

# Infrastruktūros šakų pertvarka, konkurencijos įgyvendinimas

**Vidmantas Jankauskas**

Profesorius habilituotas daktaras  
Vilniaus universiteto Kauno humanitarinio fakulteto  
Verslo vadybos ir ekonomikos katedra  
Muitinės g. 8, 3000 Kaunas, tel. 20 13 44

*Infrastruktūros šakos (energetika, telekomunikacijos, transportas, ilgai laikytos natūraliomis monopolijomis, per pastarąjį dešimtmetį imtos restruktūrizuoti, atskiriant konkurencinius elementus ir monopolines sritis. Tokių infrastruktūros šakų pertvarką, liberalizuojant rinką, įteisintą Europos Sąjungos (ES) direktyvomis, būtina diegti ir Lietuvoje, nusprendusioje suderinti savo teisinę sistemą su ES reikalavimais.*

*Šio straipsnio tikslas – išanalizuoti infrastruktūros šalių pertvarkymo priežastis, ištirti konkurencijos įgyvendinimo būdus, aptarti konkrečių šakų problemas, taip pat išnagrinėti, kaip pertvarkomos (ar nepertvarkomos) Lietuvos infrastruktūros šakos, kaip jose diegiama konkurencija.*

## Įvadas

Infrastruktūra vadinamos visą šalies ūkį jungiančios šakos: telekomunikacijos, energetika, keliai, uostai, oro uostai. Šios šakos dažniausiai buvo valstybės valdomos monopolijos, įteisintos įstatymais, Vyriausybės nutarimais ar netgi Konstitucija. Dauguma infrastruktūros šakų yra natūralios monopolijos arba turi natūralių monopolijų elementus, t. y. ekonominiu požiūriu nėra prasmės leisti dubliuoti tokių paslaugų teikimą (leisti tiesti keletą skirtingoms kompanijoms priklausančių bėgių, vamzdynų ar elektros oro linijas).

Tačiau per pastaruosius du dešimtmečius įvyko didelių technologinių pokyčių, pasikeitė šių šakų struktūra, pakito požiūris į infrastruktūros

šakas. Susiformavo nuomonė, kad kai kuriuos infrastruktūros šakų elementus galima atskirti nuo tos anksčiau monopoline atrodžiusios struktūros ir įgyvendinti konkurencijos principus [1].

Galima elektros energijos gamybos ir prekybos, dujų tiekimo, transporto ir t. t. konkurencija. Atskyrus konkurencinius elementus, lieka tikros natūralios monopolijos: tinklai, vamzdynai, geležinkeliai. Šios monopolijos turi būti reguliuojamos, tačiau jų reguliavimo struktūros turi būti nepriklausomos – tai garantuoja privataus kapitalo atėjimą į infrastruktūros šakas.

Šiame straipsnyje analizuojama, kaip Vakarų šalyse buvo pertvarkomos infrastruktūros šakos, atskiriant konkurencinius elementus, pritraukiant privatų kapitalą; pateikiama detalesnė kon-

krečių, gana skirtingų šakų – elektros energetikos ir transporto – struktūrinių pertvarkymų analizė. Lietuva, planuodama įsitraukti į Europos Sąjungos (ES) ekonomines struktūras, turi taip pat pertvarkyti savo infrastruktūros šakas, suderinti teisinius dokumentus. Todėl pagrindinis šio straipsnio tikslas yra ištirti Lietuvos infrastruktūros šakų pertvarkymo eigą, jo sparumą, teisinius šio pertvarkymo pagrindus ir jų trukmą, jų sutikimą su ES direktyvoms.

### **Struktūriniai pertvarkymai ir konkurencijos diegimas**

Infrastruktūros šakos, kaip ir kita ekonominė veikla, kinta priklausomai nuo ekonominių ir politinių aplinkybių, tačiau šių šakų kitimas yra daug lėtesnis, nes tai labai kapitalo imlios šakos. Devintajame dešimtmetyje JAV pradėjo infrastruktūros šakų dereguliaciją, o Anglija – privatizaciją. Šios dvi iniciatyvos davė impulsą daugelio pasaulio šalių infrastruktūros šakų pokyčiams.

Galima pastebėti, kad dar prieš dešimtmetį buvo manoma, kad energetikos kompanijos turi būti vertikalios integruotos monopolijos, nes tuo pasiekiamas masto ir apimties ekonomikos. Vyriausybės priimdavo vertikalų kompanijų integraciją kaip neišvengiamą natūralios monopolijos funkciją ir reguliavo ją (arba ir valdydavo, ir reguliuodavo), siekdamas, kad vartotojai gautų patikimą paslaugą priimtinomis kainomis. Technologiniai laimėjimai ir ideologiniai pokyčiai leido visiškai pakeisti požiūrį į tai, kad elektrą ir dujas gali tiekti tik vertikalios integruotos monopolijos. Vis plačiau įsigali požiūris, kad elektros energijos gamyba ir tiekimasis, dujų tiekimasis gali būti konkurencinė veikla. Elektros ir dujų perdavimas ir paskirstymas

lieka natūralios monopolijos, tačiau ir ten yra galimybių įdiegti konkurencijos elementus. Pirmia, vamzdinių ir tinklų modernizavimas bei plėtra gali būti atliekama viešojo konkurso būdu. Antra, tinklus valdyti ir eksploatuoti galima konkurso būdu patikėti kitoms (užsienio) kompanijoms, suteikiant koncesijas.

Struktūros kitimas ir privatizacija yra priemonės, siekiant didesnio šakos efektyvumo. Įvairios institucijos paprastai skatindavo struktūrines reformas, palikdamos nuosavybę ir valdymą valstybės rankose. Tačiau pastaraisiais metais vis labiau įsitikinama, kad privataus sektoriaus dalyvavimas yra efektyvus ir tose šakose, kur iki tol, atrodė, tegali būti valstybinės. Tradiciškai vyriausybės stengdavosi išlaikyti valstybės kontroliuojamas tas ūkio šakas, kurios labiausiai svarbios šalies ūkiui – tuo vadovaujantis, pavyzdžiui, elektros energetika buvo nacionalizuota tiek išsivysčiusiose, tiek ir besivystančiose šalyse. Tačiau per pastaruosius 10–15 metų atsirado variantų, kaip pertvarkyti šakos struktūrą, reguliavimo režimą, įtraukiant privataų kapitalą, vyriausybei paliekant kontroliuoti strateginius šakos klausimus. Negalima pasakyti, buvo išspręsti tokie sudėtingi klausimai kaip subsidijavimas (pavyzdžiui, Anglijoje įvestas organinio kuro mokestis, kuris buvo naudojamas atominėi energetikai subsidijuoti, šis mokestis galiojo keletą metų po privatizacijos) ar kryžminis subsidijavimas, kai vieni vartotojai moka už kitus (pavyzdžiui, ir po telekomų privatizacijos pajamomis iš tarptautinių pokalbių subsidijuojami vietiniai). Šie klausimai turi būti sprendžiami, tačiau jų sprendimas priklauso nuo vyriausybės politinės valios, o ne nuo šakos ar reguliavimo institucijų.

Infrastruktūros šakų pertvarkymas ir privatizavimas parodė, kad valstybinės monopolijos

dažnai piktnaudžiavo savo monopoline galia, veikė neveiksmingai, neefektyviai naudojo darbo jėgą. Pavyzdžiui, privatizavus Naujosios Zelandijos telekomą, jo paslaugų kainos sumažėjo vidutiniškai 44 proc., darbuotojų liko tik kiek daugiau nei pusė, privatizavus Estijos dujų įmonę, darbuotojų liko tik trečdalis [2]. Efektyvumo didinimas – aiškus ir svarbus privatizacijos tikslas, tačiau vyriausybės dažnai privatizuoja, siekdamos pritraukti pinigų ir pagerinti šalies biudžetą.

