Finansuoja Europos Sąjunga NextGenerationEU

PPP LIETUVA CENTRINĖ PROJEKTŲ VALDYMO AGENTŪRA

VIEŠOJO IR PRIVATAUS SEKTORIŲ PARTNERYSTĖS BŪDO TAIKYMO TVARUMO IR APLINKOS GERINIMO GALIMYBIŲ STUDIJA

Parengė:

Viešojo ir privataus sektorių partnerystės kompetencijų centro ekspertai įgyvendinant projektą „VPSP naudojimo integracijos į strateginio valdymo sistemą galimybių vertinimas“ Nr. 04-001-P0001

2023 m. kovas

TURINYS

I. ĮVADAS 5

I.1. Galimybių studijos paskirtis ir analizės kryptys 5

I.2. Pagrindinės santrumpos ir sąvokos 7

I.3. Galimybių studijos santrauka 9

II. VPSP BŪDO TAIKYMO STRATEGIŠKUMO IR TVARUMO GERINIMO BŪTINYBĖ 10

II.1. VPSP kaip vienas iš būdų plėtoti infrastruktūrą ir teikti viešąsias paslaugas 10

II.1.1. VPSP esmė ir charakteristikos 10

II.1.2. VPSP privalumai 11

II.1.3. VPSP trūkumai 12

II.1.4. VPSP ir įprasto infrastruktūros plėtojimo ir viešųjų paslaugų teikimo būdo lyginimo iššūkiai 13

II.1.5. VPSP viešosios politikos kontekste 15

II.1.6. Apibendrinimas 15

II.2. VPSP būdo privalumas didinant investicijų tvarumą 17

II.2.1. Tvarumo svarbos augimas 17

II.2.2. Investicijų tvarumo ir potencialo jas įgyvendinti VPSP būdu vertinimas 18

II.2.3. Investicijų tvarumo ir potencialo jas įgyvendinti VPSP būdu vertinimas 19

II.2.4. Apibendrinimas 20

II.3. Ilgalaikių investicijų portfelio ir jo finansavimo principų formavimas. VPSP būdo taikymo vieta portfelyje 22

II.3.1. Investicijų į ekonominę plėtrą portfelio formavimo ir finansavimo kitose šalyse praktika 22

II.3.2. Post – pandeminiai ir geopolitiniai investavimo į infrastruktūrą iššūkiai 24

II.3.3. Lietuvos situacija 25

II.3.4. NPP finansinių projekcijų išplėtimo galimybės 26

II.4. VPSP potencialo įvertinimas 28

II.4.1. Valstybės strateginių tikslų finansavimo poreikio ir galimybių įvertinimas NPP iki 2030 m. perspektyvoje 28

II.4.2. VPSP potencialo įvertinimas NPP iki 2030 m. perspektyvoje 29

II.4.3. Valstybės veiklos srities pasirengimo taikyti VPSP būdą vertinimas 36

III. VPSP TEISINIO REGLAMENTAVIMO IR TAIKYMO TVARUMO DIDINIMO PRIEŽASTYS 37

III.1. Strateginio valdymo ir biudžeto pertvarka ir poveikis VPSP taikymui 37

III.1.1. Viešų investicijų planavimo aplinkos pertvarka 37

III.1.2. Biudžeto tvarumo stiprinimas ir Investicijų projektų rengimo ir vertinimo reikalavimų sustiprinimas 40
III.1.3. Strateginio valdymo ir biudžeto planavimo pertvarkos poveikis Viešojo ir privataus sektorių partnerystės taikymui 41
III.2. Pokyčiai VPSP taikymo vertinime ir sprendimų priėmime 43
III.2.1. VPSP planavimo ir vertinimo etapai 43
III.2.2. Sprendimų dėl VPSP tikslingumo priėmimas 51
III.3. VPSP ilgalaikių įsipareigojimų rizikų valdymas 56
III.3.1. Įsipareigojimai, būdingi įgyvendinant VPSP sutartis 56
III.3.2. Rizikų valdymo poreikis ir būtinybė įgyvendinant sutartis VPSP būdu 57
III.3.3. VPSP sutartimis prisiimamų įsipareigojimų bei su jais susijusių rizikų valdymo užsienio šalyse praktika 59
III.3.4. Ilgalaikių įsipareigojimų ir rizikų valdymo etapai įgyvendinant VPSP sutartis Lietuvoje 61
III.3.5. Fiskalinė rizika ir jos atsiradimo priežastys 65
III.3.6. Lietuvoje taikomos fiskalinės VPSP projektų rizikos valdymo praktikos vertinimas tarptautinės praktikos kontekste 66
III.3.7. Užsienio praktikos apžvalga dėl VPSP įsipareigojimų limitų nustatymo ir pritaikomumas Lietuvoje 69
IV. VPSP TEISINIO REGLAMENTAVIMO KEITIMO POREIKIS 74
IV.1. Neefektyvus VPSP taikymas projekto lygiu ir kompleksinio požiūrio privalumai 74
IV.2. Atskirų VPSP elementų reglamentavimas skirtingais įstatymais. Investicijų įstatymas ir jo tinkamumas apibrėžti VPSP esmę ir principus 77
IV.2.1. VPSP teisinio reglamentavimo aiškumas ir suderinamumas su Strateginio valdymo įstatymu 77
IV.2.2. VPSP formos / būdo, įskaitant institucinės VPSP, apibrėžimo, pasirinkimo ir taikymo aiškumas 78
IV.2.3. Valstybės institucijų funkcijų ir atsakomybės, ypač susijusių su kontrolės vykdymu, teisinio reglamentavimo pakankamumas ir aiškumas 81
IV.2.4. Specialiųjų įstatymų (*lex specialis*) taikymo ribos ir jų suderinamumas su Investicijų įstatymu, Koncesijų įstatymu 82
IV.2.5. Išimtys taikant VPSP 84
IV.2.6. Morališkai pasenusios sąvokos, neatspindinčios VPSP esmės, Europos Sąjungos ir Lietuvos teisinio reglamentavimo ir praktikos 85
IV.2.7. Institucinės VPSP taikymo Lietuvoje problematika 88
IV.2.8. Reglamentuotini aspektai 89
IV.3. Standartinis požiūris ir reikalavimai skirtingo mąsto ir rizikos VPSP projektams 92
IV.3.1. Kapitalo investicijų ribos nustatymas VPSP projektams 93

