įgyvendinimą užtikrinančios priemonės egzistuoja, todėl būtina tik viešojo sektoriaus institucijų valia. Neatmetama galimybė įpareigoti metodinę ir konsultacinę pagalbą teikiančias institucijas pateikti nuomonę dėl svarstomų teisės aktų pakeitimų.

SANTRAUKA

G. Kerbelis. Koncesijos įgyvendinimo teisinės problemos Lietuvoje. Magistro baigiamasis darbas. Vadovas Lekt. S. Urbonavičius. Mykolo Romerio iniversitetas, Teisės fakultetas, Civilinės ir komercinės teisės katedra, 2011. – 65 p.

Raktiniai žodžiai: koncesija, koncesijos sutartis, viešojo ir privataus sektorių partnerystė.

Lietuvai, kaip daugeliui pasaulio valstybių, vis aktualesnė tampa viešosios infrastruktūros plėtros, įvairių viešųjų paslaugų teikimo ir jų kokybės poreikių užtikrinimo problema. Ši problema kyla dėl ribotų viešojo sektoriaus finansinių galimybių. Vienas iš galimų esamos problemos sprendimų būdų – viešojo ir privataus sektorių partnerystės projektai, kuriuos įgyvendinat viešojo sektoriaus poreikiams užtikrinti pritraukiamos privataus sektoriaus investicijos.

Lietuvoje populiariausia viešojo ir privataus sektorių partnerystės forma – koncesijos. Pagal Lietuvos teisę koncesija paprastai suprantama kaip valstybės ar savivaldybės institucijos privačiam subjektui suteiktas leidimas infrastruktūros sukūrimui arba viešųjų paslaugų teikimui, o atlyginimas yra teisė eksploatuoti sukurtus infrastruktūros objektus arba tokia teisė su atlyginimu.

Darbo tikslas – koncesijos projektų įgyvendinimo metu kylančių teisinio reglamentavimo problemų nustatymas ir pasiūlymų jų sprendimui pateikimas.

Darbo uždaviniai:

1. Atskleisti koncesijos, kaip viešojo ir privataus sektorių partnerystės formos, sampratą bei apibendrinti šiai partnerystės formai būdingus požymius;
2. Atlikti teisinio reglamentavimo bazės analizę, apžvelgiant ir apibendrinant tam tikriems teisinės bazės raidos etapams būdingas iš teisinio reglamentavimo kylančias koncesijos projektų įgyvendinimo problemas;
3. Remiantis įvairių šaltinių duomenimis identifikuoti kitas, galimai iš pirmo žvilgsnio tiesiogiai iš teisinio reguliavimo ir nekylančias koncesijos projektų įgyvendinimą lydinčias problemas, kurios, autoriaus nuomone, gali būti išsprendžiamos teisinėmis priemonėmis;
4. Įvertinus tyrimo metu gautus duomenis apie koncesijos projektų įgyvendinimo problemas ir jų tendencijas, suformuluoti darbo išvadas ir pateikti rekomendacijas koncesijos projektų įgyvendinimą reglamentuojančių teisės aktų tobulinimui.

Hipotezė – sprendimais dėl teisinio koncesijų reglamentavimo nacionalinėje teisėje nepakankamai atsižvelgiama į koncesijos projektų įgyvendinimui aktualias problemas.

Atlikus literatūros ir teisminės praktikos analizę nustatyta, kad tiesiogiai su darbo tema susijusios teisinės literatūros ar aktualios teisminės praktikos nėra.

Sistemiškai išanalizavus koncesijos įgyvendinimą reglamentuojančius teisės aktus bei teisėkūros aspektus, identifikuotos pagrindinės koncesijos projektų įgyvendinimą lydinčios problemos:

1. Teisinis koncesijų reguliavimas nėra pakankamas koncesijos projektų įgyvendinimui, aktualių problemų šalinimui, kadangi įteisinto koncesijų įgyvendinimą užtikrinančio mechanizmo priemonės privalomąjį pobūdį turi tik centrinės valdžios institucijų inicijuotiems projektams;

2. Teisės aktai nenustato visuomenės ar atskirų interesų grupių (asmenų) dalyvavimo koncesijos suteikimo/įgyvendinimo procese.

3. Koncesijos projektų įgyvendinimą reglamentuojančių teisės aktų pokyčiai nevisada grindžiami pasireiškusių problemų sprendimui, o priimti teisinio reguliavimo sprendimai nevisada yra adekvatūs siekiamams tikslams;

4. Koncesijos projektų įgyvendinimą reglamentuojančių teisės aktų pokyčiai vyksta neišnaudojus teisėkūros mechanizmo galimybių, leidžiančių visapusiškai įvertinti neigiamus numatomo teisinio reglamentavimo pokyčių poveikio aspektus.

Atsižvelgiant į darbo rezultatus, darbe pateikiamos rekomendacijos koncesijų įgyvendinimo problematikai spręsti.

Darbo pradžioje iškelta hipotezė, kad sprendimais dėl teisinio koncesijų reglamentavimo nacionalinėje teisėje nepakankamai atsižvelgiama į koncesijos projektų įgyvendinimui aktualias problemas, pasitvirtino.

SUMMARY

G. Kerbelis. Legal problems concerning the implementation of concessions. Master thesis. Supervisor Lect. S. Urbonavičius. Mykolas Romeris University. Faculty of Law. Department of Civil and Commercial law, 2011. – 65 p.