Neapgalvota privatizacija, kai tuo mėginama išspręsti visas problemas, nesukūrus nepriklausomos reguliavimo institucijos, nepertvarkius šakos struktūros, sukuria vietoj valstybinių privačias monopolijas, kurias po to labai sunku pertvarkyti. Pavyzdžiui, taip atsitiko, privatizavus nepertvarkytą British Gas monopoliją. Privatizuojant Anglijos elektros energetiką, ši šaka buvo pertvarkyta, išskaidant į gamybą, perdavimą ir paskirstymą. Svarbu, kad vyriausybė turėtų aiškią ateities viziją: kaip šaka atrodys po privatizacijos ir įstatymiškai pagrįsti būsimą struktūrą.

Prekybos ar finansų šakų konkurencijos svarba – visiems akivaizdi. Tačiau konkurencija tokiose šakose kaip vandens ar dujų tiekimas, elektros energetika ir telekomunikacijos nėra toks paprastas dalykas. Politikams, norintiems įdiegti konkurencijos principus šiose šakose, kyla du pagrindiniai klausimai: kaip plačiai įdiegti konkurenciją ir nuo ko pradėti?

Nusprendę, kiek ir kur bus įgyvendinta konkurencija, politikai turi nuspręsti ir kaip konkurenciją įgyvendinti, ir kokia forma. Jei konkurencija įgyvendinama lėtai, senasis monopolistas išlaiko dideles kainas. Tai ypač pasitvirtina ten, kur rinka stabili ir poreikiai smarkiai didėja (kaip telekomunikacijoje). Lėtas konku-

rencijos įgyvendinimas padidina tikimybę, kad tiekėjai greičiau susitars, o ne konkuruos tarpusavyje. Kita vertus, jei konkurencija įdiegiama staiga, prarandama galimybė, kad buvęs monopolinis tiekėjas galėtų pagerinti savo organizacinį efektyvumą. Užtuot prisitaikęs prie rinkos sąlygų, buvęs monopolistas gali sužlugti. Todėl restruktūrizacija prieš įvedant visišką konkurenciją yra svarbi ir būtina priemonė.

Elektros energetikoje, kur planavimas vaidina labai svarbų vaidmenį dėl elektros energijos svarbos visiems vartotojams, konkurencija įgyvendinama taip, kad kapitalo investicijos, atsi-perkančios tik per ilgą laikotarpį, nebūtų sustabdytos, tuo sukeliant dar didesnę neefektyvumą. Todėl konkurencija elektros energetikoje turi būti įgyvendinama pamažu. Pavyzdžiui, Anglijoje franšizės (nekonkurencinės srities) ribos buvo mažinamos per keletą metų nuo 1 MW iki 100 kW, kol galutinai visa rinka buvo atverta konkurencijai 1998 metais.

Yra įvairių būdų ir mechanizmų konkurencijai įgyvendinti. Tie mechanizmai gerai veikia, jei šaka taip pertvarkyta, kad funkcionuoja daug efektyviau. Pavyzdžiui, siekiant įdiegti efektyvią konkurenciją, pertvarkant Anglijos elektros energetiką buvo sukurtas elektros energijos pulas, t. y. rinkos mechanizmas elektros energijai supirkti. Kiekvieną pusvalandį visi elektros energijos gamintojai pasiūlo savo energiją į pulą, užsiprašdami kokią nori kainą – superkamas pigiausiai pasiūlytos energijos kiekis, reikalingas vartotojams.

Ekonomistai ne kartą pabrėžė, kad efektyvi konkurencija rinkoje sumažina išorinio reguliavimo reikalingumą, nes konkurencija dėl rinkos sukuria savireguliuojančią sistemą, garantuojančią, kad viršpelnio nebus. Konkurencija verčia kompanijas kiek galima mažinti savo iš-

laidas, kad būtų mi imizuoti rinkos praradimai konkurentams, skatina naujoves, mokslinius tyrimus ir plėtrą. Ten, kur daug rinkos dalyvių, galimybių susitarti tarpusavyje gerokai mažiau. Todėl, suprantama, daugelis ekonomistų siūlo diegti konkurenciją ir infrastruktūros šakose.

Galima tvirtinti, kad, jei rinka yra konkurencinė, reguliavimo ex-post taikant Konkurencijos įstatymą galėtų visai pakakti. Tik būtina, kad vienas konkurentas labai nepakeistų kitų konkurentų rinkos galios. Tačiau nė vienu atveju infrastruktūros šakose šis reikalavimas nepasitvirtino – vieno tiekėjo žlugimas turėjo didelės įtakos konkurentų rinkos galioms. Todėl tokių infrastruktūros šakų kaip elektra, dujos, telekomunikacijos konkurencija ir reguliavimas nelaikomi alternatyvomis, o vienas kitą papildo.

Pertvarkant infrastruktūros šakas, reguliavimas ne eliminuojamas, o keičiamas jo stilius. Ten, kur nėra konkurencijos, reguliavimas turi būti aktyvus, nes reguliuojama kompanija, dominuojanti rinkoje, neturi visiškai jokių paskatų gerinti savo veiklą. Privačiai ar valstybinei monopolijai pagunda siekti monopolinio pelno yra labai didelė. Kai į rinką ateina nauji dalyviai, prasideda konkurencija, aktyvus reguliavimo poreikis mažėja. Paaiškinsime tai pavyzdžiu iš telekomunikacijų. Aktyvus reguliavimas reiškia, kad reguliuotojas tvirtina kiekvieno prisijungimo sutartį, antruoju atveju reguliuotojas įsikiša tik jei kyla ginčas tarp susitariančių šalių.

Kaip pertvarkyti atitinkamą infrastruktūros šaką, priklauso nuo to, kiek joje galima pasiekti masto ekonomiją. Pavyzdžiui, elektros gamyboje nėra jokios masto ekonomijos sujungus elektrines į vieną kompaniją, netgi, kai sujungiamos skirtingos, viena kitą papildančios elektrinės: šiluminės (ar atominės) ir hidroelektrinės. Tačiau tikro techninio efektyvumo galima pasiek-

ti išlaikant vieną aukštos įtampos elektros tinklą kompaniją, turint omenyje, kokią svarbą vaidmenį vaidina elektros perdavimo sistema, užtikrindama visos elektros energetikos šakos patikimumą. Jei kurioje nors sistemos dalyje staiga krinta apkrova dėl avarijų elektrinėse ar elektros tinkluose, visa sistema gali būti išbalansuota. Siekiant sumažinti tokių avarijų riziką, sistemos integralumo priežiūra turi būti patikėta vienai kompanijai, kuri kontroliuoja dispečerinio centro veiklą. Šie techniniai reikalavimai iškelia šakos restruktūrizavimo ribojimus, o konkurencija turi būti įgyvendinama įvertinant šiuos ribojimus.

Nepaisant čia aprašytų problemų, plačiai pripažįstama, kad konkurencijos įdiegimas elektros gamyboje ir jos tiekimas, pasinaudojant atviru, nediskriminuojančiu priėjimu prie tinklų, galimas ir tai nekelia pavojaus elektros sistemos integralumui. Kaip geras pavyzdys paprastai pateikiamas Anglijos elektros energetikos restruktūrizavimas ir privatizavimas. Kartais rinkos liberalizavimas gali netgi padidinti tiekimo patikimumą, nes atsiranda daugiau rinkos dalyvių. Pavyzdžiui, Peru dauguma elektrinių yra šalies šiaurėje, o elektros poreikiai didžiausi pietuose, todėl elektros energetikos privatizavimas ir liberalizavimas paskatino naujų šiluminių elektrinių statybą pietuose – sistemos patikimumas padidėjo.