IV.3.2. VPSP projektų konsolidavimas (apjungimas) 94
IV.3.3. VPSP projektų rengimo ir įgyvendinimo procedūrų supaprastinimas 96
IV.4. Ilgai trunkančios ir neefektyvios Pirkimo procedūros. Tokių procedūrų centralizavimo galimybės ir nauda 97
IV.5. VPSP teisinio reglamentavimo tobulinimas ir alternatyvos 106
IV.6. VPSP skatinimo priemonės ir finansinės aplinkos gerinimas 110
IV.6.1. Skatinimo poreikis ir būdai 110
IV.6.2. Techninė pagalba 111
IV.6.3. Mokestinės skatinimo priemonės 113
IV.6.4. VPSP finansavimo instrumentai 114
IV.7. Siūlomas teisinio reglamentavimo tobulinimas 117
IV.7.1. Lietuvos Respublikai įstatymai 117
IV.7.2. Vyriausybės nutarimai 127
IV.7.3. Ministrų ir kitų institucijų vadovų įsakymai 128
IV.7.4. CPVA direktoriaus įsakymai 128
V. STUDIJOS PASIŪLYMŲ IR REKOMENDACIJŲ ĮGYVENDINIMAS 130
VI. PRIEDAI 131
VI.1. Valstybės strateginių tikslų finansavimo poreikio ir galimybių įvertinimas NPP iki 2030 m. perspektyvoje 132
VI.2. VPSP potencialo įvertinimas 133
VI.3. Veiksmų planas 134
VI.4. Standartinė duomenų forma VSAKIS 136

I. ĮVADAS

I.1. Galimybių studijos paskirtis ir analizės kryptys

Europos Sąjungos Tarybos 2021 m. liepos 20 d. įgyvendinimo sprendimu Nr. 10477/21[1] buvo patvirtintas Europos Sąjungos Ekonomikos gaivinimo ir atsparumo didinimo priemonės (toliau – EGADP) lėšomis finansuojamas „Naujos kartos Lietuva“ planas (toliau – NKL planas),[2] skirtas šalies struktūrinėms reformoms įgyvendinti ir ūkio atsigavimo skatinimui nuo pandemijos sukeltų ekonominių ir socialinių pasekmių. Nors priemone finansuojamos prioritetinės kryptys buvo žalioji pertvarka ir skaitmeninė transformacija, 6-uoju komponentu „*Veiksmingasis viešasis sektorius ir prielaidos atsitiesti po pandemijos*“ buvo patvirtintos net 9-ios reformos, viena iš kurių siekiama nacionalinio biudžeto ilgalaikio tvarumo ir skaidrumo, o šiam tikslui pasiekti viena iš priemonių pasirinkta skatinti viešojo ir privataus sektorių partnerystę (toliau – VPSP), kuria būtų didinamos viešųjų investicijų į strateginius tikslus finansavimo galimybės.

Reformos įgyvendinimui priemonės pasirinktos neatsitiktinai, NKL plano turinys buvo formuojamas Aštuonioliktosios Lietuvos Respublikos Vyriausybės (toliau – Vyriausybė) programos pagrindu, kur jos nuostatų įgyvendinimo plano, Vyriausybės patvirtinto 2021 m. kovo 10 d. nutarimu Nr. 155, 10.2.8 veiksmo eilutėje buvo suplanuota iki 2024 m. II ketv. „*užtikrinti strateginio, sisteminio ir ilgalaikio viešosios ir privačios partnerystės būdo taikymą valstybės ir savivaldos lygiu, sukuriant papildomas paskatas ir finansavimo mechanizmus*“,[3] o atsakingu vykdytoju paskirta Lietuvos Respublikos finansų ministerija (toliau – FM).

Atsižvelgiant į tai, kad NKL plano finansavimas susietas su jame numatytų tikslų ir įsipareigojimų įgyvendinimu, VPSP skatinimo priemonės įgyvendinimui iškelti Europos Komisijos tiesiogiai kontroliuojami rodikliai:[4]

> 152 *milestone* – atlikti teisės aktų keitimą, kuris sudarytų sąlygas savivaldybių VPSP projektų konsolidavimui ir suteiktų galimybes savivaldybių VPSP projektams dalyvauti valstybės planuojamose programose;
>
> 153 *milestone* – atlikti teisės aktų keitimą, kuriuo įtvirtinamas ilgalaikis VPSP būdo taikymo planavimas ir skatinamas privataus kapitalo pritraukimas viešųjų investicijų finansavimui formuojant subalansuotus abiem pusėms naudingus rizikos paskirstymo mechanizmus;
>
> 153 *interim step* – yra tarpinis 153 *milestone* įgyvendinimo žingsnis, kuriuo turi būti įvertintas VPSP būdo taikymo potencialas įvairiuose valstybės veiklos sektoriuose remiantis valstybės strateginių tikslų ir finansavimo galimybių vertinimu, įskaitant VPSP tinkamumo konkretiems sektoriams nustatymą.[5]

Vyriausybė 2022 m. kovo 9 d. nutarimu Nr. 209 patvirtino FM 2022-2030 m. Tvarių viešųjų finansų plėtros programą,[6] kurioje buvo suformuota pažangos priemonė „*Stiprinti viešojo ir privataus sektorių partnerystę ir skatinti privačių investicijų pritraukimą*“ šalinant nepakankamai išnaudojamo privačių lėšų pritraukimo potencialo problemą, kuria prisidedama prie Nacionalinio pažangos plano 8.5 uždavinio įgyvendinimo „*Didinti viešųjų finansų ir valstybės turto valdymo ir panaudojimo efektyvumą*“. Plėtros programos pagrindime detalizuotos priežastys, kodėl stebimas žemas VPSP

[1] https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10477-2021-INIT/lt/pdf

[2] https://finmin.lrv.lt/uploads/finmin/documents/files/Naujos%20kartos%20Lietuva%20planas.pdf, detalus įsipareigojimų sąrašas: https://finmin.lrv.lt/uploads/finmin/documents/files/ST_10477_2021_ADD_1_lt(1).pdf

