

Pozicija dėl viešosios ir privačios partnerystės projektų centralizuoto šilumos tiekimo sektoriuje

Šiuo metu centralizuoto šilumos tiekimo (CŠT) sektorius susiduria su naujais iššūkiais ir naujomis galimybėmis. Išlaugusios iškastinio kuro kainos ir krentanti pagrindinių vartotojų (gyventojų) perkamoji galia sukuria situaciją, kuomet CŠT įmonėms augančias sąnaudas perkelti vartotojams tampa vis sunkiau. Tuo pat metu yra galimybė pasinaudoti pigesnio alternatyvaus kuro (biokuro) teikiamomis galimybėmis, sumažinti šilumos gamybos sąnaudas ir taip sumažinti kainą vartotojams. Bet šiam tikslui įgyvendinti reikalingos nemažos investicijos, kurias patirtų prie biokuro pereinančios centralizuotos šilumos gamybos įmonės. Turint galvoje prastą centrinės ir vietos valdžios finansinę situaciją, viešojo kapitalo valdomoms CŠT įmonėms atlikti investicijas yra sudėtinga.

Tuo pat metu nėra pakankamai išnaudojamas potencialus investicijų šaltinis – privatus kapitalas. Atvėrus CŠT sektorių privačiam kapitalui būtų galima surinkti reikiamas lėšas investicijoms. Privataus kapitalo atėjimas į CŠT sektorių turėtų ir kitų teigiamų pasekmių: atneštų privačių vadybos praktikų, padidintų veiklos efektyvumą. Privataus kapitalo atėjimas galimas ne tik per visišką privatizavimą, bet ir per viešojo – privataus kapitalo partnerystę (VPP), viešajam sektoriui išlaikant CŠT įmonių nuosavybę. Vis dėlto privataus kapitalo atėjimas į CŠT sritį susilaukia didelio politinio ir visuomenės pasipriešinimo. Šio darbo tikslas – identifikuoti pagrįstas grėsmes, parodyti tariamų grėsmių nepagrįstumą ir grėsmių sumažinimo galimybes.

1. Privatus kapitalas centralizuotame šilumos tiekime – ne išimtis, o būtinybė

Centralizuotas šilumos tiekimas yra privataus kapitalo veiklos sritis

Centralizuota šilumos gamyba ir tiekimas nepagrįstai laikomas sektoriumi, kuriame turi veikti išskirtinai viešasis kapitalas (nors iš tikro ši nuostata nėra įtvirtinta teisės aktuose). Šilumos gamyba ir tiekimas vienareikšmiškai yra ūkinė veikla, kuri turi remtis privačia nuosavybe ir iniciatyva, kuo yra grindžiamas visas Lietuvos ūkis (tai įtvirtinta LR Konstitucijos 46 str.). Esminis klausimas yra ne „Ar leisti privačiam kapitalui veikti šilumos tiekimo sektoriuje?“, bet „Kodėl privačiam kapitalui *neleidžiama* ateiti į šilumos tiekimo sektorių?“.

Svarbu pastebėti, kad klausimas, ar privati įmonė gali tiekti šilumą, kyla tik centralizuoto šildymo sektoriuje. Decentralizuotas šildymas yra ir buvo išskirtinai privati veikla, kuria užsiima privatūs asmenys. Decentralizuotu šildymu užsiimantys asmenys sugeba atlikti reikalingas investicijas, užsitikrinti kuro tiekimą, garantuoti veiklos saugumą ir atitikimą nustatytiems standartams. Decentralizuotas šildymas iš esmės veikia rinkos sąlygomis, nereguliuojamomis kainomis (nebent išskyrus, gamtinių dujų, elektros energijos tarifus) ir išlieka patrauklus būdas apsirūpinti šiluma.

Dabartinė CŠT įmonių nuosavybės situacija Lietuvoje yra nebaigto perėjimo iš planinės ekonomikos į rinkos ekonomiką pasekmė. Didžioji dalis šilumos įmonių priklauso viešajam kapitalui dėl istoriškai susiklosčiusių aplinkybių, nes praktiškai visa centralizuoto šilumos tiekimo infrastruktūra buvo sukurta planinės ekonomikos laikais. Po nepriklausomybės atgavimo šilumos tiekimo įmonės, kaip ir visas energetikos sektorius, buvo pertvarkytos ir atskirtos nuo kitų energetikos įmonių. Nemažai šilumos įmonių dabar iš dalies priklauso privačiam kapitalui (žr. pav. Nr. 1).

Centralizuotas šilumos tiekimas nėra tiesioginė valstybės funkcija ar strateginis sektorius

Kai kuriose ūkio šakose valstybė yra užėmusi pagrindinį vaidmenį ir yra vienintelis prekės ar paslaugos teikėjas (pvz., šalies gynyba). Tačiau centralizuota šilumos gamyba ar tiekimas nėra tiesioginė valstybės funkcija. Centralizuotas šildymas nėra sritis, kuriai būtinas viešasis kapitalas, ar ūkio šaka, kurioje viešasis kapitalas turi pranašumų.

Politiniais sprendimais valstybės gali nuspręsti tam tikras ūkio šakas ar atskiras įmones pripažinti strateginės reikšmės objektais. Galiojantis įstatymas¹ numato, kad Lietuvoje yra „strateginę reikšmę nacionaliniam saugumui turinčios valstybės įmonės ir valstybei nuosavybės teise priklausantys įrenginiai“, „strateginę reikšmę nacionaliniam saugumui turinčios įmonės ir įrenginiai“ ir „nacionaliniam saugumui užtikrinti svarbios įmonės“. Bet centralizuotos šilumos tiekimo įmonės nėra tarp įstatyme išvardintų įmonių. Be to, kai kurios įstatyme išvardintos įmonės priklauso (ar priklausė) privačiam kapitalui (pvz., AB „VST“, „Achema“ ir kt.) Šiuo požiūriu nėra pagrįstų prielaidų riboti privataus kapitalo veikimą CŠT srityje.