Kiek reguliavimas gali skatinti konkurencijos įgyvendinimą? Pagal savo prigimtį reguliavimas yra barjeras įeiti į rinką, todėl gali būti potencialių rinkos dalyvių, kurie norėtų konkuruoti rinkoje, bet dėl kokios nors priežasties negauna atitinkamos licencijos ar leidimo. Tai neišsprendžiama dilema, nes ten, kur yra natūrali monopolija, kaip dujų tiekimo vamzdynai, elektros perdavimo ir paskirstymo tinklai, siekiant

skatinti konkurenciją, būtinas reguliavimas. Tačiau infrastruktūros šakų konkurencinės rinkos ribotos, naujo rinkos dalyvio pasirodymo grėsmė ribojama reguliavimo instrumentais ir jų ilgalaikiškumu. Pavyzdžiui, Anglijos telekomunikacijos ir elektros šakose atitinkamos licencijos paprastai išduodamos 25 metams, apie jų galiojimo nutraukimą reikia pranešti prieš 10 metų.

Kaip susijusi šakos struktūra su reguliavimo tipu galima parodyti gamtinių dujų šakos pavyzdžiu, kur šakos išskaidymas reikalauja kitokio reguliavimo. Dujotiekių operatorius, kuriam draudžiama prekiauti dujomis ir jis tik transportuoja dujas, stengsis sudaryti kuo daugiau dujų transportavimo sutarčių, nes tai vienintelis jo pajamų šaltinis. Tačiau jei dujotiekių operatorius gali pats prekiauti dujomis, jis pirmiausia rūpinsis savo dujų transportavimu, kiti dujų prekiautojai gali būti diskriminuojami. Todėl politikams šiuo atveju reikia priimti sprendimą: ar atskirti dujų transportavimą ir prekybą jomis. Jei transportuotojui bus leista ir prekiauti dujomis, reguliavimo režimas turi būti daug griežtesnis, kad užtikrintų laisvą ir nediskriminuojamą trečiosios šalies pasinaudojimą vamydynamis. Reguliuotojui reikės daugiau darbuotojų, kad garantuotų trečiosios šalies dalyvavimo įgyvendinimą.

### **Infrastruktūros šakų konkurencija**

Aptarsime tik dviejų skirtingų infrastruktūros šakų – elektros energetikos ir transporto konkurencijos įgyvendinimą.

**Elektra.** Ekonomistai sutinka, kad palyginti nesunku įdiegti konkurenciją elektros gamyboje, tačiau ne perdavimo ar paskirstymo šakose, kurios yra natūralios monopolijos. Todėl daugumoje šalių daugiausia diskutuojama, kaip at-

skirti perdavimo ir paskirstymo paslaugas nuo elektros tiekimo, kad būtų elektros tiekimo konkurencija: didmeninėje ir mažmeninėje prekyboje elektra. Istorškai elektros perdavimas ir paskirstymas buvo sujungti į vieną sistemą, vartotojai mokėjo ne tik už energijos kilovatvalandes, bet ir nuolatinį mokestį už naudojimąsi tinklais. Netgi ten, kur paskirstymo kompanijos buvo atskirtos, jos turėjo monopolinę padėtį, ir vartotojas neturėjo jokio pasirinkimo. Monopolija dar stipresnė, kur elektros perdavimas ir paskirstymas priklauso vienai vertikaliai integruotai kompanijai. Ši monopolija sprendavo, iš ko pirkti elektrą (kai elektros gamyba buvo atskirų kompanijų rankose), o vartotojas negalėjo pasirinkti kitų elektros tiekėjų. Todėl svarbus klausimas – kokiomis sąlygomis ir kam leisti pasinaudoti perdavimo ir paskirstymo tinklais, kad būtų įgyvendinta konkurencija.

Konkurencija, aišku, gali apsiriboti didmenine prekyba, tai reikštų, kad iš elektros gamintojų tiesiogiai galėtų pirkti tik tie, kurie tiesiai prisijungę prie perdavimo sistemos. Tai būtų elektros paskirstytojai (laikant, kad paskirstymas atskirtas nuo perdavimo) ir didieji pramonės vartotojai. Konkurencijai įgyvendinti šiuo lygiu taip pat reikia atitinkamos teisinės ir reguliavimo struktūros, suteikiančios priėjimo prie tinklų teisę, nediskriminuojant rinkos dalyvių.

Konkurenciją galima įgyvendinti ne tik didmeninėje, bet ir mažmeninėje prekyboje, t. y. leisti daliai gamintojų ir kitiems tiekėjams tiekti energiją vartotojams, apeinant vietinio paskirstymo monopoliją. Tai kelia daugiau diskusijų, nes paskirstymo kompanija dažnai pagal įstatymą privalo tiekti energiją vartotojams ir plėtoti skirstomuosius tinklus. Todėl dažniausiai konkurencija įgyvendinama pamažu, siaurinant franšizės teritorijos ribas.

Anglijoje franšizės ribos iš pradžių buvo nustatytos 1 MW, t. y. visi vartotojai, kurių galios poreikis ne mažesnis už 1 MW, galėjo sudaryti tiesiogines pirkimo sutartis – pasirinkti tiekėją. Aišku, šios ribos nustatomos, keičiamos turi būti atsargiai, pamažu. Galima pasirinkti kitokius franšizės nustatymo variantus, pavyzdžiui, leisti konkurenciją tik esant papildomų elektros poreikių arba suteikti galimybę vartotojams pasirinkti, tačiau apie pasirinkimą gerokai iš anksto pranešti paskirstytojui. Čia gali kilti nelikvidaus kapitalo problema, ir paskirstytojas gali pareikalauti reguliuotojo tam tikro pereinamojo laikotarpio, per kurį jam būtų leista kompensuoti savo praradimus.

Pavyzdžiui, Baltimorės elektros ir dujų kompanija, turinti apie 6 GW instaliuotos galios elektrinių ir aptarnaujanti apie 1,1 mln. vartotojų (t. y. panašiai kaip AB „Lietuvos energija“), kai valstijos senatas nusprendė įvesti gamybos, o vėliau ir tiekimo konkurenciją, pareikalavo Viešųjų paslaugų komisijos (reguliuotojo) leisti jai surinkti iš vartotojų per pereinamąjį laikotarpį papildomus 1,2 mlrd. dolerių nelikvidaus kapitalo išlaidoms padengti. Komisija leido surinkti papildomai apie 0,5 mlrd. dolerių [3].

Kaip ir telekomunikacijose, elektros energijoje labai svarbus atviras ir nediskriminuojamas priėjimas prie tinklų, t. y. užtikrinimas teisės kitiems tiekėjams pasinaudoti perdavimo ir skirstomaisiais tinklais. Jei konkurencija įgyvendinama tik didmeninėje prekyboje, užtenka leisti pasinaudoti perdavimo sistema, kuria būtų tiekiamas elektra, nupirkta tiesiai iš gamintojų. Jei leidžiama ir mažmeninėje prekyboje, t. y. tiekimo konkurencija, būtinas atviras priėjimas ir prie skirstomųjų tinklų. Siekiant išvengti diskriminacijos, gali būti reikalaujama, kad paskirstymo kompanijos atskirtų dvi veiklos rūšis: pre-

kybą elektra ir tinklų aptarnavimą, tada reguliuojama tik pastaroji veikla, o kiti tiekėjai žino, kiek kainuoja tinklų paslaugos.

**Transportas.** Transportas labai skiriasi nuo kitų infrastruktūros šakų. Pirmiausia transportas apima platų veiklos spektrą: laivai, autobusai, geležinkeliai, uostai, oro uostai. Įgyvendinamas konkurencijos mastas priklauso nuo fizinių ribojimų, pavyzdžiui, kiek vietų lėktuvams nusileisti oro uoste. Konkurenciją sunkiau įdiegti uostuose, oro uostuose ir geležinkelyje. Aišku, uostai konkuruoja tarpusavyje, jei geografiškai nutolę netoli vienas kito, tačiau jų paslaugų struktūra daug įvairesnė, palyginti, pavyzdžiui, su homogenine elektros prigimtimi. Konkurencija pakraunant laivus, sandėliuojant krovinius uostuose galima, tačiau dalykai, susiję su saugumu, navigacija ir aplinkos apsauga, kontroliuojami.