[3] https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/d698ded086fe11eb9fecb5ecd3bd711c

[4] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/PDF/?uri=CONSIL:ST_10477_2021_ADD_1&from=EN

[5] https://commission.europa.eu/document/download/6d4674a2-c60d-43e5-8d97-4c1e9cc8e5d2_en?filename=countersigned_lt_oa.pdf

[6] https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/31af9e21a36511ec9e62f960e3ee1cb6?jfwid=32wf90sn

projektų įgyvendinimo rezultatyvumas: nėra strateginių, ilgalaikių VPSP būdo taikymo planų; nėra įvertintas VPSP būdo taikymo potencialas, prioritetinės kryptys; netinkamai/nepakankamai valdoma VPSP sandorių fiskalinė rizika; teisinio reguliavimo spragos; skatinimo priemonių nebuvimas – kas iš esmės atitiko NKL plane aprašytus VPSP skatinimo priemonės iššūkius ir jų pagrindu iškeltus rodiklius, plėtros programos pagrindime taip pat akcentuota, kad teisinis VPSP reguliavimas turi būti keičiamas visų pirma dėl 2021 m. sausio 1 d. įsigaliojusios strateginio valdymo sistemos pertvarkos, kurioje VPSP, kaip alternatyvus viešųjų investicijų finansavimo būdas, nebuvo integruotas.

Nagrinėjant nepakankamai išnaudojamo privačių lėšų pritraukimo potencialo problemą FM išskiria ir neužtikrinamo tvaraus investavimo priežastį, kurios analizei buvo panaudotas bendrai su Europos Komisija ir Europos rekonstrukcijos ir plėtros banku vykdytas tvariųjų finansų projektas. 2021 m. gruodžio mėn. projekto ataskaitoje[7] pateikiamos rekomendacijos, kaip remti tvariųjų finansų plėtrą Lietuvoje, įskaitant aktyvesnį privačių finansų rinkos dalyvių įsitraukimą finansuojant tvarius projektus. 4-ąja rekomendacija Lietuvai siūloma identifikuoti tvarių projektų potencialą juos įgyvendinant VPSP būdu, pašalinti esamas kliūtis šio būdo naudojimui, prioretizuoti jo taikymą strateginiame planavime ir kurti skatinimo priemones.

Lietuvos Respublikos finansų ministro 2022 m. liepos 13 d. įsakymu Nr. 1K-256 tvirtinant pažangos priemonės „*Stiprinti viešojo ir privataus sektorių partnerystę ir skatinti privačių investicijų pritraukimą*“ dalį, susijusią su problemos atsiradimo priežasčių VPSP srityje šalinimu,[8] nuspręsta atlikti analitinę veiklą, kurios rezultatai suteiktų pagrindą priimti sprendimą dėl geriausios priemonės įgyvendinimo alternatyvos. Taigi, šia – VPSP būdo taikymo tvarumo ir aplinkos gerinimo **galimybių studija (toliau – Studija) siekiama** nuosekliai pristatyti analizės rezultatus, skirtus reguliacinių veiklų – VPSP teisinio reguliavimo pokyčių alternatyvoms suformuoti ir priimti sprendimą dėl veiksmingiausios priemonės.

Siekiant atliepti strateginio planavimo dokumentuose numatytus įgyvendinti pokyčius, o taip pat tarptautinius įsipareigojimus finansavimui iš EGADP gauti, **Studijos analizė atliekama keliomis kryptimis**:

- VPSP būdo taikymo potencialo įvertinimas suplanuotų šalies strateginių tikslų įgyvendinimo kontekste, įskaitant VPSP tinkamumo konkretiems sektoriams nustatymą;
- ilgalaikių, strateginių VPSP būdo taikymo planų integracija į strateginio valdymo sistemą, formuojant nuoseklų VPSP būdo taikymo planavimo ir įgyvendinimo ciklą;
- tvarių ekonominių veiklų finansavimo VPSP būdu potencialo įvertinimas, šio būdo taikymo privalumai siekiant tvarumo tikslų, prioretizavimo tikslingumas ir galimybės;
- teisinio reguliavimo spragų identifikavimas, kurių pašalinimas darytų teigiamą poveikį VPSP projektų įgyvendinimo rezultatyvumui: viešajam sektoriui – naudotis VPSP būdo privalumais viešosioms investicijoms finansuoti, privačiam sektoriui – didinti patrauklumą investuoti privatų kapitalą;
- VPSP būdo taikymo skatinimo priemonių alternatyvos ir jų galimas poveikis;
- tinkamas VPSP sandorių fiskalinės rizikos valdymas.

[7] https://finmin.lrv.lt/uploads/finmin/documents/files/Strategy_and_Action%20Plan_2021-12-30_small(2).PDF
[8] https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/88e05e60122c11edb36fa1cf41a91fd9?jfwid=32wf90sn

I.2. Pagrindinės santrumpos ir sąvokos

Šioje Studijoje naudojamos sąvokos iš didžiosios raidės ir santrumpos reiškia:

Aplinkos ministerija arba AM – Lietuvos Respublikos aplinkos ministerija.

BVP – bendrasis vidaus produktas.

Centrinės valdžios institucija – organizacija / įstaiga / institucija, teikianti viešąsias paslaugas ir (arba) vykdanti viešojo administravimo funkcijas.

CPVA – viešoji įstaiga Centrinė projektų valdymo agentūra.

CPO – centrinė perkančioji organizacija, vykdant Pirkimų procedūras.

Disponavimo įstatymas – Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybių turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo įstatymas.

EBPO – Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacija.

EBRD – Europos rekonstrukcijos ir plėtros bankas.

EEE – Europos ekonominė erdvė.

EIB – Europos investicijų bankas.

EK – Europos Komisija.

Ekonomikos ir inovacijų ministerija arba EIM – Lietuvos Respublikos ekonomikos ir inovacijų ministerija.

Energetikos ministerija arba EM – Lietuvos Respublikos energetikos ministerija.

EPEC – Europos Sąjungos viešosios ir privačios partnerystės kompetencijų centras.

ES – Europos Sąjunga.

ES SF – Europos Sąjungos struktūriniai fondai.