Key words: concession, concession agreement, public-private partnership.

The expansion of the public infrastructure, the rendering of various public services and the needs in its quality assurance have become a more relevant problem in Lithuania and in many other world countries. This problem arises due to the limited financial capacity of the public sector. One of the possible solutions to the problem could be a public-private partnership projects, where the private sector investments are enlisted to meet public sector needs.

Concessions are particularly the most popular forms of public-private partnerships in Lithuania. Under the Lithuanian laws, concession generally means the authorisation granted by the state or municipal authority to the private entity to build/develop the infrastructure or provide public services. The remuneration for that is the right to use the objects built.

The aim of the present thesis is to define the actual legal regulation problems arising in implementation process of concession projects and submit proposals of how they can be solved;

The tasks of thesis are the following:

1. Examine a concept of concession as a form of public-private partnership and to identify its characteristic features;
2. Make an analysis of the legal regulation, review and to make an overview of the concession projects implementation process, identify characteristic problems which are relevant to the different stages of the legal regulation development;
3. On the basis of various sources, identify problems which can be solved by using legal measures;
4. According the research finding on the actual implementation problems and their trends of concession projects, formulate the conclusions and give related recommendations on the improvement of legislation,;

The hypothesis: the problems of concession projects implementation are not adequately reflected in the amendments to legal regulation.

Based on the accomplished analysis, there is neither legal literature, directly related to the topic of thesis, nor the relevant jurisprudence.

After the systematic analysis of the legal regulation and legislation, the following main problems of the implementing the concession projects, were identified:

1. The legal regulation of concessions allows to ensure the transparency of concessions, which are granted by the state authority but the projects for the present are not implemented;

2. The legislation does not provide for the participation of public or individual interest groups in the rendering/implementing the concession.

3. Amendments to laws regulating the implementation of concession projects are not always based on the solution of the problems revealed, and the adopted legal regulation amendments are not always in the line with the objectives foreseen.

4. Amendments to laws, regulating the implementation of concession projects, are accomplished without using all possibilities of legislation mechanisms, allowing to evaluate the negative aspects of the impact of prospective changes in the legal framework.

According findings obtained, the thesis provides recommendations for solving the concessions implementation problems.

Conclusion: the hypothesis of thesis, that the problems of concession projects implementation are not adequately reflected in the amendments to legal regulation, has been proved to be correct.

LITERATŪROS SĄRAŠAS

Lietuvos teisės aktai

1. Lietuvos Respublikos Konstitucija//Valstybės žinios. 1992, Nr. Nr. 33-1014;
2. Lietuvos Respublikos civilinio kodekso patvirtinimo, įsigaliojimo ir įgyvendinimo įstatymas. Civilinis kodeksas//Valstybės žinios. 2000, Nr. 74-2262; 2011, Nr. 1-2;
3. Lietuvos Respublikos investicijų įstatymas//Valstybės žinios. 1999, Nr. 66-2127; 2010, Nr. 139-7100;
4. Lietuvos Respublikos investicijų įstatymo 2 ir 4 straipsnių papildymo ir pakeitimo ir Įstatymo papildymo ketvirtuoju (1) skirsniu įstatymas//Valstybės žinios. 2009, Nr. 77-3164;
5. Lietuvos Respublikos įstatymų ir kitų teisės norminių aktų rengimo tvarkos įstatymo 4, 6, 7, 8, 9 ir 11 straipsnių pakeitimo ir papildymo įstatymas//Valstybės žinios. 1995, Nr. 41-991996, 2006, Nr. 141-5400;
6. Lietuvos Respublikos koncesijų įstatymas//Valstybės žinios. 1996; Nr. 92-2141; 2003, Nr. 70-3163;
7. Lietuvos Respublikos koncesijų įstatymo 28¹ straipsnio pakeitimo įstatymas//Valstybės žinios. 2009, Nr.77-3167;
8. Lietuvos Respublikos koncesijų įstatymo ir Vietos savivaldos įstatymo pakeitimo ir papildymo įstatymas Nr. X-749//Valstybės žinios. 2006, Nr. 82-325;
9. Lietuvos Respublikos korupcijos prevencijos įstatymas//Valstybės žinios. 2002, Nr. 57-2297; 2008, Nr.71-2700;
10. Lietuvos Respublikos Seimo statutas//Valstybės žinios. Žin., 1994, Nr. 15-249; 1999, Nr. 5-97;
11. Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymas//Valstybės žinios. 1996, Nr. 84-2000; 2011, Nr. 2-36;
12. Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas//Valstybės žinios. 1994, Nr. 55-1049; 2008, Nr. 113-4290;
13. Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo 16, 27 straipsnių papildymo ir pakeitimo įstatymas//Valstybės žinios. 2009, Nr.77-3165;
14. Lietuvos Respublikos žemės įstatymas//Valstybės žinios. 1994, Nr. 34-620; 2004, Nr. 28-868;
15. Lietuvos Respublikos žemės įstatymo 9 straipsnio papildymo įstatymas//Valstybės žinios. 2009, Nr. 77-3166;
16. Lietuvos Respublikos Seimo 2008 m. gruodžio 9 d. nutarimas Nr. XI-52 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės programos“//Valstybės žinios. 2008, Nr. 146-5870;

17. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1997 m. kovo 28 d. nutarimas Nr. 294 „Dėl Koncesijų konkurso organizavimo nuostatų ir Tipinės koncesijų sutarties pagrindinių nuostatų patvirtinimo“//Valstybės žinios. 1997, Nr. 30-728;

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

19. 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;

20. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2010 m. birželio 4 d. nutarimas Nr. 4-431 „Dėl Viešojo ir privataus sektorių partnerystės skatinimo 2010-2012 metų programos įgyvendinimo priemonių planas“//Valstybės žinios. 2010, Nr.67-3376;

21. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas Nr. 189 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2008–2012 metų programos įgyvendinimo priemonių plano patvirtinimo“//Valstybės žinios. 2009, Nr. 33-1268;

Europos Sąjungos teisės aktai

22. Europos Bendrijos steigimo sutartis (1997 m. lapkričio 10 d. suvestinė redakcija), OJ, 1997 C 340.

23. Konvencija dėl teisės gauti informaciją, visuomenės dalyvavimo priimant sprendimus ir teisės kreiptis į teismus aplinkosaugos klausimais//Valstybės žinios. 2001, Nr. 73-2572;

24. 2004 m. balandžio 30 d. Europos Komisijos išleista Žalioji knyga dėl viešosios ir privačiosios partnerystės ir Bendrijos teisės, taikytinos viešosioms sutartims ir koncesijoms (Green Paper on Public-Private Partnerships and Community law on Public Contracts and Concessions, COM (2004) 327 final;

25. 2004 m. kovo 31 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2004/18/EB „Dėl darbų pirkimų sutarčių, viešųjų prekių pirkimo sutarčių ir viešųjų paslaugų pirkimo sutarčių sudarymo procedūrų Koordinavimo“;

26. 2004 m. kovo 31 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2004/17/EB, koordinuojanti subjektų, vykdančių veiklą vandens, energetikos, transporto ir pašto paslaugų sektoriuose, pirkimų procedūras“;

27. 1993 m. birželio 14 d. Tarybos direktyva 93/37/EEB dėl viešojo darbų pirkimo sutarčių sudarymo tvarkos derinimo; Europos Komisijos aiškinamasis komunikatas dėl koncesijų taikant Europos Bendrijų teisę (2000/C 121/02);

28. 1989 m. gruodžio 21 d. Tarybos Direktyva 89/665/EEC dėl įstatymų ir kitų teisės aktų, susijusių su peržiūros procedūrų taikymu sudarant viešojo darbų pirkimo sutartis, derinimo“;

29. 1992 m. vasario 25 d. Tarybos direktyva 92/13/EEB dėl įstatymų ir kitų teisės aktų, reglamentuojančių Bendrijos taisyklių taikymą viešųjų pirkimų tvarkai vandens, energetikos, transporto ir telekomunikacijų sektoriuose, suderinimo“;

30. 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“;

31. 2004 m. kovo 31 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2004/18/EB dėl viešojo darbų, prekių ir paslaugų pirkimo sutarčių sudarymo tvarkos derinimo“;

32. Europos Parlamento ir Tarybos 2007 m. gruodžio 11 d. direktyva 2007/66/EB iš dalies keičianti Tarybos direktyvas 89/665/EEB ir 92/13/EEB dėl viešųjų sutarčių suteikimo peržiūros procedūrų veiksmingumo didinimo“;

Specialioji literatūra

33. Ambrazevičienė, R. Viešųjų pirkimų valstybinio reguliavimo politikos raida Lietuvoje. Jurisprudencija: mokslo darbai. – Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2004, Nr. 59 (51) – ISBN 1332-6195.

34. Balčiūnaitė, S. Koncesijos sutarties samprata Europos Sąjungos ir Lietuvos teisėje. Magistro darbas. Vilniaus universitetas. Vilnius, 2007.

35. Gudelis, D. ir Rozenbergaitė, V. Viešojo ir privataus sektorių partnerystės galimybės. Viešoji politika ir administravimas. 2004, Nr. 8.

36. Guogis, A. ir Gudelis, D. Naujosios viešosios vadybos taikymo teoriniai ir praktiniai aspektai. Viešoji politika ir administravimas. 2003, Nr. 14.

37. Jakštas, V. Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymo komentaras. Verslo ir komercinė teisė: teisės mokslinis-praktinis žurnalas. – Vilnius: Teisės institutas, 2004, Nr. 4-5. – ISSN 1392-5377.

38. Kavaliauskaitė, V. ir Jucevičius, R. Viešojo ir privataus sektorių partnerystės svarba realizuojant regiono konkurencinę strategiją. Ekonomika ir vadyba. 2009, Nr.14 - ISSN 182-6515.

39. Palidauskaitė, J. Korupcijos ir atsakomybės problema viešojo administravimo sistemoje. Viešoji politika ir administravimas. – Kaunas: Kauno technologijos universitetas, 2005, Nr. 13 – ISSN 1648-2603.

40. Staponkienė J. Naujosios viešosios vadybos elementų identifikavimas. Viešoji politika ir administravimas. 2005, Nr. 13.