Oro linijos pasaulyje griežtai reguliuojamos, be ekonominio reguliavimo kontroliuojamas saugumas, triukšmo lygis. Reguluojami buvo ir reisai, tarifai oro uostuose, tačiau nuo dešimtojo dešimtmečio pradėtas dereguliacijavimas. JAV dereguliacijavimas leido sumažinti bilietų kainas ir suteikti vartotojams didesnę pasirinkimą. Oro linijos ne kartą jungėsi, tuo sukoncentruodamos nuosavybę ir mažindamos konkurenciją.

Geležinkeliai – viena iš seniausių reguliuojamų infrastruktūros šakų. Šioje šakoje yra stipresnis infrastruktūros ir traukinių ryšys: veikla gali būti pagerinta arba gerinant infrastruktūrą, arba riedmenis ir kitą įrangą. Antra, kadangi geležinkeliai yra tinklai, tarp vartotojų gali kilti problemų, skirtingų negu keliems tiekėjams naudojant elektros tinklus – būtinas traukinių eismo reguliavimas, tvarkaraštis ir t. t. Trečia, infrastruktūros išlaidos sudaro daugumą visos sistemos eksploatacijos išlaidų, riedmenys bran-

gūs, ilgas jų amortizacijos laikotarpis. Dėl to dažnai nėra rinkos padėvėtai įrangai.

Kai Argentinos vyriausybė 1989 m. reorganizavo „Argentinos geležinkelių“ (AG) kompaniją ruošdamasi ją privatizuoti, šie veiksniai vaidino svarbų vaidmenį sprendžiant, kaip pritraukti privatų kapitalą. AG buvo atsakingi už keleivių ir krovinių vežimą, eksploatavo šešias pagrindines geležinkelio linijas bei miesto ir metropoliteno sistemas Buenos Airėse. Po reorganizacijos visos pelningos paslaugos atiduotos pagal koncesijas privačiam sektoriui, nuostolingos linijos uždarytos, didelė dalis AG nekilnojamo turto parduota. Buenos Airių metropolitenos sistema reorganizuota į naują kompaniją, jai kontroliuoti sukurta reguliavimo agentūra, kuri reguliavo metropoliteno ir priemiesčio traukinių veiklą. Konkurencija tiesiogiai nebuvo įdiegta, tačiau nustatyti efektyvumo stimulai privatiems operatoriams ir įtraukti į koncesijos sutartis [1].

Didžiosios Britanijos geležinkelių privatizavimas vykdomas dviem etapais: pirma, visiems krovinių ir keleivių vežimo operatoriams, turintiems licencijas, nustatomas atviras priėjimas prie geležinkelio tinklų, antra, keleiviams vežti skelbiami konkursai gauti atitinkamas paslaugas franšizei. Ši privatizacija įvykdyta visiškai neseniai ir jau sulaukė ir pritarimų, ir kritikos. Pavyzdžiui, po didelės traukinio avarijos 1999 m. rudenį, kai žuvo daug keleivių, eismo saugumo kontrolė vėl grąžinta vyriausybei.

## **Lietuvos infrastruktūros šakų pertvarka**

**Elektrės energetika.** Pirmojo, tarptautine teorija ir praktika pagrįsto elektros energetikos reorganizavimo plano metmenys buvo pateikti Pa-

saulio banko ekspertų 1993 m. parengtoje ataskaitoje [4].

Aptariamoje ataskaitoje pateikto Lietuvos elektros energetikos sektoriaus restruktūrinimo ir privatizavimo plano metmenys susideda iš keturių etapų. Pirmuoju etapu Vyriausybė paruošia Energetikos įstatymo projektą, kurį patvirtinus Seime, energetikoje atsiranda teisiniai pagrindai. Lietuvos valstybinė energetikos sistema pertvarkoma į Nacionalinę elektros kompaniją (NEK), o visos šiame sektoriuje veikiančios paslaugų kompanijos ar vienetai korporatizuojami ir pasirašo sutartis su NEK. Antru etapu parengiamas Elektros įstatymas, kuriuo remiantis įkuriama nepriklausoma Energetikos reguliavimo komisija (ERK). Ši komisija išduoda licencijas, nustato elektros tarifus, tvirtina elektros tinklų eksploatavimo taisykles. Centralizuotos šilumos tiekimas, taip pat elektros paskirstymas atskiriami ir perduodami savivaldybėms arba privatizuojami, o NEK pasilieka perdavimo tinklus ir nacionalinį dispečerinį centrą, kuris tampa bendru elektros supirkėju. Trečiu etapu ERK nustato perdavimo tarifus ir nediskriminacinio priejimo prie tinklų tvarką – stambiesiems vartotojams suteikiama teisė pirkti energiją tiesiai iš gamintojų. Ketvirtu etapu toliau įgyvendinama gamybos konkurencija, skatinami nepriklausomi gamintojai, dalis generuojančių galių privatizuojama. NEK pasilieka tik nacionalinį tinklą ir Ignalinos atominę elektrinę.

Šis planas ir dabar atrodo visiškai nepasenęs, tačiau realiai įgyvendintas tik pirmasis jo etapas, atskirtas ir atiduotas savivaldybėms centralizuotas šilumos ūkis. Iki šiol nėra nei Elektros įstatymo (vis dar rengiamas), Valstybinę kainų ir energetikos kontrolės komisija nėra tikroji reguliuotoja, nes vykdo tik dalį funkcijų, neįtei-

sintas vienintelis supirkėjas, nuo gamybos ir paskirstymo neatskirti perdavimo tinklai.

Planai pertvarkyti Lietuvos elektros ūkį buvo pateikti ir pirmojoje Nacionalinėje energetikos strategijoje, tačiau taip pat liko tik popieriuje.

Detalus elektros energetikos pertvarkymo planas pateiktas 1996 m. pagal PHARE programą Price Waterhouse ir ESB International kompanijų ekspertų atliktoje studijoje [5]. Apibendrinant ataskaitoje pasakyta, kad Lietuvos elektros sektoriaus institucinė struktūra ir valdymas nevykę, todėl būtinos reformos.

Pirmu pertvarkymo etapu siūloma gamybą atskirti nuo perdavimo tinklų, o pastaruosius iš pradžių eksploatuoti kartu su skirstomaisiais tinklais. Tačiau gamybos atskyrimas nebūtinai reiškia, kad elektrinės tuoj pat bus privatizuotos. Iš pradžių visa elektros energijos gamyba gali būti sujungta į vieną verslo vienetą, turintį savo sąskaitą, biudžetą, nepriklausomą vadybą ir skaidrius santykius su kitais technologiniais vienetais. Darbo autoriai siūlo, kad kiekviena elektrinė taptų nepriklausomu vienetu (šis siūlymas susilaukė ypač griežtos LE vadovybės kritikos, nes ir Vakarų šalyse elektros energijos gamybos kompanijos paprastai turi ne po vieną elektrinę). Kartu siūloma, kad termofikacinės elektrinės būtų perduotos savivaldybėms, o hidroakumuliacinė elektrinė liktų valdoma ir kontroliuojama centrinės dispečerinės.