ERPB – Europos rekonstrukcijos ir plėtros bankas.

ETPT – energetinio taupymo paslaugų teikėjo modelis.

Eurostatas – Europos Sąjungos statistikos tarnyba.

Finansų ministerija arba FM – Lietuvos Respublikos finansų ministerija.

IP – investicijų projektas.

IP metodika – Investicijų projektų rengimo metodika, patvirtinta CPVA direktoriaus įsakymu ir skelbiama internetinėje svetainėje www.ppplietuva.lt ir/arba www.cpva.lt.

Komunalinių pirkimų įstatymas – Lietuvos Respublikos pirkimų, atliekamų vandentvarkos, energetikos, transporto ar pašto paslaugų srities perkančiųjų subjektų, įstatymas.

Krašto apsaugos ministerija arba KAM – Lietuvos Respublikos krašto apsaugos ministerija.

Kultūros ministerija arba KM – Lietuvos Respublikos kultūros ministerija.

MGDD – Eurostato patvirtintas Valdžios sektoriaus deficito ir skolos vadovas, skelbiamas interneto svetainėje http://epp.eurostat.ec.europa.eu.

Metodiniai dokumentai – CPVA direktoriaus įsakymu tvirtinami VPSP projektų rengimo ir įgyvendinimo metodikos, rekomendacijos, tvarkos aprašai, kurie yra skelbiami internetinėje svetainėje www.ppplietuva.lt.

MTEP – Moksliniai tyrimai ir eksperimentinė plėtra.

NEKS – Lietuvos Respublikos nacionalinis energetikos ir klimato kaitos srities veiksmų planas 2021-2030 m.

NENS – Nacionalinė energetinės nepriklausomybės strategija.

NFA – Nacionalinis finansinių ataskaitų rinkinys.

NIB – Šiaurės investicijų bankas.

NĮ metodika – Viešojo sektoriaus subjekto viešojo ir privataus sektorių partnerystės projekto neapibrėžtųjų įsipareigojimų vertinimo metodinės rekomendacijos.

NPP – 2021-2030 metų Nacionalinis pažangos planas, patvirtintas Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2020 m. rugsėjo 9 d. nutarimu Nr. 998.

Pirkimas – VPĮ, VPGSSĮ, Komunalinių pirkimų įstatyme arba Koncesijų įstatyme nustatytas koncesijos suteikimo organizavimas bei procedūros iki VPSP sutarties sudarymo.

Privatus subjektas (Privatūs subjektai) – fizinis ar bet kokios teisinės formos juridinis asmuo, viešasis juridinis asmuo, išskyrus viešąjį ir privatų juridinius asmenis, kuris Lietuvos Respublikos valstybės skolos įstatymo nustatyta tvarka priskiriamas prie valdžios sektoriaus, arba tokių asmenų grupė, suinteresuotas dalyvauti įgyvendinant VPSP projektą, dalyvaujantis Pirkime ir (ar) pasirašęs su Viešuoju subjektu VPSP sutartį.

PVM – pridėtinės vertės mokestis.

PVMĮ – Pridėtinės vertės mokesčio įstatymas.

Seimas – Lietuvos Respublikos Seimas.

Socialinės apsaugos ir darbo ministerija arba SADM – Lietuvos Respublikos socialinės apsaugos ir darbo ministerija.

Sveikatos apsaugos ministerija arba SAM – Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministerija

Strateginio valdymo metodika arba SVM – Strateginio valdymo metodika, patvirtinta Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2021 m. balandžio 28 d. nutarimu Nr. 292.

ŠESD – šilumos efektą sukeliančios dujos.

Švietimo, mokslo ir sporto ministerija arba ŠMSM – Lietuvos Respublikos švietimo, mokslo ir sporto ministerija.

TVF – Tarptautinis valiutos fondas.

Užsienio reikalų ministerija arba URM – Lietuvos Respublikos užsienio reikalų ministerija.

Vidaus reikalų ministerija arba VRM – Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerija.

Viešasis subjektas – viešasis arba privatus juridinis asmuo arba tokių asmenų grupė, kuris (kurios) pagal Lietuvos Respublikos teisės aktus gali būti VPSP projektą įgyvendinanti institucija (institucijos).

VMI – Valstybinė mokesčių inspekcija.

VKA – Valstybės konsoliduotųjų ataskaitų rinkinys.

VPĮ – Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymas.

VPGSSĮ – Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų gynybos ir saugumo srityje įstatymas.

VPSP kompetencijų centras – CPVA struktūrinis padalinys Viešosios ir privačios partnerystės skyrius.

VPSP taisyklės – Viešojo ir privataus sektorių partnerystės projektų rengimo ir įgyvendinimo taisyklės, patvirtintos Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2009 m. lapkričio 9 d. nutarimu Nr. 1480.

VPSP tikslingumo dokumentai – VPSP projektą įgyvendinančios institucijos pildomi CPVA patvirtintos formos dokumentai, kuriuose pateikiami klausimai dėl VPSP taikymo ypatumų ir VPSP teikiamos naudos.

VPSP tikslingumo kriterijai – kriterijai, skirti įvertinti VPSP pranašumą, naudą ir padėti Viešajam subjektui nuspręsti, ar tikslinga ir galima veiklas įgyvendinti VPSP būdu.

VPT – Viešųjų pirkimų tarnyba.

VSAFAS – Viešojo sektoriaus apskaitos ir finansinės atskaitomybės standartai.

VSAKIS – Viešojo sektoriaus apskaitos ir ataskaitų konsolidavimo informacinė sistema.

VžPP – valdžios ir privataus subjektų partnerystė.

Kitos šioje Studijoje vartojamos sąvokos atitinka Strateginio valdymo įstatyme, Regioninės plėtros įstatyme, Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatyme, Fiskalinės drausmės įstatyme, Fiskalinės sutarties įgyvendinimo konstituciniame įstatyme, Disponavimo įstatyme, Koncesijų įstatyme, VPĮ ir Strateginio valdymo metodikoje vartojamas sąvokas.