Centralizuotai tiekiamą šilumą nėra viešoji gėrybė

Kartais ekonominė teorija valstybės tiesioginį veikimą ekonomikoje grindžia „viešosiomis gėrybėmis“. Pagal ekonomikos teoriją prekės ar paslaugos yra viešosios gėrybės jei:

- *Vienam vartotojui vartojant prekę ar paslaugą, nesumažėja prekės ar paslaugos kiekis prieinama kitam vartotojui.* Remiantis šiuo kriterijumi, centralizuotai tiekiamą šilumą tikrai nėra „viešoji gėrybė“. Šilumos energija yra išsemiamas (baigtinis) produktas. Tam tikrą energijos kiekį suvartojus vienam vartotojui, kitam vartotojui energijos lieka mažiau, t.y. norint šilumos energiją patiekti papildomam vartotojui reikia atitinkamai pagaminti daugiau šilumos energijos.
- *Neįmanoma neleisti preke ar paslauga naudotis vartotojui, kuris už tą prekę ar paslaugą nesumokėjo.* Šiuo požiūriu šilumos energijos tiekimas taip pat negali būti priskirtas viešosioms gėrybėms. Šilumos energija yra tiekiamą vartotojams pagal sutartis, įvairiais būdais yra vykdoma šilumos energijos apskaita. Kartais iškyla keblumų ar diskusijų dėl tinkamiausio šilumos energijos apskaitos būdo, tačiau šios problemos yra išsprendžiamos. Galiausiai, kaip jau yra nutikę, vartotojams, nesumokantiems už šilumos energijos vartojimą, šilumos tiekimas būna nutraukiamas.

Viena iš pagrindinių pasitaikančių klaidų yra manyti, kad „viešąją gėrybę“ teikia viešasis sektorius. Iš tikro, nustatant, ar prekė yra „viešoji gėrybė“, tai, kuris sektorius – viešasis ar privatus – ją teikia, neturi jokios reikšmės. Akivaizdu, kad šilumos energijos tiekimas vartotojams yra ne „viešoji gėrybė“, o privati gėrybė. Svarbi ir reikšminga prekė, tačiau - ne „viešoji gėrybė“.

Centralizuotas šilumos tiekimas ir monopolija

Miestuose CŠT įmonės yra vienintelės CŠT įmonės, tačiau - ne vienintelis būdas apsirūpinti šiluma. Miestų daugiabučiuose namuose įmanoma šilumos gamyba naudojant gamtines dujas ar elektros energiją. Individualiuose namuose apsirūpinimo šiluma būdų yra dar daugiau. CŠT įmone yra vienintelė centralizuotai tiekiamos šilumos tiekėja vartotojams, su ja sudariusiems sutartį. Bet toks siauras rinkos apibrėžimas nėra naudingas nustatyti monopolijos buvimą. Išplėtus rinkos apibrėžimą iki šilumos arba apskritai energijos tiekimo, taptų akivaizdu, kad CŠT įmonė paprastai nėra vienintelė energijos tiekėja mieste.

Teiginiai, kad centralizuotas šilumos tiekimas yra monopolinė veikla, kartais yra grindžiami CŠT įmonėms suteiktomis išskirtinėmis teisėmis tam tikrose teritorijose (pvz., šilumos ūkio specialieji planai) arba sunkumais, su kuriais susiduria daugiabučių namų gyventojai, panorę atsisakyti CŠT paslaugos. Specialiųjų šilumos ūkio planų atveju iš tikro galima įžvelgti monopolijos bruožų. Tačiau šios išskirtinės teisės įmonėms yra suteikiamos valdžios reguliavimu. Atsijungimas nuo centralizuoto šilumos tiekimo yra įmanomas, o sunkumai (pvz., atlyginti žalą kitiems gyventojams) kyla iš bendro turto naudojimo principų.

Centralizuotas šilumos tiekimas turi monopolijos bruožų, tačiau tai yra reguliavimo pasekmė. Centralizuotas šilumos tiekimas pats savaime neprivalo būti monopolinė veikla. Argumentas, neva CŠT įmonės yra „natūralioji monopolija“ yra perdėm teorinis ir neatsižvelgiantis į realybę. Kaip jau minėjome anksčiau, Lietuvoje centralizuotu šilumos tiekimu tam tikroje teritorijoje užsiima tik viena įmonė ne todėl, kad ši įmonė iš rinkos išstūmė konkurentus. CŠT sistema buvo sukurta planinės ekonomikos laikais, o vėliau, konkuruojančių CŠT atsiradimas buvo negalimas dėl reguliavimo.

¹ Lietuvos Respublikos Strateginę reikšmę nacionaliniam saugumui turinčių įmonių ir įrenginių bei kitų nacionaliniam saugumui užtikrinti svarbių įmonių įstatymo pakeitimo įstatymas 2009 m. liepos 21 d. nr. XI-375

Teiginiai, kad centralizuotas šilumos tiekimas yra monopolinė veikla, vartojami pagrįsti, kad šis ūkio sektorius turi priklausyti ne privačiam kapitalui. Net jei tikėtume, kad CŠT įmonė yra monopolija, „natūrali monopolija“ ar „dominuojanti įmonė“, tokioms įmonėms yra taikomas *veiklos reguliavimas* (pvz., šilumos kainos reguliavimas), o ne apribojimai savininkų atžvilgiu. Pagal galiojančius principus, tai, ar centralizuotas šilumos tiekimas yra monopolinė veikla, neturėtų turėti įtakos, sprendžiant, leisti ar neleisti šioje veikloje dalyvauti privačiam kapitalui.

Kiti argumentai prieš privatų kapitalą CŠT sektoriuje

Prieš privatų kapitalą naudojami ir kiti argumentai, pvz., „CŠT sistema naudojasi daug žmonių“ ar „CŠT yra per daug svarbus“. Dar teigiama, neva CŠT yra per didelė ir per sudėtinga investicija privačiam kapitalui. Visi šie argumentai remiasi neteisingomis prielaidomis, neva privatus kapitalas yra nepatikimas, o jo valdytojai neturi tinkamų sugebėjimų valdyti infrastruktūrą. Iš tikro privatus kapitalas veikia visose ekonomikos srityse, didelėse ir mažose įmonėse. O svarbiausia, privatūs investuotojai, investuodami savo pinigus prisiima asmeninę finansinę riziką. Palyginimui – viešojo kapitalo įmonių (pvz., valstybės, savivaldybių įmonių ar akcinių bendrovių, priklausančių valstybei ar savivaldybėms) valdytojai tokios atsakomybės neprisiima.

Taigi, anksčiau išvardinti teiginiai, naudojami argumentuoti prieš privataus kapitalo dalyvavimą CŠT sektoriuje, yra arba nepagrįsti, arba neteisingai taikomi.