41. Urbonavičius S. Koncesijos samprata ir teisinis reguliavimas. Socialinių mokslų studijos. Mykolo Romerio universitetas, 2010 – ISSN 2029-2236 (print), ISSN 2029-2244 (online);

Periodiniai leidiniai

42. Lunevičienė, J. Viešosios ir privačios partnerystės projektai – nauja panacėja verslui? Statyba ir architektūra, 2009-08-30.

43. Skliutaitė, I. Paskutinė „konkė“ palydėta su ašaromis. Lietuvos Rytas, 2008-10-19.

44. Žukauskas, V. Viešojo ir privataus sektorių partnerystė - svarbiausi privalumai ir didžiausios grėsmės. Lietuvos rytas, 2010-07-05.

Interneto šaltiniai

45. Drechsler W. The Rise and Demise of the New Public Management. 2005//<http://www.paecon.net/PAEReview/issue33/Drechsler33.htm>.; prisijungimo laikas: 2010-08-12;

46. Valstybės kontrolė. Valstybinio audito ataskaita. Viešojo ir privataus sektoriaus bendradarbiavimas. 2008//:http://www.vkontrolė.lt/auditas_ataskaita.php?2136; prisijungimo laikas: 2010-01-23;

Teisminė praktika

47. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2003 m. rugsėjo 30 d. nutarimas „Dėl teisės aktų, kuriais buvo sprendžiami iki Lietuvos Nepriklausomos Valstybės atkūrimo Lietuvoje veikusių valstybinių profesinių sąjungų valdymo turto klausimai, atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“.

48. Lietuvos Aukščiausiojo Teismo Civilinių bylų skyriaus teisėjų kolegijos 2007 m. birželio 18 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-244-2007 pagal ieškovų UAB „Septynmylis“ ir Rolando Alksnio įmonės kasacinį skundą dėl Lietuvos apeliacinio teismo Civilinių bylų skyriaus teisėjų kolegijos 2006 m. lapkričio 20 d. sprendimo peržiūrėjimo civilinėje byloje pagal ieškovų UAB „Septynmylis“ ir Rolando Alksnio įmonės ieškinį atsakovui Širvintų rajono savivaldybės administracijai dėl koncesijos viešo konkurso komisijos nutarimo dalies panaikinimo.

49. Lietuvos Aukščiausiojo Teismo Civilinių bylų skyriaus išplėstinės teisėjų kolegijos 2007 m. birželio 22 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-7-158/2007 pagal atsakovo bendrovės

„Svenska Petroleum Exploration AB“ ir ieškovo AB „Geonafta“ kasacinius skundus dėl Klaipėdos apygardos teismo 2005 m. lapkričio 4 d. sprendimo ir Lietuvos apeliacinio teismo Civilinių bylų skyriaus teisėjų kolegijos 2006 m. kovo 20 d. nutarties peržiūrėjimo civilinėje byloje pagal ieškovo AB „Geonafta“ ieškinį atsakovams bendrovei „Svenska Petroleum Exploration AB“, UAB „Genčių nafta“, dalyvaujant trečiajam asmeniui Lietuvos Respublikos Vyriausybei, dėl UAB „Genčių nafta“ steigimo sutarties pripažinimo negaliojančia.

50. Lietuvos Aukščiausiojo Teismo Civilinių bylų skyriaus teisėjų kolegijos 2007 m. lapkričio 12 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-478/2007 pagal ieškovo uždarnosios akcinės bendrovės „Septynmylis“ kasacinį skundą dėl Širvintų rajono apylinkės teismo 2006 m. gruodžio 7 d. sprendimo ir Vilniaus apygardos teismo Civilinių bylų skyriaus teisėjų kolegijos 2007 m. kovo 27 d. nutarties peržiūrėjimo civilinėje byloje pagal ieškovo uždarnosios akcinės bendrovės „Septynmylis“ ieškinį atsakovams Širvintų rajono savivaldybės administracijai ir uždarajai akcinei bendrovei „Transrevis“ dėl sutarties pratęsimo ir pakeitimo bei sandorio pripažinimo negaliojančiu.

51. Lietuvos Aukščiausiojo Teismo Civilinių bylų skyriaus teisėjų kolegijos 2007 m. gruodžio 10 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-480/2007 pagal suinteresuoto asmens Klaipėdos miesto savivaldybės kasacinį skundą dėl Klaipėdos apygardos teismo 2007 m. vasario 26 d. nutarties Lietuvos apeliacinio teismo Civilinių bylų skyriaus teisėjų kolegijos 2007 m. balandžio 19 d. nutarties, kuriomis nutarta patenkinti likviduojamos savivaldybės įmonės „Vyturys“ administratoriaus prašymą nukreipti skolos išieškojimą į Klaipėdos miesto savivaldybės biudžeto lėšas, savivaldybės įmonės „Vyturys“ bankroto byloje peržiūrėjimo.