I.3. Galimybių studijos santrauka

/pildoma/

II. VPSP BŪDO TAIKYMO STRATEGIŠKUMO IR TVARUMO GERINIMO BŪTINYBĖ

II.1. VPSP kaip vienas iš būdų plėtoti infrastruktūrą ir teikti viešąsias paslaugas

II.1.1. VPSP esmė ir charakteristikos

VPSP apima keletą ilgalaikio Viešojo ir Privataus subjektų bendradarbiavimo formų[9], kurios detaliau nagrinėjamos ir siūlymai jų tobulinimui pateikti Studijos IV dalyje. Tačiau visus juos vienijantis bruožas – mokėjimas už paslaugas ir infrastruktūros prieinamumą, o ne už sukurtą turtą, kaip yra tipiška įprastų viešųjų pirkimų atveju. Tai kartu yra ir VPSP kaip alternatyvaus infrastruktūros kūrimo ir viešųjų paslaugų teikimo būdo koncepcijos esmė, sąlygojanti ir tai, kokios veiklos ir kokiomis sąlygomis yra perduodamos Privačiam subjektui, ir tai, kaip paskirstomos rizikos, susijusios su paslaugų teikimu ir tam reikalingos infrastruktūros užtikrinimu, tarp Viešojo ir Privataus subjektų, bei kaip ir kada atsiskaitoma su Privačiu subjektu ir/ar jis gali gauti pajamas.

Kadangi mokama tik už iš anksto nurodytus kokybės reikalavimus atitinkančias ir reikiamos apimties paslaugas, jų teikimas, reikalingų tam priemonių sukūrimas ir pilnas sąlygų atitikimas yra Privataus subjekto rūpestis ir atsakomybė. Tai reiškia, kad, taikant VPSP, Viešasis subjektas, perduodamų veiklų apimtyje socialinio modelio VPSP ar suteikdamas Privačiam subjektui leidimą vykdyti atitinkamas veiklas ekonominio modelio VPSP, nebėra jų teikėjas, o tik pasilieka veiklos reguliavimo ir priežiūros funkcijas. Tokiomis sąlygomis Privataus subjektas gali pasitelkti visas savo žinias, patirtį ir gebėjimus tam, kad geriau ir efektyviau vykdytų jam patikėtas/perleistas veiklas, į šiuos procesus Viešajam iš esmės nesikišant. Tai lemia, kad Privatus subjektas, vykdymas einamuosius darbus, ir vedinas pelno maksimizavimo siekio, gali pasiūlyti geriausią ir efektyviausią paslaugų teikimo sprendinį, kartu prisiimdamas ir didelę dalį su šių veiklų vykdymų susijusios rizikos. Jis šią riziką įkainuoja ir tikisi gauti atitinkamą finansinę grąžą. Iš kitos pusės Privatus subjektas dėl lyginant daug labiau ribotų finansinių išteklių nei viešasis sektorius gali suvaldyti šią riziką tik ribotai. Už šios ribos galutiniu rizikos prisiėmėju vis tiek lieka Viešasis subjektas. Todėl VPSP nėra siekiama Privačiam subjektui perduoti visas įmanomas rizikas, o tik tas ir tokia dalimi, kurios leistų jas suvaldyti pigiausiai ir leistų turėti mažiausius paslaugų teikimo kaštus ir kainas.

Dažnai aiškinant VPSP koncepciją yra suprantama, kad pirma, Privatus subjektas turi investuoti į infrastruktūrą ir antra, infrastruktūros kūrimas taip pat turi būti susietas su joje vykdoma paslaugų teikimo veikla ir priežiūra, tokiu būdu turint galimybes pasiekti mažesnes paslaugos teikimo viso ciklo išlaidas. Tačiau tokios charakteristikos būdingos tik daliai galimų VPSP formų, kas iš karto sufleruoja, kad kitoje dalyje formų tai nėra taisyklė. Pvz., paslaugų koncesijų atveju Privatus subjektas apsiriboja tik lyginant minimaliomis investicijomis, skirtomis įveiklinti jam perduodamą operuoti infrastruktūrą. Tai darydamas jis dalyvauja tik dalyje viso paslaugų kūrimo ir teikimo ciklo, t.y. tik pačioje veiklos vykdymo stadijoje. Todėl šioje formoje galimybės nuo pat pradžių kuriant infrastruktūrą ir galvojant kaip padaryti, jog tiek ją statant, tiek eksploatuojant išlaidos būtų mažiausios, nėra. Viso ciklo išlaidų vertinimas taip pat nebūdingas ir infrastruktūros ilgalaikės techninės priežiūros ir tik paslaugų valdymo sutartyse, kurios kitose šalyse (JAV, JK) sutinkamos kaip atskiros VPSP formos. Tai atskleidžia, kad VPSP gali būti labai įvairi ir apimti skirtingą perduodamų veiklų privačiam subjektui rinkinį. Todėl generalizuoti dalykus, susijusius su VPSP kaip

[9] VPSP tematikoje naudojami terminai nėra vieningi ir skiriasi teisiniuose, finansiniuose ir ekonominio kontekstuose bei įvairiuose šaltiniuose. Šioje studijos dalyje (II dalis, 1 skyrius), siekiant plačiau paaiškinti galimus santykius tarp viešojo ir privataus sektorių subjektų, VPSP formomis vadinamos tokios tarp Viešojo ir Privataus subjektų sudaromi susitarimai kaip koncesija, valdžios ir privataus subjektų partnerystė, valdymo ir priežiūros sutartys, energijos taupymo sutartys, energijos tiekimo sutartys ir kt. Atkreiptinas dėmesys, kad Lietuvos teisinėje sistemoje dalis tokių formų nėra laikoma VPSP. O tai kas laikoma VPSP būdu, skirstomi į VžPP ir koncesiją, kurie taip pat įvardijami kaip būdai. Atitinkamai šioje Studijoje teikiami siūlymai aiškesnei VPSP terminijai teisės aktuose sudaryti.

infrastruktūros vystymo ir viešųjų paslaugų teikimo būdu, turint galvoje tik pagrindines ir sudėtingiausias jos formas, dažnai tai būna VžPP, reikia atsargiai.