Gamyba yra ta elektros energetikos sritis, kur galima skatinti konkurenciją. Lietuvoje gryna konkurencija elektros gamyboje tokia kaip Anglijoje ar Skandinavijos šalyse neįmanoma, bet ne dėl to, kad Lietuva – maža šalis, o daugiausia todėl, kad esamos elektrinės labai didelės, jų bloškai galingi – nėra pakankamai vienodo svorio rinkos dalyvių. Ataskaitos autoriai siūlo įsteigti

Energijos supirkėją, kuris elektrinėse pagamintą elektros energiją supirkinėtų, remdamasis sudarytomis sutartimis, nediskriminuodamas gamintojų. Toks modelis taikomas Portugalijoje, Šiaurės Airijoje, Vengrijoje, jis yra vienas iš dviejų modelių, įteisintų Europos Sąjungos priimtoje Elektros direktyvoje [6]. Energijos supirkėjas sudaro sutartis su gamintojais, šiomis sutartimis suderindamas investicijas, eksploatacines sąnaudas, rezervo apmokėjimą, apmokėjimą už patiektą energiją ir paslaugų standartus. Ataskaitoje siūloma, kad energijos supirkėjas būtų atskirtas nuo AB „Lietuvos energija“ ir taptų pavaldus energetikos ministrui.

Elektros perdavimas aukštos įtampos tinklais ir centrinė dispečerizacija yra natūralios monopolijos funkcijos, todėl turi likti LE kontroliuojamos. Pirmu etapu, minėta, nesiūloma atskirti paskirstymo ir tiekimo nuo perdavimo funkcijų, nes tam nėra nei ekonominių, nei efektyvumo didinimo paskatų. Lygiai taip pat nesiūloma steigti elektros tiekimo firmų, kurios galėtų užsiimti vien elektros prekyba, tačiau tolimoje ateityje jos gali tapti svarbios ir reikalingos. Nesiūloma ir kurti regioninių elektros ir centralizuotos šilumos tiekimo bendrų įmonių, nors tokių siūlymų teko išgirsti iš ne vieno Lietuvos politiko ar specialisto. Tik vėlesnėje pertvarkymo stadijoje siūloma skirstomuosius tinklus atskirti nuo perdavimo tinklų ir įkurti keletą regioninių tinklų kompanijų, tačiau jų turi būti mažiau nei esami septyni filialai. Kiek kompanijų reikės įsteigti, priklausys nuo keleto kriterijų:

- garantijų, kad įkurtos tik finansiskai ir techniškai gyvybingos kompanijos;
- papildomų sąnaudų, reikalingų atskirų kompanijų veiklai, įvertinimo;
- reguliuotojo sugebėjimo palyginti atskirų kompanijų veiklą;



- jei skirstymo įmonių nenumatoma privatiuoti, jos gali būti skaidomos į mažesnes.

Po 1996 m. rudenį įvykusių Seimo rinkimų paskirta nauja Vyriausybė pareiškė, kad energetika bus restruktūrizuota. Tačiau ryžtingi ir energingi veiksmai truko tik apie pusmetį: skubos tvarka buvo priimtas atskiras LE restruktūrizacijos įstatymas, pagal kurį centralizuotas šilumos tiekimas kartu su termofikacinėmis elektrinėmis buvo atskirtas nuo LE ir perduotas savivaldybėms. Taip pat ryžtingai buvo paskelbta, kad skirstomieji tinklai bus atskirti, išskaidyti į keletą nepriklausomų įmonių ir galbūt privatiuoti. Taigi, nors visuose ankstesniuose projektuose buvo kalbama, kad pirmiausia reikia atskirti gamybą, nes ta sektoriaus dalis gali būti konkurencinė, o vėliau atskirti perdavimo tinklus ir įsteigti nepriklausomą energijos supply, ūkio ministras nusprendė kitaip: pirmiausia atskirti skirstomuosius tinklus. Bet ir tokia reformų eiga gali būti pateisinama: pirmiausia reforma pradedama nuo vartotojo, užtikrinama, kad paslaugų kokybė būtų gera, o vėliau pertvarkoma gamyba (pavyzdžiui, tokį variantą siūlo Europos rekonstrukcijos ir plėtros banko ekspertas [7]).

1997 m. pabaigoje Lietuvos ekspertai parengė LE reorganizavimo planą, kuriame siūloma atskirti skirstomuosius tinklus ir įsteigti septynias nepriklausomas įmones esamų filialų pagrindu [8]. Tačiau pateikus šį planą, prasidėjo ilgos ir nevaisingos diskusijos: kaip nustatyti ribą tarp perdavimo ir skirstomųjų tinklų, kiek paskirstymo įmonių įkurti ir t. t.

Po ilgų diskusijų LE ir jos tinklų filialų vadovų pastangomis 1999 m. pavasarį parengtas dar vienas LE reorganizavimo projektas, kuris pataisytas balandžio mėnesį pateiktas tvirtinti Vyriausybei [9]. Pagal šį projektą AB „Lietuvos

energija“ skaidoma į penkias naujas bendroves: bendrovę, vykdančią elektros gamybos ir perdavimo funkcijas, ir keturias skirstomųjų tinklų bendroves. Pirminei įmonei lieka 330, tranzitinės 110 ir 35 kV įtampas elektros tiekimo linijos bei pastotės, regioninės gamybinės bazės priskirtos elektros perdavimo tinklui. Pasirinkimą įkurti keturias skirstomųjų tinklų įmones lėmė būtinumas maksimaliai išlyginti atskiruose regionuose elektros energijos skirstymo savikainą (ir kainas), be to, siekiama, kad kuriamos bendrovės išliktų pakankamai stambios, panašios pagal apyvartą, vartotojų skaičių, tuomet jos turėtų galimybių efektyviau dirbti.

Ir šis projektas nebuvo priimtas. Vyriausybė įkūrė laikiną komisiją, kuri parengė pagrindinius reorganizavimo principus, juos 1999-ųjų metų pabaigoje patvirtino Vyriausybė.

Įvertinant visą pirmiau aprašytą Lietuvos elektros sektoriaus pertvarkymų eigą, galima pasakyti, kad atliktos tik kosmetinės reformos, o elektros sektorius iki šiol lieka neskaidrus, neefektyvus, vis dar netiesiogiai valdomas ministerijos.

Todėl būtinas ilgalaikis viso elektros sektoriaus, ne tik LE, pertvarkymo planas. Jo metmenys turi būti pateikti naujosios Nacionalinės energetikos strategijos įgyvendinimo veiksmų plane, kurį numatyta šiemet (2000 m.) parengti, jį turi patvirtinti Vyriausybė. Principines nuostatas pateikia ES Elektros direktyva, reikia tik apsispręsti, leisti trečios šalies priejimą ar įgyvendinti vienintelio supirkėjo modelį. Kadangi visos Baltijos šalys iš esmės sutarė įkurti bendrą elektros rinką, reikėtų ir orientuotis į tokį variantą [9]. Pirmu etapu būtina atskirti gamybos, perdavimo ir paskirstymo technologines grandis, bent jau buhalterinės sąskaitos turi būti atskiros, o perdavimo grandis dar turėtų gauti ir

tam tikrą nepriklausomumą. Tai būtina tolesnei reformų eigai, nes tik nepriklausoma ir skaidri perdavimo paslauga, teikiama gamintojams ir vartotojams, nediskriminuojant nė vieno, gali leisti įgyvendinti rinkos santykius elektros sektoriuje. Vyriausybė turi priimti planą, kaip bus atverta elektros rinka: nustatyti aiškias sąlygas ir tvarką, kuri leistų šias sąlygas tenkintiems vartotojams pirkti energiją tiesiai iš gamintojų, vėliau tie reikalavimai būtų mažinami. Geriausia, kad kvalifikuoti vartotojai būtų ne tie, kurie techniškai prieina prie aukštos įtampos tinklų ar užsiima specifine veikla, o suvartojantys daugiau nei, tarkime, 15 GWh elektros energijos per metus. Kai kurie gamintojai (naudojantys atsinaujinančių rūšių energiją, termofikacinės elektrinės) taip pat galėtų turėti privilegijų, kurias griežtai apibrėžtų įstatymas arba nustatytų Vyriausybė.