Užsienio šalių patirtis

Užsienio šalių praktika CŠT sektoriuje yra panaši į situaciją Lietuvoje, nors turi ir skirtumų. Pirmosios CŠT įmonės veiklą pradėjo kaip privačios kompanijos. JAV kompanija *Consolidated Edison of New York* veiklą pradėjo dar XIX a. pabaigoje ir vis dar išliko komercine įmone. Tačiau Europoje didelė CŠT sektoriaus dalis dėl XX a. antroje pusėje vyravusių ekonominių tendencijų buvo plėtojama kaip vieša nuosavybė (panašūs procesai vyko energetikos, transporto ir kt. sektoriuose) – tuo užsienio šalių patirtis panaši į Lietuvos. Tačiau skirtingai nei užsienio šalyse, praktiškai visas CŠT sektorius Lietuvoje buvo išplėtotas planinės ekonomikos laikais.

Kalbant apie pasiskirstymą tarp viešojo ir privataus kapitalo CŠT įmonių Europoje, dabartinė situacija yra nevienareikšmiška: yra viešajam kapitalui priklausančių įmonių, yra ir VPP įmonių. Lietuvoje veikiančios ne Lietuvos viešojo kapitalo įmonės, pvz., *Dalkia* ar *Fortum* yra Vakarų Europos bendrovės, beveik 51 proc. *Fortum* korporacijos akcijų priklauso Suomijos vyriausybei. Tai tik patvirtina bendrą nuostatą, kad VPP CŠT sektoriuje gali veikti ir veikia sėkmingai. Tikėtina, kad didėjant poreikiui teikti efektyvesnes paslaugas, augant investicijų poreikiui, o valstybėms susiduriant su viešųjų finansų problemomis, VPP projektų patrauklumas CŠT sektoriuje tik didės. Svarbu pastebėti, kad geroji VPP praktika, taisyklės ir kitos žinios apie VPP į Lietuvą atkeliauja būtent iš Vakarų šalių, patvirtinant tendenciją, kad CŠT įmonėse atsiranda vis daugiau privataus kapitalo.

2. Privataus kapitalo poreikis CŠT sektoriuje Lietuvoje

Privatus kapitalas CŠT sektoriuje Lietuvoje

Iš privataus kapitalo pasiskirstymo CŠT sektoriuje Lietuvoje (žr. pav. Nr. 1) galima padaryti keletą išvadų. Pirmą, daugumoje miestų šilumos tiekimo įmones valdo ne privatus, o viešasis kapitalas. Tačiau, jei atsiminsime, kad anksčiau *visas* šilumos įmones valdė vien tik viešasis kapitalas, privataus kapitalo atėjimas yra svarbus žingsnis pirmyn.

Antra, dabartinė situacija iliustruoja ne privataus kapitalo norą ar gebėjimus ateitį į CŠT sektorių, bet priešiniamsi privataus kapitalo atėjimui. Todėl privataus kapitalo dalyvavimo mastus reikia vertinti sėkmingai, t.y., kad privatus kapitalas sugebėjo įsiliesti į CŠT sektorių.

Investicijų poreikis CŠT sektoriuje

Investicijų poreikis šilumos tiekime susideda iš dviejų esminių dalių: esamos infrastruktūros išlaikymo (ar optimizavimo) ir naujų gamybinių pajėgumų kūrimo.

Esamos infrastruktūros išlaikymui reikalingos lėšos turėtų būti generuojamos per šilumos kainą ir yra įtrauktos į reguliuojamą šilumos kainą. Tačiau yra pasitaikę laikotarpių, kai nustatyta kaina būdavo per žema, ir įmonės turėdavo skolintis padengti einamąsias išlaidas. Tokioje situacijoje net investicijos esamos infrastruktūros išlaikymui (nusidėvėjimo padengimui) gali būti finansuojamos tik paskolomis, kurių atidavimo ir aptarnavimo sąnaudos vėliau didina šilumos kainą. Ankstesnė, iki 2010-ųjų galiojusi tvarka, kuomet šilumos kainos būdavo perskaičiuojama tik kartą metuose, sukurdavo panašią situaciją sparčiais kuro brangimo periodais. Metų pradžioje nustatyta reguliuojama šilumos kaina nebeatitkdavo kuro kainų metų pabaigoje. Tačiau šios problemos šiuo metu iš dalies yra išspręstos.

Nauji šilumos gamybos pajėgumai reikalauja papildomų investicijų. Investicijos į naujus gamybinius pajėgumus yra svarbios ir dėl galimybės šilumos gamyboje naudoti biokurą. Investicijų poreikis yra didelis dėl dviejų priežasčių. Pirma, nemaža dalis esamų šilumos energijos gamybos pajėgumų yra įdiegti planinės ekonomikos laikais, o tai reiškia, kad tokių įrenginių įdiegimas nereikalavo kapitalo sąnaudų. Antra, energijos gamybos įrenginiai naudojant biokurą yra brangesni nei panašūs įrenginiai, naudojantys tik iškastinį kurą. Taigi lėšos yra reikalingos dėl to, kad investicijos yra atliekamos rinkos sąlygomis ir todėl, kad pasirinkta technologija reikalauja santykinai didesnių pradinų investicijų.

Atsižvelgiant į tai, kad kuras yra esminė sąnaudų dalis šilumos kainoje, o biokuro kaina yra žymiai mažesnė nei Lietuvoje naudojamo iškastinio kuro kaina (žr. pav. Nr. 2), galima prielaida, kad santykinai didesnės pradinės investicijos (pastoviosios sąnaudos) atsipirks dėl mažesnių kuro kainų (kintamosios sąnaudos). Tačiau svarbu suprasti, kad tai yra bendra tendencija, o kiekvienas individualus projektas ir jo atsipirkimas turėtų būti vertinamas atskirai.

Lietuvos energetikos institutas studijoje² pateikia išvadą, kad siekiant racionalaus atsinaujinančių energijos išteklių panaudojimo CŠT sektoriuje, investicijos kiekvienais metais per ateinančius 10 metų turėtų būti apie keturis kartus didesnės nei vidutinės investicijos 2005-2008 metų laikotarpiu. Studija daro išvadą, kad „siekiant įgyvendinti platesnio AEI panaudojimo programą, Lietuva susidurs su viena iš pagrindinių problemų – lėšų investicijoms trūkumu“³.