52. Lietuvos Aukščiausiojo Teismo Civilinių bylų skyriaus teisėjų kolegijos 2008 m. sausio 29 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-27/2008 pagal Klaipėdos miesto savivaldybės kasacinį skundą dėl Klaipėdos apygardos teismo 2007 m. birželio 15 d. nutarties bei Lietuvos apeliacinio teismo Civilinių bylų skyriaus teisėjų kolegijos 2007 m. rugpjūčio 16 d. nutarties, kuriomis patenkintas likviduojamos savivaldybės įmonės „Pempininkų vaistinė“ prašymas išieškoti skolas iš savivaldybės biudžeto, civilinėje byloje pagal ieškovo Valstybinio socialinio draudimo fondo valdybos Klaipėdos skyriaus ieškinį atsakovui Klaipėdos miesto savivaldybės įmonei „Pempininkų vaistinė“ dėl bankroto bylos iškėlimo

1 Lentelė

Koncesijos sutarčių, sudarytų iki 2006-07-11 d. suvestinė

	Savivaldybė	Koncesijos sritis	Sutarties objektas	Koncesioninkas	Sudarymo data
1	Kėdainių rajono	Energetikos, įskaitant šilumos ir elektros energijos, naftos ir gamtinių dujų išgavimą, perdavimą, skirstymą, tiekimą	Šilumos tiekimas Pelėdnagių k.	UAB „Izobara“	2001-07-05
2	Kėdainių rajono	Energetikos, įskaitant šilumos ir elektros energijos, naftos ir gamtinių dujų išgavimą, perdavimą, skirstymą, tiekimą	Šilumos tiekimas Lančiūnavos k.	UAB „Izobara“	2002-08-09
3	Klaipėdos miesto	Sveikatos apsaugos sistemos	SĮ „Neringos vaistinė“	UAB „Apotheca vaistinė“	2001-08-01
4	Klaipėdos miesto	Sveikatos apsaugos sistemos	SĮ „Žardės vaistinė“	UAB „Apotheca vaistinė“	2001-08-01
5	Klaipėdos miesto	Sveikatos apsaugos sistemos	SĮ „Debreceno vaistinė“	UAB „Naujakiemio vaistinė“	2001-08-01
6	Klaipėdos miesto	Sveikatos apsaugos sistemos	SĮ „Saulėtoji vaistinė“	UAB „Naujakiemio vaistinė“	2001-08-01
7	Klaipėdos miesto	Sveikatos apsaugos sistemos	SĮ vaistinė „Juodasis erelis“	UAB „Naujakiemio vaistinė“	2001-08-01
8	Neringos	Telekomunikacijų infrastruktūros	Neringos plačiajuosčio ryšio infrastruktūros eksploatavimas	AB Lietuvos radijo ir televizijos centras	2006-02-15
9	Panevėžio miesto	Kultūros, sporto, laisvalaikio leidimo objektų, įrenginių ir kitos infrastruktūros	Sveikatingumo centro projektavimas, statyba, valdymas, naudojimas ir priežiūra bei viešųjų paslaugų teikimas	UAB „Šiaulių banko lizingas“ ir UAB „Neojalansas“	2005-12-06
10	Šiaulių miesto	Kultūros, sporto, laisvalaikio leidimo objektų, įrenginių ir kitos infrastruktūros	Aukštabalio multifunkcinio komplekso eksploatavimas	VŠĮ „Pramogų sala“	2006-06-08
11	Trakų rajono	Energetikos, įskaitant šilumos ir elektros energijos, naftos ir gamtinių dujų išgavimą, perdavimą, skirstymą, tiekimą	Leidimas vykdyti ūkinę veiklą Trakų r. sav. šilumos tiekimui	UAB Trakų šilumos tinklai, UAB „Energija“, UAB „Prienu energija“	2005-09-28

Šaltinis: Finansų ministerija⁹⁴

⁹⁴Lietuvos Respublikos finansų ministerijos statistiniai duomenys//http://www.finmin.lt/finmin.lt/failai/Turto_valdymo_departmentas/Statistika/LT/Koncesiju_suvestine.pdf; prisijungimo laikas: 2011-03-18;