Vyriausybė, 1999 m. pabaigoje patvirtinusi elektros ūkio reorganizavimo nuostatas, skubina reformas: numatoma, kad reorganizacijos planas turėtų būti patvirtintas dar iki 2000 m. vasaros. Kartu rengiamas elektros ūkio reorganizavimo įstatymas, kuris turėtų paspartinti reorganizaciją.

Tolesnis elektros energetikos pertvarkymas turėtų vykti derinant reformų eigą su kitomis Baltijos šalimis, siekiant kartu įsitraukti į ES struktūras. Tam reikalingi techniniai, ekonominiai, teisiniai ir politiniai sprendimai. Techniniu požiūriu būtinos elektros perdavimo linijos, sujungiančios Lietuvos elektros tinklus su Lenkijos, o Estijos – su Suomijos elektros tinklais, šie projektai gali būti įgyvendinti per artimiausius 3–5 metus. Nuo politikų priklausys, Baltijos šalys liks prijungtos prie Rusijos bendros energetikos sistemos ar griežtai atsiribos nuo jos ir tiesiogiai susijungs su Vakarų Euro-

pos sistema (UCTE), ar pagaliau išnyks barjerai tarp atskirų sistemų ir visa Europa nuo Gibraltarą iki Uralo bus sujungta į bendrą elektros sistemą.

Sunku įsivaizduoti konkurencinę elektros rinką Lietuvoje, kur vyrauja tokie milžinai kaip Ignalinos AE (netgi uždarius vieną bloką, kaip numatoma neseniai patvirtintoje Nacionalinės energetikos strategijoje, ji galėtų patenkinti daugiau nei pusę visų šalies elektros poreikių) ir Lietuvos elektrinė, tačiau bendra Baltijos šalių rinka yra visiškai realus netolimos ateities dalykas. Dabartinis Baltijos dispečerinis centras gali tapti nepriklausomu perdavimo sistemos operatoriumi, kuris reguliuotų mainus Baltijos šalyse, taip pat su šalimis kaimynėmis bei regioninėmis sistemomis (kaip kad NORDEL). Kad šis operatorius efektyviai funkcionuotų, būtinos rinkos taisyklės, taip pat suderinti įstatymai, taisyklės, normos, standartai. Jei Baltijos elektros rinka bus kuriama NORDEL rinkos pavyzdžiu (kuri, daugelio ekspertų vertinimu, efektyvesnė negu Anglijos ir Velso), tai vyraus dvišalės sutartys, o momentinėje rinkoje bus prekiaujama rezervo, dažnio ir įtampos palaikymo bei kitomis paslaugomis.

Taigi pertvarkytoje ir liberalizuotoje Lietuvos elektros rinkoje stambiaji vartotojai galės pirkti elektros energiją iš Latvijos ar Estijos, o galbūt ir iš Norvegijos elektrinių. Galima prognozuoti, kad Ignalinos AE, dirbdama vienu bloku ir įgyvendindama saugumo priemones bei kaupdama uždarymo fondą, sunkiai galės konkuruoti šioje rinkoje, todėl Vyriausybei gali net tekti įvesti specialų mokestį, kaip tai padaryta Anglijoje, gelbstint atomines elektrines. Tačiau Lenkijoje ar Estijoje elektra neturėtų būti daug pigesnė, nes šios šalys, taikydamosi prie griežtų ES aplinkosaugos standartų, turės įdėti nema-

žas investicijas, kad sumažintų anglimi ir skalūnais kūrenamų elektrinių įtaką aplinkai.

**Dujų ūkis.** Akcinė bendrovė „Lietuvos dujos“ (LD) yra vertikaliai integruota monopolinė dujų kompanija, kuri perka gamtines dujas prie šalies sienos, transportuoja jas magistraliniais ir skirstomaisiais dujotiekiais (visi jie, išskyrus skirstomųjų tinklų trumpus gabalėlius, priklauso LD), teikia paslaugas vartotojams. Be to, ji gamina dujinius įrenginius, paskirsto ir parduoda vartotojams suskystintas dujas. Pastaraisiais metais atsirado kompanijų, kurios perka dujas iš Rusijos ir parduoda jas vartotojams, pasinaudodamos LD vamzdynais (trečiosios šalies dalyvavimas).

1996 m. pagal PHARE programą atliktoje „Baltijos dujų studijoje“ [10] pasiūlyta pertvarkyti šią monopolinę įmonę. Pirmiausia siūloma atskirti nepagrindinės veiklos rūšis: dujinių įrenginių gamybą ir prekybą suskystintomis dujomis. Nė viena iš šių veiklos rūšių nesusijusi su gamtinių dujų verslu, todėl gali būti atskirtos ir sukurtos nepriklausomos kompanijos. 1999 m. pabaigoje Vyriausybė pritarė tokiam ne pagrindinės veiklos atskyrimui ir spartina privatizacijos procesą.

Minėtoje ataskaitoje taip pat siūloma atskirti paskirstymo įmones nuo transportavimo (perdavimo) ir sukurti atskiras teisiškai ir komerciškai nepriklausomas kompanijas. Ši reforma būtų vykdoma dviem etapais. Pirmu etapu paskirstymo kompanijos liktų priklausomos AB „Lietuvos dujos“, tačiau taptų komerciniais vienetais. Percinamuoju laikotarpiu šios paskirstymo kompanijos taptų komercinės ir būtų paruoštos privatizuoti. Antru etapu regioninės kompanijos taptų akcinėmis bendrovėmis, kurias galėtų perimti arba savivaldybės, arba privatūs investuotojai. Perdavimo tinklų (magistralinio dujotiekio) įmonės liktų tokia veikla:

- gamtinių dujų importas, transportavimas, dispečerizavimas ir perdavimas regioninėms skirstomosios kompanijoms (ilgalaikiai kontraktai) ir stambiems pramonės vartotojams;
- dujų laikymas saugyklose;
- perdavimo tinklų eksploatavimas ir priežiūra;
- dujų pirkimo ir perdavimo planavimas.

Skirstomųjų kompanijų veikla:

- dujų pardavimas galutiniams vartotojams;
- skirstomųjų dujotiekių tinklų eksploatavimas ir priežiūra;
- dujų perdavimo planavimas.

Tačiau tokiems pasiūlymams nepritarė Vyriausybė: atskirti skirstomieji tinklai nebūtų patrauklūs privatizuotojams.

Kalbant apie techninius pertvarkymo planus, reikia taip pat nepamiršti Baltijos šalių bendradarbiavimo ir galimos būsimos Baltijos dujų rinkos. Estijoje ir Latvijoje gamtinių dujų kompanijos jau privatizuotos, liberalizuotos kainos stambiems vartotojams, leistas trečiosios šalies dalyvavimas ir Lietuvos gamtinių dujų kainų skaičiavimo metodikoje. Todėl bendra rinka čia gali pradėti veikti greitai: dujas bus galima laikyti Latvijos dujų saugykloje, pirkti gal ir prie Latvijos sienos ir pan.

Lietuvos dujų ūkio plėtra labai priklausys nuo to, kaip greitai Vyriausybė įgyvendins ES aplinkosaugos reikalavimus. Jei sieraingas mazutas tampa pigesnis už gamtines dujas ir išstumia jas iš rinkos visur, kur tik galima konkurencija pasirenkant šias energijos rūšis, sugriežtinus sieros išmetimų normatyvus, padidinus aplinkos teršimo mokesčius, padėtis gali iš esmės pasikeisti, ir gamtinės dujos gali užimti didesnę rinkos dalį nei naftos produktai. Tai paskatintų ir techninę dujų sistemos plėtrą, ir prekybos libera-

lizavimą. Įgyvendinant ES dujų direktyvą, dujų transportavimas magistraliniais dujotiekiais turi būti atskirtas nuo jų skirstymo (bent jau buhalterinės apskaitos), tai leistų įtraukti trečiąją šalį: dideli vartotojai galėtų pirkti dujas iš kitų tiekėjų. Šis principas praktiškai jau įgyvendinamas, nors magistraliniai dujotiekiai tėra tik AB „Lietuvos dujos“ filialas, tačiau buhalterinės sąskaitos atskirtos ir nustatyti atskiri transportavimo magistraliniais dujotiekiais tarifai.