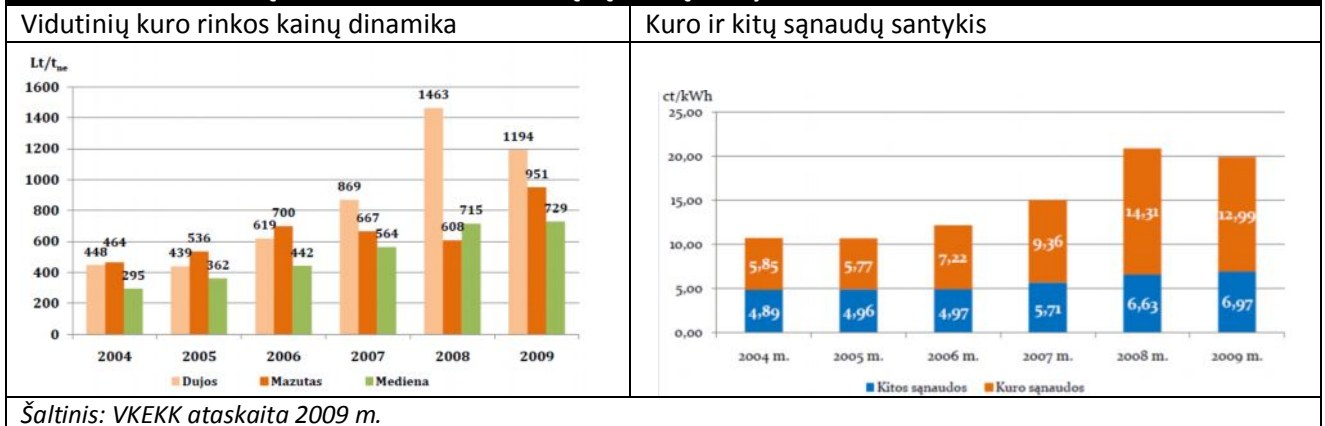
Perdavimo infrastruktūros poreikis naujose teritorijose neturėtų būti tiesiogiai siejamas su investicijų poreikiu, nes apsirūpinimas šiluma naujose teritorijose gali ir turi vykti konkurencijos sąlygomis.

Taigi investicijos reikalingos naujų gamybinių pajėgumų kūrimui, naujų energijos šaltinių (pvz. biokuro) panaudojimui ir esamos infrastruktūros optimizavimui. Privataus kapitalo pritraukimas čia svarbus dviem požiūriais. Pirma, privatus kapitalas gali suteikti reikalingas lėšas. Atsižvelgiant į sunkią dabartinę viešųjų finansų būklę, privatus kapitalas yra reikšmingas finansavimo šaltinis. Antra (ir ne mažiau svarbu), kartu su privačiu kapitalu ateina ir privataus sektoriaus valdymo praktikos, kurios sudaro paskatas nuolat efektyvinti veiklą ir mažinti sąnaudas.

² Šalies savivaldybėse esamų atsinaujinančių energijos išteklių (biokuro, hidroenergijos, saulės energijos, geoterminės energijos) ir komunalinių atliekų panaudojimas energijai gaminti, LEI, 2009

³ Ten pat

Pav. Nr. 2 Kuro kainų dinamika bei kuro ir kitų sąnaudų santykis



3. Šilumos ūkio valdymo būdai

Viešoji ar privati CŠT įmonė?

Teorinė diskusija, kurio kapitalo (viešojo ar privataus) įmonės yra efektyvesnės, vyksta jau seniai. Abiejų nuomonių šalininkai gali pateikti daug pavyzdžių ar individualių atvejų iliustracijų savo nuomonei pagrįsti. Šio darbo tikslas nėra įrodyti, kad privatus kapitalas yra *apskritai* efektyvesnis už viešąjį kapitalą. Tačiau, kaip jau minėjome, politinėje ar viešojoje erdvėje vykstanti diskusija, ar įsileisti privatų kapitalą į CŠT įmones, formuluojama netinkamai, nes esminis klausimas turėtų būti, kodėl privačiam kapitalui *neleidžiama* investuoti į CŠT įmones.

Jei žiūrėti vien iš efektyvumo pusės, egzistuoja nuomonė, kad viešasis kapitalas gali veikti taip pat efektyviai, kaip privatus - tiesiog jam tereikia perimti privataus kapitalo praktikas. Tačiau vien tas faktas, kad viešasis sektorius, norėdamas padidinti veiklos efektyvumą, perima privačias praktikas, rodo, kad privatus kapitalas veikia efektyviau. Jei viešojo kapitalo įmonėse yra efektyvumo rezervų, kuriuos gali išnaudoti tik privataus kapitalo praktikas, tai yra nenuginčijamas privataus kapitalo veiklos efektyvumo įrodymas.

Neseniai paskelbta „Lietuvos valstybės valdomo komercinio naudojimo turto metinę apžvalga“ patvirtina nuostatą, kad viešojo kapitalo įmonės yra valdomos neefektyviai. Nors CŠT įmonės nebuvo šio tyrimo dalis, bendros išvalgos gali būti taikomos visoms viešojo kapitalo valdomoms įmonėms, tame tarpe ir CŠT įmonėms.

Viešosios ir privačios partnerystės formos

Jei privačiam kapitalui nusprendžiama leisti investuoti į CŠT įmones, tai galima atlikti keliais būdais, pasirenkant norimą (ar politškai priimtina) nuosavybės ir valdymo kontrolės pasiskirstymą tarp viešojo sektoriaus ir privataus kapitalo (žr. pav. Nr. 3). Čia išvardinta tik dalis viešojo ir privataus kapitalo partnerystės formų (jų yra daugiau), o kiti šaltiniai gali pateikti kitokius tikslus partnerystės formų apibūdinimus. Tačiau lentelė pateikia partnerystės formų spektrą: nuo veiklos efektyvinimo viešojo kapitalo įmonėse iki visiško privatizavimo. Taip pat lentelėje pateikiamos tos VPP formos, kurios gali būti naudojamos CŠT sektoriuje Lietuvoje.