2 Lentelė

Iš dalies įgyvendintų Valstybės kontrolės rekomendacijų suvestinė

Valstybės kontrolės išvada	Rekomendacija	Įgyvendinta/neįgyvendinta
<p>Nepakankamas dėmesys vieningai ir nuosekliai viešojo ir privataus sektorių partnerystės politikai ir strategijai Lietuvoje formuoti. Neparengti dokumentai dėl centralizuoto viešojo ir privataus sektorių partnerystės proceso valdymo, koordinavimo ir priežiūros.</p>	<p>Patvirtinti viešojo ir privataus sektorių partnerystės strategiją, kurioje būtų aiškiai paskirstytos valstybės institucijų, dalyvaujančių viešosios ir privačios partnerystės procese, funkcijos ir atsakomybė.</p>	<p>Įgyvendinta iš dalies: patvirtinta Viešojo ir privataus sektorių partnerystės skatinimo 2010-2012 metų programa ir įgyvendinimo priemonių planas.</p>
<p><i>Pastaba: Viešojo ir privataus sektorių partnerystės skatinimo 2010-2012 metų programos įgyvendinimo priemonių plane dalis priemonių abstrakčios, nekonkrečios. Priemonės „įgyvendinus“ tik formaliai, kyla grėsmė, kad programa nustatyti tikslai įgyvendinti nebus arba bus įgyvendinti tik iš dalies.</i></p>		
<p>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 vertinime atspindėti būsimų savivaldybės ilgalaikių įsipareigojimų socialinį ir ekonominį poveikį.</p>	<p>Papildyti Lietuvos Respublikos koncesijų įstatymą ir naujas partnerystės formas reglamentuojančių teisės aktų projektus reikalavimu, kad viešojo sektoriaus subjektas partnerystės projektą gali įgyvendinti tik tuo atveju, jeigu atliktas vertinimas rodo, jog projektas yra efektyvesnis nei kiti turto sukūrimo, pagerinimo ar paslaugų teikimo būdai. Šiame vertinime turėtų atspindėti ir būsimų savivaldybės ilgalaikių įsipareigojimų socialinis ir ekonominis poveikis.</p>	<p>Įgyvendinta iš dalies: Investicijų įstatyme įtvirtinti principai ir įpareigojimai: atlikti analizę, skaičiavimais pagrįsti partnerystės taikymo efektyvumą, įvertinti riziką, ekonominius ir finansinius aspektus, palygindamas valdžios ir privataus subjektų partnerystės sąnaudas ir naudą su sąnaudomis ir nauda veiklą vykdant kitais įmanomais būdais; Koncesijų įstatyme nustatyta pareiga atlikti koncesijos ekonominės, socialinės naudos visuomenės poreikiams analizę, parengti skaičiavimais pagrįstas kiekybines bei kokybines išvadas; reikalavimai dėl atitinkamų vertinimų nustatyti VPSP projektų rengimo ir įgyvendinimo taisyklėse.</p>
<p>Koncesijų įstatymas nustato reikalavimus, kad suteikiančioji institucija prieš sudarydama koncesijos sutartį, privalo apsvarstyti koncesijos tikslingumą ir įvertinti jos galimą naudą visuomenės poreikiams. Svarstydama 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. Tačiau Koncesijų įstatymas konkretaus draudimo neįtvirtina; Viešojo ir privataus sektorių partnerystės projektų rengimo ir įgyvendinimo taisyklės nustato, kad Taisyklės tuo atveju, kai koncesiją suteikia vietos valdžios institucija, neužtikrinama, kad suteikiančioji institucija privalo atsižvelgti į Finansų ministerijos nuomonę.</p>		

Šaltinis: Valstybės kontrolė⁹⁵

⁹⁵Viešojo ir privataus sektoriaus bendradarbiavimas//Valstybės kontrolė. Valstybinio audito ataskaita. 2008, P. 45-46/http://www.vkontrole.lt/auditas_ataskaita.php?2136; prisijungimo laikas: 2011-03-18.

3 Lentelė

Igyvendintų Valstybės kontrolės išvadų ir rekomendacijų suvestinė

Valstybės kontrolės išvada	Rekomendacija	Igyvendinta/ neįgyvendinta
<p>Lietuvoje nėra subjekto, kuris teiktų profesionalią konsultacinę ir metodinę pagalbą koncesijų srityje, kontroliuotų koncesijų suteikimą ir dalyvautų prižiūrint koncesijų sutarčių vykdymą.</p>	<p>Paskirti subjektą, kuris koncesijų srityje teiktų profesionalią konsultacinę ir metodinę pagalbą, kontroliuotų koncesijų suteikimą ir dalyvautų prižiūrint koncesijų sutarčių vykdymą. Svarstyti galimybę, remiantis viešojo ir privataus sektorių partnerystės srityje pirmaujančių užsienio valstybių praktika, šiam subjektui pavesti funkcijas:</p> <p>5.1. koncesijų suteikimo ir kitais koncesijų klausimais konsultuoti ne tik viešojo, bet ir privataus sektoriaus subjektus;</p> <p>5.2. padėti identifikuoti potencialius koncesijų projektus;</p> <p>5.3. sukurti vykdomų koncesijų projektų duomenų bazę;</p> <p>5.4. analizuoti ir skleisti teigiamą ir neigiamą koncesijų sutarčių praktiką;</p> <p>5.5. parengti rizikų identifikavimo, įvertinimo ir paskirstymo tarp koncesijos sutarties šalių metodiką, kurioje taip pat būtų aptarta, kaip suteikiančios institucijos koncesininkui mokamas atlyginimas turi priklausyti nuo jos prisiimtos rizikos;</p> <p>5.6. parengti tipines koncesijų sutarčių formas ir skatinti naudojimąsi jomis;</p> <p>5.7. padėti rengti ir peržiūrėti jau parengtus koncesijų sutarčių projektus.</p>	<p>2009 m. spalio 14 d. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimu Nr. 1290 „Dėl metodinę ir konsultacinę pagalbą teikiančio juridinio asmens įgaliojimo ir jo funkcijų nustatymo“ įgaliojo VŠĮ Centrinę projektų valdymo agentūrą teikti metodinę ir konsultacinę pagalbą koncesijų suteikimo klausimais ir rengiant ir įgyvendinant valdžios ir privataus subjektų partnerystės projektus.</p> <p>Nutarimas įpareigojo CPVA vykdyti šias funkcijas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - konsultuoti suteikiančiąsias institucijas, valdžios ir privačius subjektus, rengiant ir įgyvendinant VPSP projektus; • suderinus su Finansų ministerija, rengti ir leisti metodinę medžiagą, rekomendacijas, tipinius ir kitus dokumentus, susijusius su VPSP projektų rengimu ir įgyvendinimu; • analizuoti problemas, rengti ir teikti pasiūlymus Finansų ministerijai dėl susijusių su VPSP sritimi norminių teisės aktų tobulinimo ir naujų norminių teisės aktų rengimo; • kaupti, sisteminti ir skleisti informaciją apie nacionalinę ir užsienio šalių patirtį, susijusią su VPSP projektų rengimu ir įgyvendinimu; • kitas funkcijas, susijusias su metodinės ir konsultacinės pagalbos, rengiant ir įgyvendinant VPSP projektus, teikimu.