Magistralinių dujotiekių atskyrimas (nebūtinai fizinis, pakanka atskirti sąskaitas), trečiosios šalies dalyvavimo įteisinimas, kainų liberalizavimas, taip pat Baltijos šalių bendradarbiavimas leistų liberalizuoti gamtinių dujų rinką Lietuvoje. Po dešimtmečio Lietuvos dujų sistema turėtų būti liberali, lanksti, efektyviai konkuruojanti su kitomis kuro sistemomis.

**Telekomunikacijos.** Nacionalinis operatorius „Lietuvos telekomas“ istoriškai buvo vienintelis fiksuoto bendrojo telefono tinklo operatorius ir paslaugų teikėjas. 1998 m. liepą ši įmonė privatizuota, o naujieji savininkai gavo pažadus (įteisintus naujame Telekomunikacijų įstatyme), kad išimtinė monopolinė įmonės teisė galios iki 2002 m. pabaigos. Tik nuo 2003 m. į rinką galės įeiti ir nauji bendrojo fiksuoto telekomunikacijų tinklo operatoriai ir paslaugų teikėjai.

Atsiradęs judrusis telefono ryšys sudaro nemažą konkurenciją tradiciniam fiksuotam telekomunikacijų tinklui. Judriojo telefono ryšio rinka Lietuvoje visiškai liberalizuota, jau veikia keletas skaitmeninio korinio tinklo operatorių. Vyriausybė, siekdama įtvirtinti šioje srityje sąžiningą konkurenciją, pareikalavo, kad „Lietuvos telekomas“ atsisakytų GSM licencijos, suteiktos jam ne konkurso tvarka.

**Vandens ūkis.** Iki 1991 m. vandens tiekimu rūpinosi komunalinio ūkio ministerijos Vandens departamentas, jis valdė ir prižiūrėjo 14 regioninių įmonių. Vandeni taip pat tiekė didelės pramonės įmonės, žemės ūkio bendrovės. Tačiau vandens tiekimą atidavus savivaldybėms, prasiėjo šių įmonių skaidymasis į smulkesnes. Dėl to vietoje 14 įmonių atsirado 42, daugiausia viena rajoną aptarnaujančios įmonės, be jų dar yra apie 700 smulkių vandens tiekėjų (kartais jų negalima pavadinti net įmonėmis). Todėl vienas iš svarbiausių vandens politikos tikslų – sustabinti vandens tiekimo įmones, kad jos taptų finansiskai gyvybingos, sutvarkyti jų valdymą, valstybinę priežiūrą ir reguliavimą.

**Transportas.** Pirmu specialiosios paskirties akcinės bendrovės „Lietuvos geležinkeliai“ restruktūrizavimo etapu parengtas ir patvirtintas Lietuvos geležinkelio transporto kodeksas (1996), patikslinta ir patvirtinta nauja bendrovės struktūra. Vykdam antrąjį restruktūrizacijos etapą, planuojama sukurti savarankiškus verslo padalinius, išskirti infrastruktūros padalinio finansinę apskaitą ir sukurti atskirą įmonę, atskirti pagalbinių įmonių veiklą. SPAB „Lietuvos geležinkeliai“ reorganizuoti rengiamas atskiras įstatymas.

Krovininis kelių transportas visiškai privatizuotas. Vežėjai, norintys teikti transporto paslaugas, turi įsigyti licenciją. Keleivius daugiausia veža savivaldybių įmonės, maksimalias jų paslaugų tarifų ribas nustato vežėjai, suderinę su Valstybine kainų ir energetikos kontrolės komisija.

## **Teisiniai infrastruktūros šakų pertvarkymo pagrindai**

1995 m. pasirašiusi su ES asociacijos sutartį, Lietuvos vyriausybė nusprendė visą savo teisinę ba-

žę suderinti su ES direktyvomis ir kitais teisiniais dokumentais.

Pagrindinė direktyva, reglamentuojanti ES šalių elektros energetikos sektoriaus reformas, – 1996 m. gruodį patvirtinta Direktyva dėl elektros vidaus rinkos bendrų taisyklių [6]. Ši direktyva nustato bendras elektros energijos gamybos, perdavimo ir paskirstymo taisykles, taip pat konkursų ir leidimų išdavimo tvarką, priėjimo prie tinklų reikalavimus ir t. t. Statydamos naujus pajėgumus, šalys gali pasirinkti vieną iš dviejų galimybių: viešą konkursą ar leidimą, išduodamą nediskriminuojant jokių rinkos dalyvių. Perdavimas turi būti atskirtas nuo gamybos ir paskirstymo (bent jau buhalterinės sąskaitos ir valdymas), tai leis kvalifikuotiems vartotojams pirkti elektros energiją tiesiai iš gamintojų. Iš pradžių tiesioginiai sandoriai leidžiami galutiniais vartotojams, kurių metinis suvartojimas viršija 40 GWh, vėliau šis kiekis pamažu mažinamas iki 9 GWh. Priesti prie perdavimo tinklų galima per bendrą supirkėją arba per reguliuojamą trečiosios šalies dalyvavimą.

1998 m. birželį patvirtinta ES direktyva dėl gamtinių dujų vidaus rinkos bendrųjų taisyklių [11]. Pagal ją, panašiai kaip ir elektros sektoriuje, gamtinių dujų įrenginiams statyti ar eksploatuoti reikia leidimo (licencijos, leidimo, koncesijos, sutikimo ar patvirtinimo), leidimų išdavimo nediskriminaciniai kriterijai ir tvarka skelbiama viešai. Integruotos dujų įmonės savo vidaus buhalterinėje apskaitoje pildo atskiras sąskaitas pagal dujų perdavimo, paskirstymo ir saugojimo veiklos rūšis; tai leidžia įvertinti transportavimo įkainius ir leis įtraukti trečiąją šalį į sistemas. Nustatoma, kurie vartotojai turi teisę patys sudaryti dujų pirkimo sutartis, pamažu atveriant rinką, tokių vartotojų daugėja,

po 10 metų visi vartotojai, suvartojantys per metus per 5 mln. m<sup>3</sup>, priklausys šiai kategorijai.

Lietuvos energetikos įstatymas, priimtas 1995 m. (parengtas dar 1993 m.), padėjęs teisinius viso energetikos sektoriaus pagrindus, paseno, nebeatitinka minėtų ES elektros ir dujų direktyvų, kurios yra svarbios Lietuvai integruojantis į ES. Todėl būtini nauji įstatymai, taip pat įvairūs įstatymus papildantys aktai (taisyklės, licencijos ir pan).

Ūkio ministerijos parinkti ekspertai, dirbdami su ES konsultantais, 2000 m. pavasarį pateikė parengtus Dujų, Elektros ir Šilumos įstatymų projektus. Tačiau iki galutinai juos tvirtinant Seime dar laukia ilgas diskusijų, svarstymų, abejonių kelias.

1998 m. įsigaliojo Telekomunikacijų įstatymas, kurio pagrindinis tikslas – sukurti telekomunikacijų reguliavimo teisinę aplinką, atitinkančią ES ryšių strategijos nuostatas. Papildomai dar turėtų būti parengta per 30 įstatymus papildančių aktų, kurie nustatys konkrečius licencijavimo, universaliųjų paslaugų teikimo, tinklo ir paslaugų kokybės ir kitas taisykles, kurioms būtų įgyvendinti atitinkamų ES direktyvų reikalavimai:

- licencijavimo (ES direktyva 97/13 (ES),
- tinklų tarpusavio sujungimo (ES direktyva 96/19 (ES),
- universaliųjų paslaugų teikimo, tarifų politikos (ES direktyva 97/33 (ES)).