Pav. Nr. 3 Viešosios ir privačios partnerystės (VPP) formų apžvalga				
		Viešosios ir privačios partnerystės forma		
			Esminiai bruožai	
Privatus kapitalas ← nuosavybės kontrolė → Viešasis kapitalas	Privatus kapitalas ← valdymo kontrolė → Viešasis kapitalas	Veiklos efektyvinimas	Privataus sektoriaus metodų panaudojimas viešuosiuose subjektuose – pvz., personalo motyvacijos schemos, išteklių racionalizavimas.	Ir nuosavybės teisės, ir nuosavybės valdymas išlieka viešojo kapitalo kontrolėje. Bandoma padidinti viešojo sektoriaus efektyvumą.
		VPP – (ilgalaikė) nuoma	Privati kompanija gauna lėšų kurti, konstruoti (atnaujinti), eksploatuoti (prižiūrėti) viešąjį turtą, pvz., ligonines ar mokyklas. Kai turtas eksploatuojamas, tam tikrą laikotarpį (paprastai 20–35 metus) viešasis sektorius moka kompanijai reguliarių mokestį. Laikotarpio pabaigoje turtas grįžta valstybės nuosavybėn.	Ilgalaikėje perspektyvoje nuosavybės teisės išlieka viešosios nuosavybės kontrolėje. Ilgą laiką objektą valdo privatus kapitalas, paprastai turintis veiksmų priėmimo laisvę, nebent tai yra ribojama nuomos sutarties ar esamo reguliavimo.
			Privačiam sektoriui leidžiama teikti viešąsias paslaugas ir nustatyti jų kainą.	
			Privatus sektorius paprastai suteikia lėšas, būtinas infrastruktūros plėtrai, pvz., keliams ar tiltams ir nustato naudojimosi jais kainą	
VPP- Privataus kapitalo pritraukimas	Viešasis ir privatus sektorius įsteigia bendrą įmonę, siekiant įgyvendinti projektą, kuris teiktų naudą abiem projekte dalyvaujančioms šalims.	Nuosavybės teisės yra paskirstomos tarp privataus ir viešojo kapitalo. Atitinkamai pasiskirsto ir įmonės kontrolė.		
	Viešasis sektorius išsaugo mažąją akcijų dalį įmonėje, siekdamas išlaikyti dalies paslaugų teikimo visuomenei kontrolę.			
Privatizavimas	Viešasis sektorius parduoda įmones privatiems investuotojams.	Nuosavybės teisės priklauso privačiam kapitalui. Įmonės kontrolė taip pat priklauso privačiam kapitalui, nebent yra ribojama privatizavimo sutarties detalių ar esamo reguliavimo		
<i>Šaltinis – INTOSAI Guidelines on Best Practice for the Audit of Risk in Public/Private Partnership; Lietuvos Respublikos valstybės kontrolė; LLRI</i>				

Tačiau šis spektras labiau iliustruoja ne realias pasirinkimo galimybes, o kompromisus, kuomet viešojo kapitalo įmonės susiduria su problemomis, o viešojo kapitalo valdytojams trūksta politinės valios pilnai privatizacijai atlikti.

Veiklos efektyvinimo priemonės. Jei viešojo kapitalo valdytojai aktyviai siekia perimti privataus kapitalo praktikas valdant įmones, tai tik įrodo neabejotiną privataus kapitalo pranašumą prieš viešąjį kapitalą. Tuo pat metu, net ir pripažinus šį pranašumą, nuosavybės ir valdymo teises išlaiko viešasis kapitalas. Šią priemonę galima įgyvendinti iš vis be privataus kapitalo įsitraukimo, tad galima pagrįstai ginčytis, ar verta ją įtraukti į VPP sąvoką. Dėl šių priežasčių ši priemonė šiame darbe plačiau aptariama nebus.

Ilgalaikė nuoma. Ši forma populiari dėl to, kad viešasis sektorius išlaiko įmonės kontrolę. Bet dėl to atsiranda tam tikras paradoksas: pripažįstama, kad privatus kapitalas sugeba ilgą laiką valdyti įmonę, atlikti investicijas, bet nenorima, kad valdymas ir nuosavybės teisės privačiam kapitalui pereitų visam laikui. Nors jei vertintume ilgalaikės nuomos trukmę (15-30 metų) ir tai, kad dažnai po ilgalaikės nuomos sutarties pabaigos seka kita ilgalaikė nuoma, realiai viešojo kapitalo įmonę valdo privatus kapitalas. Lentelėje pateikiami tik keli ilgalaikės nuomos variantai. Iš tikro, ilgalaikės nuomos formų, tikslaus teisių ir atsakomybių pasidalinimo būdų yra daug, priklausomai nuo individualaus atvejo.

Jei ilgalaikė nuoma pasirenkama dėl iš nuomos gaunamų lėšų, ilgalaikė nuoma yra prastesnis lėšų generavimo būdas nei visiškai privatizavimas. Iš nuomos gaunamos lėšos (skirtingai nei privatizacijos atveju) yra gaunamos ne iškart, dalis lėšų yra gaunama ateityje (t.y. yra vertos mažiau dėl diskontavimo), galiausiai lėšos iš gaunamos iš nuomos yra mažesnės, nei iš privatizacijos.

Jei ilgalaikė nuoma yra renkama tam, kad privatus kapitalas atliktų reikalingas investicijas, kurių negali atlikti viešasis kapitalas, tai yra kitas pavyzdys, kodėl viešojo kapitalo įmonę verta visiškai privatizuoti. Ilgalaikė nuoma investicijų tikslu tik parodo, kad privatus kapitalas yra efektyvesnis lėšų sukaupti prasme.

Privataus kapitalo pritraukimas (ypač bendrų projektų atveju) gali būti pagrįsta priemonė, kuomet investicinis projektas yra tiek didelis, kad būtina kartu naudoti viešąjį ir privatų kapitalą. Alternatyviai, tik dalies (o ne visos) įmonės pardavimas gali būti politinis kompromisas, siekiant išlaikyti svarią viešojo kapitalo įtaką įmonės nuosavybės ar valdymo teisėms.

Pritraukiant privatų kapitalą, gali būti priimta sprendimas savivaldybei pasilikti tik mažąją akcijų dalį privatizuotoje CŠT įmonėje. Tokiu būdu dar didesnė nuosavybės ir valdymo teisės pereina privačiam kapitalui. Vis dėlto, jei tikslas yra lėšų generavimas, tuomet mažosios dalies akcijų išlaikymas negeneruojama tiek lėšų, kiek būtų galima. Jei tikslas yra įmonės kontrolė, tuomet mažoji akcijų dalis suteikia nepakankamą kontrolę.

Tik *privatizavimas* leidžia pasiekti tikslų, keliamų visoms įmonėms: veiklos efektyvumo, investicijų atlikimo, ilgalaikės perspektyvos užtikrinimo ir ekonomiškai pagrįstų mažų kainų vartotojams.

Žiūrint iš metodologinės pusės, galima ginčytis, kad veiklos efektyvinimas ir visiškai privatizavimas nėra viešojo ir privataus kapitalo partnerystės formos, nes abejais atvejais kontrolės ir nuosavybės teisės yra tik vieno – viešojo arba privataus – kapitalo rankose. Kitaip tariant - nebelieka partnerystės, nes visą įmonę valdo ir kontroliuoja tas pats kapitalas. Bet šie variantai yra naudingi, nes gerai iliustruoja viešojo ir privataus kapitalo sąveikų spektrą. Tačiau šiame darbe VPP sąvoka koncentruojasi į ilgalaikę nuomą ir privataus kapitalo pritraukimą.