Saltinis: Valstybės kontrolė⁹⁶

lentelės tęsinys kitame puslapyje

⁹⁶Viešojo ir privataus sektoriaus bendradarbiavimas//Valstybės kontrolė. Valstybinio audito ataskaita. 2008, P. 45-46/http://www.vkontrole.lt/auditas_ataskaita.php?2136; prisijungimo laikas: 2011-03-18.

3 Lentelės tęsinys

Igyvendintų Valstybės kontrolės išvadų ir rekomendacijų suvestinė

Valstybės kontrolės išvada	Rekomendacija	Igyvendinta/ neįgyvendinta
Nereglamentuotas viešojo ir privataus sektorių partnerystės apibrėžimas, aiškiai neapibrėžtos galimos šio bendradarbiavimo formos ir reikalavimai kiekvienos jų sudarymui bei vykdymui.	Parengti įstatymo projektus, siekiant reglamentuoti viešojo ir privataus sektorių partnerystės apibrėžimą;	Igyvendinta: priimti Investicijų įstatymo pakeitimai apibrėžiant viešojo ir privataus sektorių partnerystės sąvoką.
Nereglamentuota partnerystė, kai privatus sektorius vykdo valdžios sektoriaus funkcijas, o pagrindines jo pajamas sudaro viešojo sektoriaus mokėjimai, nors praktikoje egzistuoja tokių projektų poreikis.	Parengti įstatymo projektus, siekiant reglamentuoti viešojo ir privataus sektorių partnerystės formą, kai privataus sektoriaus subjektas investuoja į valdžios sektoriaus funkcijoms priskirtas veiklos sritis ir vykdo šiose srityse veiklą, už kurią atlyginimą jam moka viešasis sektorius, apibrėžiant maksimalią trukmę sutarties, kuri pagal šią formą gali būti sudaroma.	Igyvendinta: priimti Investicijų įstatymo pakeitimai apibrėžiant viešojo ir privataus subjektų partnerystės sąvoką.

Šaltinis: Valstybės kontrolė⁹⁷

4 Lentelė

Koncesijų sutarčių skaičius savivaldybėse 2010 m. sausio 1 d.

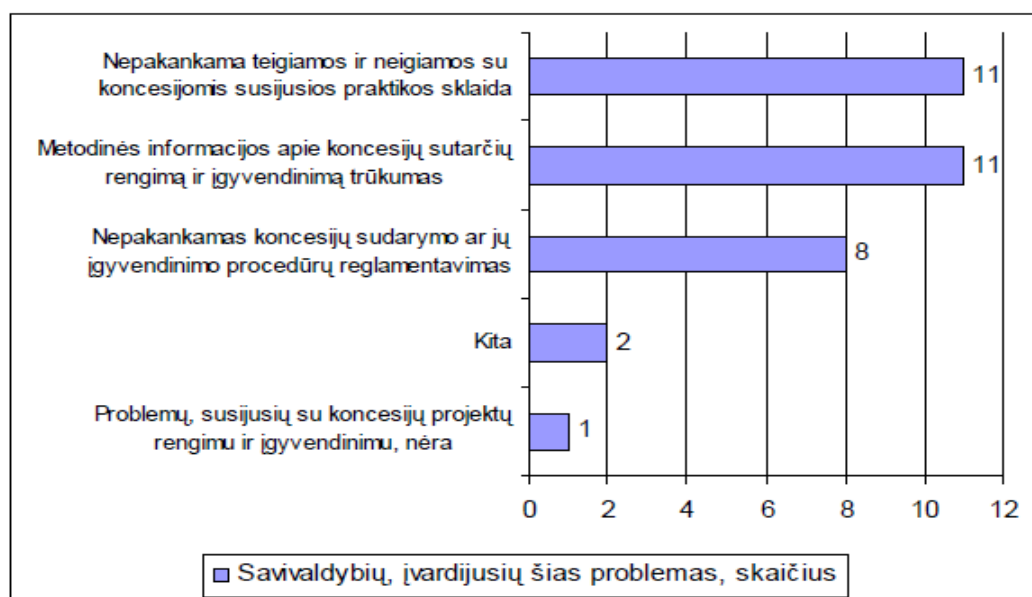
Savivaldybė	Skaičius	Savivaldybė	Skaičius
Akmenės rajono	1	Kėdainių rajono	3
Druskininkų	1	Klaipėdos miesto	7
Jurbarko rajono	1	Neringos	3
Kalvarijos	1	Panevėžio miesto	4
Kauno miesto	1	Radviliškio rajono	2
Kelmės rajono	1	Šiaulių miesto	1
Klaipėdos rajono	1	Šilalės rajono	1
Pakruojo rajono	1	Šilutės rajono	1
Tauragės rajono	1	Širvintų rajono	1
Trakų rajono	1	Utenos rajono	1

Šaltinis: Finansų ministerija⁹⁸

⁹⁷Viešojo ir privataus sektoriaus bendradarbiavimas//Valstybės kontrolė. Valstybinio audito ataskaita. 2008, P. 45-46/http://www.vkontrole.lt/auditas_ataskaita.php?2136; prisijungimo laikas: 2011-03-18.