Pavyzdžiui, charakterizuojant VPSP, dažnai yra įvardijama ir tai, kad Viešasis subjektas moka atlygį už Privačiam subjektui už suteiktas paslaugas. Tačiau tai yra būdinga tik socialinio modelio VPSP ir daliai ekonominio modelio VPSP, kuomet pajamos iš tiesioginių vartotojų yra nepakankamos arba jų iš viso nėra, kad jomis būtų galima padengti paslaugų teikimo ir joms teikti naudojamų priemonių sukūrimo išlaidas bei Privataus subjekto kapitalo kaštus. Tais atvejais, kai paslaugos yra finansiškai atsiperkančios ir įvertinama, kad, perduodant reguliuojamų paslaugų teikimą be papildomų sąlygų Privačiam subjektui būtų gaunamas viršpelnis, numatomas Privataus subjekto Viešajam turimas mokėti koncesijos mokestis. Toks pinigų judėjimas yra visiškai priešingas socialiniam modeliui. Tai rodo, kad konkrečios VPSP formos ir jos finansinio – ekonominio modelio pasirinkimas yra ne noras, o turi būti išskaičiuotas ir įvertintas dalykas, atsižvelgiant paslaugų teikimo finansinius, socialinius-ekonominius aspektus, teisines galimybes ir ribojimus.

II.1.2. VPSP privalumai

VPSP gali turėti skirtingus privalumus ir trūkumus priklausomai nuo to, kokia jos forma yra įgyvendinama. Jei veiklomis apjungiama visa paslaugos teikimo grandinė, kaip jau minėta, galima tikėtis mažesnių išlaidų, nes Privatus subjektas gali realizuoti savo žinias ir patirtį tai pasiekti. Jei Viešasis subjektas moka už teikiamas paslaugas, jam, lyginant su tuo, jei kuriamą infrastruktūrą tektų finansuoti pačiam, tai leidžia padidinti jų finansinį prieinamumą bei pasiekti ekonominės naudos dėl ankstesnio paslaugų prieinamumo ir/ar jų pagerinimo. Atrenkant operatorių ekonominio pobūdžio paslaugoms teikti, tikimasi pasiekti didesnio perduodamų vykdyti veiklų efektyvumo ir kokybės. Bet tam suveikti, svarbi rinkos dalyvių konkurencija ir nuosekli privataus sektoriaus didesnio įtraukimo į viešųjų paslaugų teikimą viešoji politika.

Galimybė iš VPSP sutarties kylančius ilgalaikius įsipareigojimus apskaityti ne balanse ir tokiu būdu nebloginti fiskalinių skolos rodiklių yra vienas šio būdo savybių. Iš vienos pusės tai leidžia pasinaudoti privataus kapitalo finansiniu svertu ir suteikti daugiau paslaugų už tuos pačius viešojo sektoriaus pinigus, iš to kylančius ilgalaikius įsipareigojimus privatiems subjektams statistinėje nacionalinių sąskaitų apskaitoje netraktuojant valstybės skola. Bendrai vertinant mažesnė skola sąlygoja mažesnę kredito riziką, o tai įgalina pasiskolinti rinkoje mažesne kaina. Tai reiškia, kad, įgyvendinant investicijas VPSP būdu, iš dalies galima tikėtis efekto, teigiamai prisidedančio prie skolinimosi sąlygų nebloginimo iš rinkos skolintojų kitoms iniciatyvoms. Atsižvelgiant į tai, kad įvairiose veiklos srityse valstybės strateginiams pažangos tikslams įgyvendinti identifikuojamas bendras 39 mlrd. Eur finansavimo trūkumas, priemonės, kurios leistų jį sumažinti kiek galima geresnėmis finansavimo sąlygomis, yra reikalingos.

Tačiau iš kitos pusės galimybę apskaityti su VPSP susijusius įsipareigojimus ne balanse sudėtinga įvardyti VPSP privalumais. Arba bent jau tai reikia vertinti atsargiai, nes šie įsipareigojimai, jei susiję su Viešojo subjekto mokėjimais Privačiam, finansine prasme yra realūs biudžeto ilgalaikiai įsipareigojimai.[10] Jie, kaip ir paskola, kuria finansinę naštą ir atitinkamą laikotarpį mažina biudžeto išlaidų valdymo lankstumą, t.y. jų negalima lengvai atsisakyti ir reikia aptarnauti kaip įpratus finansinius įsipareigojimus. Kuo didesnė šių įsipareigojimų dalis, lyginant su pajamomis, tuo Viešojo subjekto kredito rizika didesnė. Tą vertina ir rinkos skolintojai. Todėl, rengiant ne balansinę VPSP sutartį, tikslinga įsivertinti ar ne balansinės sutarties siekimo tikslas, t.y. skolos

[10] Svarbu atskirti statistinį valstybės skolos vertinimą nuo ilgalaikių įsipareigojimų vertinimo finansinėje apskaitoje. Iš VPSP sutarties kylančių ilgalaikių įsipareigojimų nebuvimas balanse reiškia, kad šie įsipareigojimai nebus matomi valstybės skolos rodikliuose. Tačiau finansiniai įsipareigojimai, jei Viešasis subjektas moka privačiam subjektui už sukurtą turtą, bet kokiu atveju fiksuojami Viešojo subjekto ilgalaikiuose finansiniuose įsipareigojimuose.

rodiklių nedidinimas yra svarbesnis ir efektyvesnis sprendimas lyginant su vėliau įvardijamais trūkumais, kylančiais iš VPSP sutarties sąlygų, leidžiančių tikėtis ją nacionalinėse sąskaitose apskaityti ne balanse. Atitinkamai sutarties įvertinimas ne balanse nėra tai, kas būdinga kiekvienai VPSP ir nebūtinai yra kiekvienos VPSP sutarties tikslas.

Pasinaudoti galimybe VPSP sutartį įvertinti ne balanse apsunkina ir Eurostato statistinio skolos vertinimo taisyklių aiškumo trūkumas bei derybų su Privačiais subjektais rezultatų sąlygoti VPSP sutarties pakeitimai, kurie gali keisti rizikų tarp Viešojo ir Privataus subjektų pasiskirstymą ir dėl to statistinį įsipareigojimų vertinimą iš ne balansinio į apskaitomą, kaip didinantį valstybės skolą. Vertinimo rezultatai gali būti pakeisti ir po VPSP sutarties pakeitimų, ją jau įgyvendinant, pvz. kai eigoje paaiškėja, kad be atitinkamų VPSP sutarties pakeitimų veiklos būtų vykdomas neefektyviai ir/ar būtų susiduriama su finansinio gyvybingumo ar kitomis rimtomis problemomis, dėl ko ją kitu atveju tektų nutraukti, ir tai būtų nenaudinga nei vienai sutarties šaliai.