4. Viešosios ir privačios partnerystės CŠT sektoriuje privalumai, trūkumai, grėsmės ir sprendimo būdai

VPP privalumai ir trūkumai

Jei privatus kapitalas į CŠT įmones ateina per VPP, t.y. kuomet viešasis ir privatus kapitalas dalinasi nuosavybės teisėmis ir kontrole, tai turi savų trūkumų ir privalumų. Kaip jau minėta anksčiau, pagrindiniai VPP privalumai kyla iš privataus kapitalo atėjimo, o pagrindiniai trūkumai – privataus kapitalo veikimo laikinumo ar veiklos apribojimo.

Galima teigti, kad pagrindinis VPP bruožas – viešasis sektorius išlaiko įmonės kontrolę. Žiūrint iš viešojo sektoriaus pusės, tai yra privalumas. Žiūrint iš laisvos rinkos pusės – trūkumas. Bet galima konstatuoti, kad net ir su šiuo trūkumu VPP yra geriau, nei situacija, kuomet įmonė priklauso ir yra valdoma vien viešojo kapitalo.

Privalumai

CŠT veikla didele dalimi remiasi infrastruktūra, kuri paprastai yra brangi ir ilgalaikė. Naudojantis VPP, abiem partneriams lengviau pasinaudoti kapitalo kaupimo galimybėmis, ypač jei privatus ir viešasis sektorius veikia skirtingose kapitalo rinkose.

VPP gali padalinti didelių projektų investicijų riziką tarp viešojo ir privataus sektorių. Viešasis sektorius gali būti nepajėgus įgyvendinti didelių projektų, dėl lėšų stokos ar gebėjimų trūkumo. Privatus kapitalas gali suteikti trūkstamus finansus ar kompetencijas. Tai ypač svarbu didelio masto CŠT projektuose.

Abu šie veiksniai sudaro galimybes atsirasti naujoms investicijoms ir ilgalaikiams projektams (pvz., biokuro panaudojimas centralizuotai šilumos gamybai), ilgalaikėje perspektyvoje galintiems sumažinti šilumos kainą.

Įgyvendinant VPP (pvz., ilgalaikę nuomą) CŠT įmonės gali gauti privačių lėšų iš investuotojų, taip sumažinant viešųjų lėšų poreikį. Be to, perdavus CŠT įmonės valdymą privačiam kapitalui sumažėja viešųjų vadybinių pajėgumų poreikis. Visi šie veiksniai yra ypač svarbūs dabartinėje ekonominėje situacijoje, kuomet viešajam sektoriui reikia mažinti išlaidas.

CŠT įmonę perdavus privataus kapitalo kontrolei, sumažėja ar iš vis yra eliminuojamos politinės įtakos įmonės valdymui. VPP atneša privačias valdymo praktikas ir galimybes optimizuoti CŠT įmonės veiklą, o privatūs CŠT įmonės valdytojai prisiima tiesioginę finansinę atsakomybę. Tai sudaro ne tik galimybes, bet ir paskatas optimizuoti įmonės veiklą, mažinti sąnaudas ir šilumos kainą vartotojams.

Be jau išvardintų VPP privalumų, *ilgalaikė nuoma* pasižymi išskirtiniu bruožu, kuris gali ypač tikti CŠT sektoriui. Dauguma CŠT projektų yra susiję su jau egzistuojančia infrastruktūra. Ir nors tiek privataus, tiek viešojo kapitalo įmonės yra atlikusios nemažai optimizavimo darbų, o centralizuotai tiekiamos šilumos energijos kiekis, bent jau lyginant su situacija prieš 10-15 metų, yra sumažėjęs (iš dalies dėl CŠT įmonių vykdomos optimizacijos), CŠT sistemos nėra planuojama atsisakyti. Priešingai, tiek Lietuvos, tiek ES mastu yra pripažįstama, kad CŠT yra labai svarbus energijos gamybai iš atsinaujinančių energijos šaltinių (pvz., naudojant biokurą, komunalines atliekas), efektyviai naudojant pirminę energiją (kogeneracija) ar diegiant aplinkos apsaugos priemones. Kadangi politiniu ir strateginiu lygmeniu yra nuspręsta išlaikyti CŠT sistemą, VPP suteikia unikalią galimybę pasinaudoti rinkos priemonėmis, privačiu kapitalu ir tuo pat metu išlaikyti esamą CŠT sistemą.

Trūkumai

Pagrindiniai VPP trūkumai – viešasis kapitalas išlaiko dalį įmonės nuosavybės teisių ir valdymo kontrolės, o įvykdytas VPP projektas gali atitolinti visišką privatizaciją.

Pritraukiant privatų kapitalą ar išnuomojant įmonę ilgam laikui (skirtingai nei visiško privatizavimo atveju) esminiai klausimai, ar, ir kiek paslaugos reikia, nėra keliami. Atvirkščiai, privatus kapitalas naudojamas pratęsti esamą situaciją. Bet kaip jau minėjome anksčiau, ši savybė gali būti ypač patraukli energetikos politikos kūrėjams.

Kadangi viešasis sektorius išlaiko įtaką, tai reiškia, kad reikalingi sprendimai dėl valdymo, optimizavimo ar investicijų gali būti nepriimti dėl išlikusios įtakos. Kitaip tariant, įmonėje likęs viešasis sektorius gali priešintis net ir neesminėms pertvarkoms.

Išlieka politinio pasipriešinimo galimybė privataus kapitalo atėjimui į CŠT įmonės per VPP. Nors pasipriešinimas gali būti mažesnis nei visiško privatizavimo atveju.

Ilgalaikė nuoma taip pat turi keletą specifinių trūkumų. Pirma, ilgalaikius projektus gali riboti nuomos sutarties trukmė, o tai reiškia, kad kai kurios ilgalaikės investicijos gali likti neįgyvendintos. Antra, kadangi nuomos atveju nuosavybės teisės išlieka savivaldybės rankose, išsiskyrus VPP dalyvių interesams (apie tai žr. žemiau) nuomos sutartis gali būti nutraukta. Jei savivaldybė (ar valstybė) norėtų susigrąžinti CŠT įmonę, nuomos sutartį nutraukti yra lengviau nei nusavinti nuosavybę (ką tektų daryti, jei įmonėje būtų atlikta dalinė ar visiška privatizacija).

VPP rizikos ir grėsmės

Pagrindinės rizikos kyla dviejose pagrindinėse vietose (žr. pav. 4). Pirma, svarbu, kaip yra pasirenkamas privatus partneris. Stebint politines ir viešas diskusijas, šis momentas turi disproporcinę įtaką VPP pradžiai, o kartais – net lemiamą. Todėl VPP rengėjai turėtų kreipti ypatingą dėmesį, užtikrinant skaidrų ir aiškų privataus partnerio pasirinkimą. Tuo pat metu skaidrus ir aiškus partnerio pasirinkimas yra naudingas finansine prasme, nes skaidrios ir aiškios taisyklės paprastai užtikrina didesnį potencialių investuotojų skaičių ir palankesnes sąlygas viešojo kapitalo valdytojams.