Pagal šį įstatymą iki 2000 m. liepos 1 d. turi būti įkurta nepriklausoma Ryšių reguliavimo tarnyba, kuri skirtų radijo kanalus, numerius, išduotų bendruosius leidinius, prižiūrėtų, kaip laikomasi licencijų sąlygų, spręstų operatorių ginčus. Reguliuotojas turi užtikrinti, kad nebūtų diskriminuojamas nė vienas rinkoje veikiantis operatorius, kad tinklų sujungimo kainos ati-

tiktų sąnaudas, visi operatoriai teiktų tikslią ir skaidrią informaciją apie universaliųjų paslaugų teikimo sąnaudas.

Pagrindiniai įstatymai, reguliuojantys transporto veiklą, priimti 1996 metais Dabar transporto įstatymai tebekuriami, siekiant suderinti Lietuvos transporto plėtros planus su strateginiais ES dokumentais. Rengiama nauja Nacionalinė transporto plėtros programa, kurioje bus nustatytos pagrindinės transporto plėtros 2000–2005 m. kryptys. Parengtas naujas Transporto veiklos pagrindų įstatymo projektas, kuris taps pagrindu tolesnei transporto teisės plėtrai. Siekiant užtikrinti efektyvią ir saugią transporto veiklą, rengiami teisės aktai, kuriuose, be reikalavimų transporto priemonėms, jų savininkams ir operatoriams, bus nustatyta valstybės institucijų kompetencija, šios srities teisės ir pareigos.

Svarbus prioritetas, kuriant transporto teisinę sistemą, yra laisvos konkurencijos užtikrinimas. Galiojantys Lietuvos įstatymai neriboja transporto konkurencijos, Lietuvos transporto rinka atvira visiems operatoriams, neatsižvelgiant į jų pilietybę ir nuosavybės formą. Planuojama parengti detalesnes transporto konkurenciją reglamentuojančias taisykles, siekiant išvengti konkurencijos pažeidimų bei parengti nacionalinius vežėjus darbui įstojus į ES. Be to, mažinamas skaičius licencijuojamų veiklos rūšių, pamažu atsisakoma valstybės operatoriaus pagalbos.

Vandens sektorius teisiškai daug blogiau sureguluotas nei kitos infrastruktūros šakos. 1991 m. vandens ūkis atiduotas savivaldybėms, o po kelerių metų net neliko ministerijos, atsakingos už šį sektorių, todėl teisinis jo reguliavimas buvo labai apleistas. Tik 1997 m. Vyriausybė nusprendė, kad už vandens sektoriaus plė-

ros strategiją ir reguliavimą turi tapti atsakinga Valdymo reformų ir savivaldybių reikalų ministerija. Nuo 1998 m. vandens tarifų metodikas pavesta tvirtinti Valstybinei kainų ir energetikos kontrolės komisijai, ji taip pat derina ir pačius tarifus – tuo siekiama bent jau suvienodinti tarifų skaičiavimo principus, kainas skaičiuoti, remiantis pagrįstų sąnaudų principais. Tačiau būtini teisiniai vandens ūkio reguliavimo pagrindai; reikėtų Vandens ūkio reguliavimo įstatymo, kuris nustatytų reguliavimo institucijas, jų teises ir pareigas, apibrėžtų pagrindines reguliavimo priemones (licencijas, kokybės parametrus, kainodarą) ir jų taikymo tvarką.

## Išvados

1. Infrastruktūros šakų restruktūrizavimas, atskiriant konkurencinius jų elementus ir skatinant sąžiningą konkurenciją, pastarąjį dešimtmetį sėkmingai vykdomas ne tik išsivysčiusiose, bet ir besivystančiose šalyse. Dėl to pagerėjo šių šakų įmonių veiklos efektyvumas, sumažėjo paslaugų kainos. Europos Sąjunga yra priėmusi atitinkamas direktyvas dėl atviros rinkos sukūrimo infrastruktūros šakose, kurios numato liberalizavimo tempą ir mastą. Šias direktyvas įgyvendina ir šalys, besiderančios dėl stojimo į ES, tarp jų ir Lietuva. Todėl Lietuva turėtų neatidėliotinai imtis reformų, remdamasi kitų šalių (ypač Vidurio Europos) patirtimi.

2. Lietuvos infrastruktūros šakų reformos vyksta labai lėtai, atsiliekama nuo Latvijos ir Estijos, ką jau kalbėti apie Lenkiją. Elektros, dujų, geležinkelio kompanijos vis dar tebėra vertikaliai integruotos valstybinės (arba turinčios vyraujančią valstybinio kapitalo dalį) monopolijos. Rengiami arba parengti restruktūrizacijos projektai vis taisomi, atidėliojami. Būtinai ryž-

tingas Vyriausybės sprendimas dėl reformų kryptį ir terminų, būtinumo derinti jas su kitomis Baltijos šalimis.

3. Restruktūrizaciją turėtų paspartinti nauji teisiniai dokumentai, suderinti su ES direktyvomis.

## LITERATŪRA

1. Klein M., Gray P. Competition in network industries – where and how to introduce it // The private sector in infrastructure. Washington: The World Bank, 1997.

2. Saar A. Privatisation and restructuring of the gas industry in Estonia // Proc. of the Int. Conf. “Integration of the CEE countries into a wider gas market”. Leipzig, 29–30 Nov. 1999.

3. Baltimore Gas and Electric annual report to shareholders. Baltimore, 1999.

4. Lithuania. Energy Sector Review. Document of the World Bank. May 10, 1993.

5. Joint Stock Company “Lithuanian Power”. Restructuring and Management Consulting. Final Report. September, 1996. Price Waterhouse in association with ESB International.

6. The EU's Directive concerning common rules for the internal market in electricity // Official Journal

of the European Communities. 1997, L 27, vol. 40, p. 20–30.

7. Covindassamy A. Distribution first then generation. FT Power in Eastern Europe, 1 April 1999. Final Report. September, 1996.

8. AB „Lietuvos energija“ reorganizavimo projektas. Parengė LE darbo grupė. Vilnius, 1999 04 16.

9. Zimmermann C. Comparison among 3 scenarios of the Baltic Electricity Market // Materials of the Int. Conf. “Gradual development options of the Baltic Electricity Market”, 7–9 December 1998.

10. Baltic Gas Study. EU PHARE Programme. DONG/PLE, August, 1996, vol. VI.

11. The EU's Directive concerning common rules for the internal market in natural gas // Official Journal of the European Communities, 1998, dL 204.

## RESTRUCTURING AND INTRODUCTION OF COMPETITION IN THE INFRASTRUCTURE INDUSTRIES

### Summary

Infrastructure industries (energy sector, telecommunications, transport) for a long time were treated as natural monopolies, mostly owned and regulated by the Government. Recent developments in many countries around the world: deregulation, restructuring and privatisation of the infrastructure industries have shown possibilities to separate competitive and monopoly segments of these industries and introduce competition as also private ownership in the competitive activities. For example, electricity sector was restructured into generation, transmission, distribution and supply activities, and competition as also private capital were introduced in generation and supply of electricity.

Lithuanian infrastructure industries were vertically integrated state owned (or with some minor private capital share) monopolies until 2000, despite many plans, projects and promises to restructure these industries. Only now, in the year 2000, the Government launched a plan to restructure electricity, gas and railway industries and attract some private investments.

The article deals with the analysis of the recent developments in restructuring of the infrastructure industries abroad, it analyses various plans for the restructuring of the Lithuanian electricity, gas and other monopolies and touches some possible future developments.

Įteikta 2000 m. vasario mėn.