1 diagrama

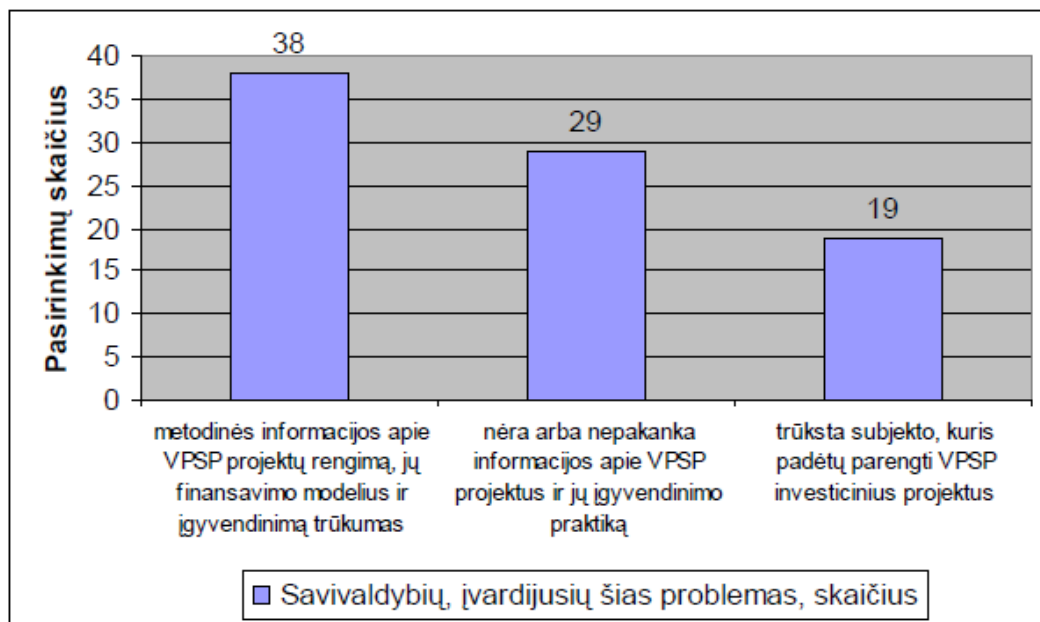
Koncesijų sutarčių rengimo problemos



Šaltinis: Valstybės kontrolė⁹⁹

2 diagrama

Viešojo ir privataus sektorių partnerystės projektų įgyvendinimo problemos



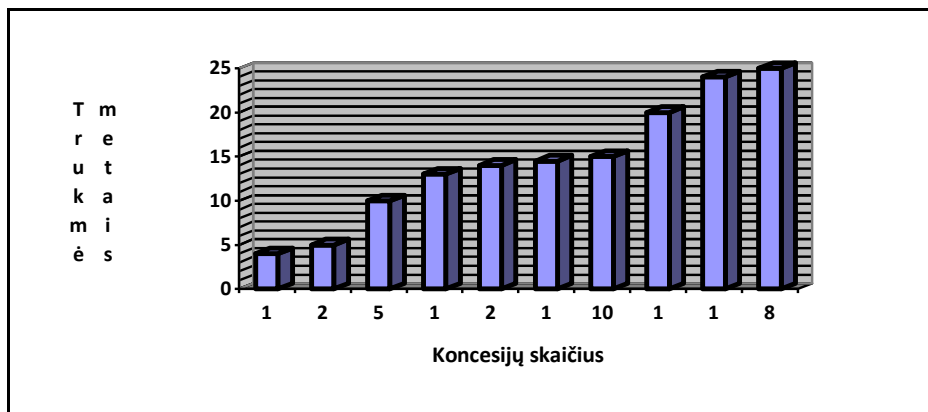
Šaltinis: Valstybės kontrolė¹⁰⁰

⁹⁸Finansų ministerijos statistiniai duomenys//http://www.finmin.lt/finmin.lt/failai/Turto_valdymo_departmentas/Statistika/LT/1_Sutarciu_skaicius.pdf; prisijungimo laikas: 2011-03-17.

⁹⁹Viešojo ir privataus sektoriaus bendradarbiavimas//Valstybės kontrolė. Valstybinio audito ataskaita. 2008, P. 38//http://www.vkontrole.lt/auditas_ataskaita.php?2136; prisijungimo laikas: 2011-03-18.

3 diagrama

Koncesijos sutarčių skaičiaus pasiskirstymas pagal sutarties trukmę 2010 m. sausio 1 d.



Šaltinis: Finansų ministerija¹⁰¹

¹⁰⁰Viešojo ir privataus sektoriaus bendradarbiavimas//Valstybės kontrolė. Valstybinio audito ataskaita. 2008, P. 38/http://www.vkontrole.lt/auditas_ataskaita.php?2136; prisijungimo laikas: 2011-03-18.

¹⁰¹Finansų ministerijos statistiniai duomenys//http://www.finmin.lt/finmin.lt/failai/Turto_valdymo_departmentas/Statistika/LT/5_Trukme_sudarymo_metai.pdf; prisijungimo laikas: 2011-03-17.