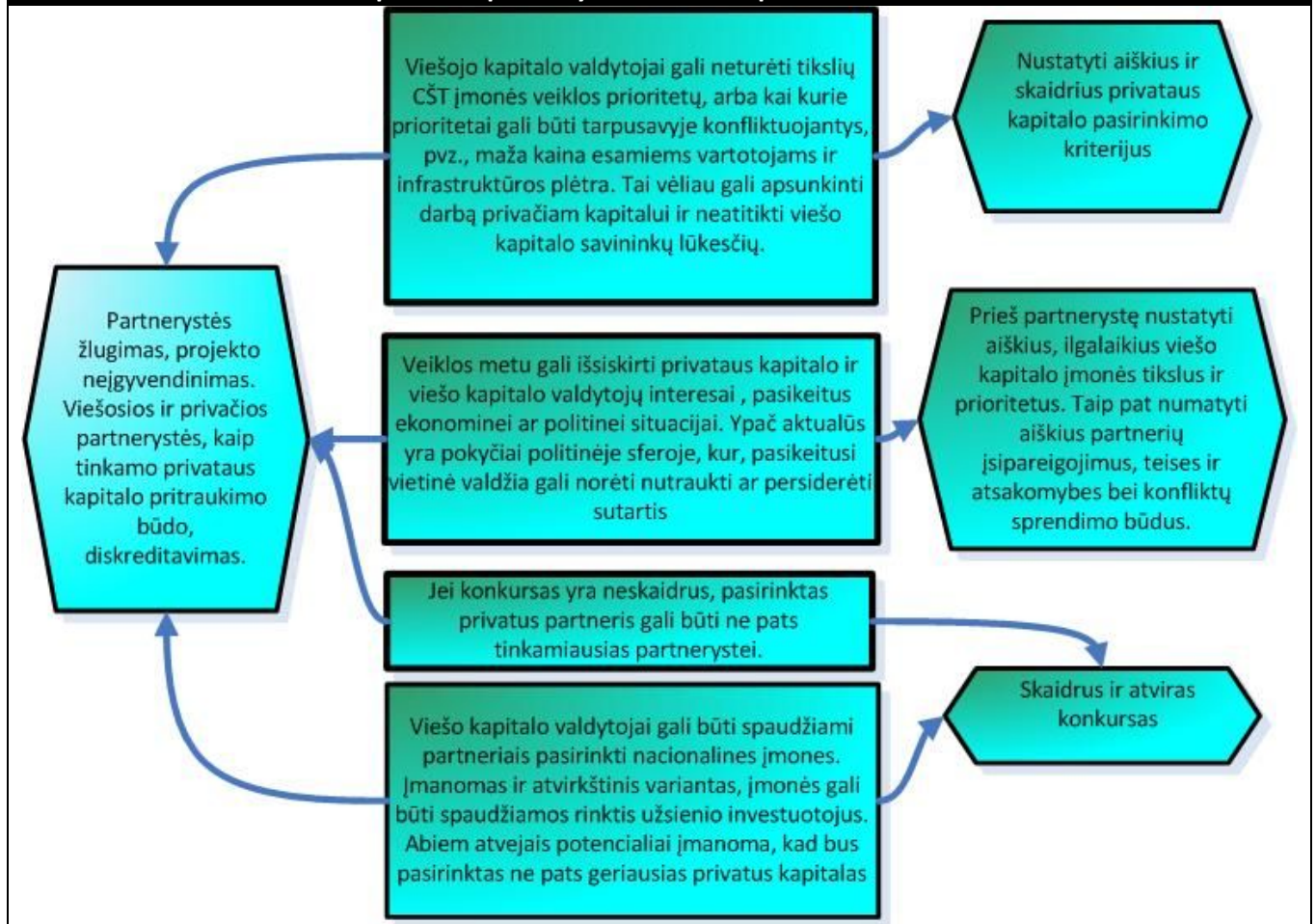
Antra, problemos gali kilti jau vykstančiame VPP projekte. Dėl objektyvių priežasčių, pvz., pasikeitus finansinei ar ekonominei situacijai, gali išsiskirti VPP dalyvių vizijos ar nuomonės dėl konkrečių sprendimų įmonėje priėmimo. Tokiu atveju ypač svarbu, kad VPP sutartis aiškiai ir vienareikšmiškai numatytų konfliktų sprendimų būdus, šalių teises, pareigas ir atsakomybes.

Ypač sudėtingos problemos gali iškilti, kuomet viena iš VPP šalių konfliktus bando spręsti ne sutarties rėmuose, bet ginčijant pačią VPP sutartį. Paprastai tokių žingsnių imasi viešojo kapitalo valdytojai privataus kapitalo atžvilgiu. Be to, tokie procesai yra gana tikėtini pasikeitus viešojo kapitalo valdytojams (pvz., kuomet naujai atėjusi valdžia ima peržiūrėti ar atšaukinėti ankstesnės valdžios sprendimus). Tokia praktika yra ypač ydinga, nes iš esmės yra veikama už sutarties ribų. Nors tokių atvejų nėra daug, tačiau šis ir kiti politinės rizikos elementai padidina rizikos galimybę ir sumažina VPP patrauklumą privačiam kapitalui.

Be išvardintų pagrįstų grėsmių, egzistuoja ir realiai mažai pagrįstos grėsmės, turinčios didelę įtaką sprendimų priėmėjams. Yra manoma, kad į CŠT įmones įsileidus privatų kapitalą, šis ims taikyti nepagrįstai aukštas energijos kainas. Tačiau šis argumentas ignoruoja, kad centralizuotai teikiamos šilumos tarifus nustato ne įmonė, o nepriklausomas reguliatorius.

Kitas, labiau pagrįstas argumentas teigia, kad privatus kapitalas gali atlikti nepagrįstas, neefektyvias investicijas, ir taip didinti net ir reguliuojamą energijos kainą. Iš tikro, sąnaudų „išpūtimas“ yra žinoma kainų reguliavimo problema. Tačiau šis argumentas ignoruoja tai, kad viešojo kapitalo įmonės gali daryti tą patį. O visų svarbiausia - privataus kapitalo įmonė rizikuoja savo nuosavu kapitalu, ir todėl turi didesnes paskatas atlikti efektyvias investicijas, palyginus su viešojo kapitalo įmone. Tad nors neefektyvių ar netinkamų investicijų grėsmė išlieka, ji labiau būdinga viešojo, o ne privataus kapitalo įmonėms.