Iš kitos pusės, siekiant ne balansinės VPSP sutarties, riziką, kad ji visgi taps balansinė, mažina standartinių VPSP sutarties dokumentų rengimas, atsižvelgiant į naujausius išaiškinimus ir sukauptą gerąją praktiką.

II.1.3. VPSP trūkumai

Trūkumai, susiję su VPSP pasirinkimu, daugiausiai koncentruojasi tame pačiame taške, kuriame yra ir didelės jos teigiamo potencialo panaudojimo galimybės, t.y. viso ciklo veiklų ir jų išlaidų planavimas čia ir dabar, turint numatyti daug dalykų į priekį, kurie gali įvykti ir po kelių dešimtmečių priklausomai nuo VPSP trukmės. Kuo apjungiama daugiau veiklų, pasirenkama VPSP forma kompleksiškesnė, tuo iš vienos pusės daugiau optimizavimo galimybių. Tačiau iš kitos pusės ir pats vertinimas tampa daug sudėtingesnis ir ilgiau trunkantis. Viešasis subjektas užtrunka numatyti visas galimas situacijas ir atitinkamai parengti Pirkimo sąlygas bei VPSP sutartį. Privatiems subjektams taip pat reikia daugiau laiko parengti pasiūlymą, apimantį daugelį skirtingų veiklų ir dažnai kompleksinius finansavimo sprendimus. Jiems viską numatyti taip pat sudėtinga. Šią riziką jie turi įkainuoti, nes negali dirbti nuostolingai. Kartu privatūs subjektai turi įvertinti ir savo kapitalo kaštus, kurie, lyginant su viešojo sektoriaus galimybėmis skolintis, paprastai yra didesni. Visa tai didina išlaidas, kurias vienaip ar kitaip turi apmokėti infrastruktūra ir viešosiomis paslaugomis besinaudojanti visuomenė.

Stinga tyrimų, kurie visapusiškai leistų palyginti infrastruktūros vystymo ir paslaugų teikimo išlaidas ir veiklos rezultatus, priklausomai nuo to, įprastais pirkimais ar VPSP būdu organizuojamas procesas. Randami rezultatai gana seni, o patys tyrimai fragmentiniai, t.y. apimantys palyginimą tik investicijų etape ir neįtraukiantys viso ciklo išlaidų.[11][12][13][14] Racionalaus palyginimo problemų kelia ir tai, kas yra laikoma VPSP skirtingose šalyse. Visgi, ir šių tyrimų rezultatai, ir pati VPSP specifika leidžia teigti, kad VPSP atveju Privatūs subjektai turi daugiau paskatų infrastruktūros kūrimo darbus užbaigti laiku ir spaustis numatyto biudžeto ribose, panaudojant visas turimas žinias ir praktinę patirtį (angl. *know-how*), nes pajamas galės gauti tik tuomet, kai ji atitinka numatytos kokybės ir prieinamumo kriterijus. Didesnio nei numatyta sutartyje mokėjimų ir/ar didesnės paslaugų kainos jis taip pat negali tikėtis, bent jau iki ribos, kuomet pasireiškia aplinkybės, kurių abi pusės negalėjo numatyti ir Viešajam subjektui labiau naudinga gelbėti projektą ir keisti VPSP sutarties sąlygas nei

[11] Cruz, C. O., & Marques, R. C. (2013). Flexible contracts to cope with uncertainty in public-private partnerships. International Journal of Project Management, 31, 473–483. https://doi.org/10.1016/j.ijproman.2012.09.006
[12] Bain, R. (2009). Review of Lessons from Completed PPP Projects Financed by the EIB, (June), 35.
[13] National Audit Office. (2009). Performance of PFI Construction. Report, (October), 1–40.
[14] World Bank. (2013). Value-for-Money Analysis- Practices and Challenges: How Governments Choose When to Use PPP to Deliver Public Infrastructure and Services, 34.

leisti Privačiam subjektui bankrutuoti. Tačiau įprastai kaina, kurią savo pasiūlyme nurodo Privatus subjektas, būna didesnė nei įvertintos išlaidos, kurias būtų planuojama patirti tose pačiose veiklose, įgyvendinamose įprastu būdu. Visgi, toks teiginys nėra pilnai korektiškas, nes, prieš teigiant kas yra pigiau, reikia, kad ir dalykai būtų lyginami korektiškai. O tai padaryti keblu tiek dėl gana objektyvių, tiek ir dėl sunkiai galimų įvertinti subjektyvių priežasčių, kas stabdo tokių jau minėtų tyrimų atlikimą.

II.1.4. VPSP ir įprasto infrastruktūros plėtojimo ir viešųjų paslaugų teikimo būdo lyginimo iššūkiai

Prie labiau *objektyvių* priežasčių lyginant VPSP ir įprastą infrastruktūros plėtojimo ir viešųjų paslaugų teikimo būdą dažnai ignoruojami tokie dalykai kaip lyginimas visų veiklos išlaidų, įskaitant ir neplanuotus pirkimus kokybės brokams taisyti, funkciniams parametrams atstatyti ar žalai šalinti. Įprastu atveju šie pirkimai išdėstomi ilgame laike, dėl lėšų trūkumo ne būtinai pavykstant tai padaryti kada reikia ir dėl to ne retai prieinant iki situacijos, kuomet netenkinami infrastruktūros ir/ar paslaugų teikimo kokybiniai ir prieinamumo reikalavimai, pvz. 1980 m. statytas Vilniaus Lazdynų baseinas po 30 metų nuo pastatymo jo nerenovuojant tapo avariniu ir buvo uždarytas, iki tol daug metų paslaugas teikdamas labai sudėtingose sąlygose.[15][16] Atsižvelgiant į tai, kad VPSP visų pirma yra apie infrastruktūros ir paslaugų prieinamumo ir kokybės išlaikymą visu sutarties laikotarpiu, lyginti tik investicijų išlaidas ir remiantis rezultatais spręsti dėl vieno ar kito būdo efektyvumo nėra korektiška. Viso ciklo išlaidos gali būti pamatuojamos, tačiau, siekiant geriau jas įvertinti, svarbi tinkama apskaita, leidžianti sudaryti duomenų bazę apie įvairių tipų infrastruktūros sukūrimo ir išlaikymo ir paslaugų teikimo pilną ir realią savikainą. Lietuvoje tokios apskaitos turėjimo tikslo link judama, kuriant strateginio valdymo informacinę sistemą. Tačiau net ir sukuriant tokią sistemą, reikia laiko ją užpildyti duomenis, daryti tai sistemiškai, kad lyginimas būtų visų pirma apskritai įmanomas, antra, rezultatai galėtų būti kiek labiau reprezentatyvūs.