Pav. Nr. 4 Galimos viešosios – privačios partnerystės rizikos ir sprendimo būdai



Tiesiogiai su privačiu kapitalu nesusiję nesusipratimai apie išlaidas šilumai po daugiabučio namo modernizacijos

Žemiau aprašytas argumentas paprastai nenaudojami diskusijose apie privatų kapitalą, tačiau yra pakankamai svarbus gyventojams priimant sprendimus dėl šilumos vartojimo efektyvumo padidinimo, t.y. daugiabučių modernizacijos. Be to, tai svarbu aspektas kalbant apie CŠT sistemos optimizavimą.

Pasitaiko nuomonių, teigiančių, kad daugiabučių modernizacija neapsimokės vien todėl, kad net jei gyventojai sumažins šilumos suvartojimą, CŠT įmonės padidins šilumos kainą tiek, kad kompensuotų prarastas pajamas. Ši nuomonė grindžiama (beje iš principo teisingai) tuo, kad šilumos kaina susideda iš pastoviųjų ir kintamųjų sąnaudų. Pastoviosios sąnaudos kyla iš infrastruktūros ir kitų įrenginių, kurių eksploatacija kainuoja nepriklausomai nuo suvartojamo šilumos kiekio. Kintamosios sąnaudos yra kuras (pvz., gamtinės dujos) ir išlaidos, kurios priklauso nuo suvartojamos šilumos kiekio, pvz., kuo daugiau suvartojama šilumos, tuo daugiau gamtinių dujų reikia (santykis tarp pastoviųjų ir kintamųjų sąnaudų pavaizduotas pav. Nr. 2). Šiuo metu pastoviosios sąnaudos išdalintos patiekto šilumos kiekiui. Sumažėjus šilumos suvartojimui, tos pačios pastoviosios sąnaudos bus išdalintos mažesniai energijos kiekiui. Taigi, jei niekas nesikeis, šilumos energijos kilovatvalandės kaina gali ir padidėti.

Iš principo argumentas logiškas, tačiau neteisingai suprantamas. Gyventojų išlaidos šildymui susideda iš *suvartotos šilumos kiekio padauginto iš šilumos kainos*. Po modernizacijos šilumos suvartojimas sumažėja iki 50 proc. Keliais procentais išaugusi kilovatvalandės kaina turės nepalyginamai mažesnį poveikį, nei perpus sumažėjęs šilumos suvartojimas. Kitaip tariant, modernizuotų namų gyventojai šilumai išleidžia mažiau tik todėl, kad jie suvartoja mažiau šilumos energijos. Modernizuotų namų gyventojų išlaidos šilumai turėtų sumažėti.

5. Išvados

Privatus kapitalas CŠT įmonėse turi būti traktuojamas ne kaip išimtis, o būtinybė:

- Viešojo kapitalo įsitvirtinimas CŠT įmonėse Lietuvoje yra planinės ekonomikos palikimas.
- Privataus kapitalo dalis CŠT įmonėse Lietuvoje didėja, o privatus kapitalas įrodo, kad gali tiekti centralizuotai gaminamą šilumą saugiai ir efektyviai.
- Argumentai prieš privatų kapitalą CŠT įmonėse yra nepagrįsti, neatsižvelgiantys į kontrolės galimybes kurias suteikia VPP, kainų reguliavimo ir vartotojų apsaugos mechanizmus veikiančius Lietuvoje.

CŠT sektoriui reikalingos didelės investicijos, kurių finansavimas be privataus kapitalo yra sunkiai įgyvendinamas:

- Esamos infrastruktūros optimizavimas reikalauja didelių investicijų, kurias viešajam sektoriui įgyvendinti be privataus kapitalo gali būti sudėtinga ar neįmanoma. Privataus kapitalo įtraukimas gali suteikti reikalingus finansinius ir vadybinius pajėgumus naujų gamybos ir perdavimo pajėgumų kūrimui.
- Investicijos į naujus gamybos pajėgumus (pvz., biokuro naudojimą centralizuotai šilumos gamybai), įgalintų siekti atsinaujinančių šaltinių naudojimo ir susijusių ES įsipareigojimų įvykdymo, nedidinant energijos kainos vartotojams. Biokuro naudojimui centralizuotai šilumos gamybai reikalingos didelės pradinės investicijos, kurios vėliau gali sudaryti prielaidas mažėti (ar nedidėti) energijos kainai.

Viešosios ir privačios partnerystės formos suteikia galimybę pritraukti privatų kapitalą į CŠT sektorių ir tuo pat metu išlaikyti įmonių kontrolę viešojo sektoriaus rankose:

- Visiškas privatizavimas yra geriausias privataus kapitalo pritraukimo būdas, tačiau jis gali būti nepriimtinas politiniu požiūriu.
- VPP formos, (pvz., ilgalaikė nuoma) turi savitų bruožų, ypač patrauklių CŠT sektoriui ir jam keliamiems tikslams - išlaikyti ir optimizuoti esamą CŠT sektorių.
- Didelės vertės, ilgalaikiuose projektuose VPP leidžia privačiam ir viešajam kapitalui pasidalinti rizika. Tuo pat metu tinkamas bendradarbiavimas padidina kapitalo sukaupti galimybes ir potencialiai leidžia įgyvendinti projektus, kurių viešasis ar privatus kapitalas negalėtų įgyvendinti atskirai.

Skaidrūs VPP partnerių pasirinkimo mechanizmai yra ir viešojo, ir privataus kapitalo interesas:

- Viena iš pagrindinių priežasčių, kodėl priešinamasi VPP projektams, yra privataus kapitalo partnerių pasirinkimo kriterijai. Skaidrūs ir aiškūs pasirinkimo kriterijai minimizuoja grėsmes, kad bus pasirinktas netinkamas privatus partneris.
- Skaidrūs ir aiškūs pasirinkimo kriterijai išplečia potencialių partnerių ratą, didina naudą, kurią gauna viešojo kapitalo valdytojas ir sumažina rizikas, kad VPP sutartys ateityje gali būti pakeistos.

VPP projektuose būtina numatyti partnerių interesų, teisių apsaugą, ypač privačios nuosavybės apsaugą:

- Atsižvelgiant į daugėjantį precedentų skaičių, kuomet VPP projektų CŠT įmonėse kyla konfliktai tarp privataus ir viešojo kapitalo valdytojų, reikia numatyti investicijų (ypač privataus kapitalo) apsaugos priemones.