Kita objektyvi priežastis yra skirtingos kokybės dalykų lyginimas. Pvz., kad ir kiek būtų remontuojamos dar sovietiniais laikais statytos mokyklos, jose esančios erdvės negalės būti taip lanksčiai ir efektyviai pritaikomos šių dienų ugdymo poreikiams, kaip tą galimą padaryti, statant visiškai kitokį išplanavimą ir lanksčiai pritaikomas erdves turinčias mokyklas. Įrengiant gatvių apšvietimą taikomas apšvietimo standartas gali būti visai kas kita, nei esamo apšvietimo lygis, sąlygotas šių standartų neatitinkančio stulpų išsidėstymo, atramų, gembių, šviestuvų nusidėvėjimo ir lempų senumo. Racionaliam palyginimui svarbūs standartai, kurių būtų laikomasi ir kurie leistų lyginti dalykus pagal tuos pačius kriterijus. Bet tokių paslaugų teikimo standartų daug kur nėra. Viešajame sektoriuje sutinkama situacijų, kuomet veikiama ne sąlygose, kokios reikalingos, o tokiose, kokios yra, kosmetiškai atnaujinant ir tokiu būdu palaikant veiklą. Tuo tarpu galvojant apie projektą, įgyvendinamą VPSP būdu, iš Privataus subjekto tikimasi visai kitos kokybės paslaugų, kas lyginant objektyviai negali būti pigiau. Veikiant VPSP, Privačiam subjektui nustatomi atitinkamai reikalavimai pvz., turi degti kiekviena lempa ir, jei perdega, būti pakeista per numatytą laikotarpį. Tuo tarpu veikiant įprastu būdu dėl kitokio finansavimo modelio motyvacijos uoliai infrastruktūros priežiūrai gali būti mažiau, o sunkmečiu (pvz., 2009 m. krizės atveju) gali būti pasirinkta įjungti ir tik kas trečią lempą ar apskritai nutraukti paslaugos teikimą.

Deja, surinkti duomenis apie veiklos ir priežiūros išlaidas yra sudėtinga. Dar sudėtingiau kartu surinkti informaciją apie paslaugų kokybinius parametrus. Tokių duomenų neturėjimas labai apsunkina galimybes objektyviai palyginti ir suprasti dalykus bei palieka vietos iškraipymams ir manipuliacijoms. Atsiranda terpė formuotis faktų neatitinkantiems išankstiniams nusistatymams. Iš

[15] Ekspertai: Vilniaus Lazdynų baseino eksploatuoti negalima. Pasiekiama adresu: https://kauno.diena.lt/naujienos/miesto-pulsas/ekspertai-vilniaus-lazdynu-baseino-eksploatuoti-negalima-232323 3

[16] Lazdynų baseinas ir vėl uždaromas. Pasiekiama adresu: https://m.diena.lt/naujienos/vilnius/miesto-pulsas/lazdynu-baseinas-vel-uzdaromas-522473

kitos pusės, tokios situacijos buvimas yra tiesiog jau minėtos valdymo apskaitos nebuvimo problema. O ją spręsti ar ne yra pasirinkimas, o ne ištinkanti aplinkybė.

Prie daugiau *subjektyvių* priežasčių galima priskirti papildomus kaštus, atsirandančius dėl galimo siekio VPSP sutartį statistinio vertinimo tikslai klasifikuoti kaip ne balansinę. Tokio rezultato pasiekimas reikalauja atitinkamo rizikų tarp Viešojo ir Privataus subjekto paskirstymo, kur didžioji jų dalis perleidžiama valdyti Privačiam subjektui, į VPSP sutartį neįtraukiant tokių nuostatų, kurios leistų sumažinti infrastruktūros kūrimo ir paslaugų teikimo kaštus dėl sumažėjusios bendros rizikos, tačiau tuo pačiu Viešajam subjektui sąlygotų daugiau prisiimamų rizikų. Pvz., nenumatoma galimybė kas keletą metų peržiūrėti paslaugų kainas, atsižvelgiant į rinkos ekonominę situaciją, ar neįtraukiant galimybės dalintis nauda dėl finansavimo šaltinio pakeitimo, nors tai galėtų potencialiai sumažinti kapitalo kaštus ir bendrą teikiamų paslaugų savikainą. Vadovaujamasi principu, kad Privatus subjektas, prisiimdamas visą riziką, gauna ir visą finansinę naudą, net jei rizikos veiksniai pakrypsta teigiama linkme dėl priežasčių, kurių Privatus subjektas nevaldo. Ne balansinės vertinimo kriterijai sunkiai leidžia suderinti Viešojo subjekto teikiamas garantijas iš vienos pusės ir Privataus subjekto viršpelnio dalinimąsi su Viešuoju iš kitos, kas galėtų sumažinti Privataus subjekto veiklos riziką ir kapitalo kaštus, tačiau, pasireiškus situacijai geresnei nei planuota, leistų susitarti su Privačiu subjektu šia papildoma nauda dalintis. Be to, Privatus subjektas, visam VPSP sutarties laikotarpiui turėdamas numatyti įkainius, kurie turi padengti visas išlaidas, įskaitant pasireiškiančias dėl rizikų, juos nustato aukštesnius nei galėtų, jei paslaugų įkainiai galėtų būti peržiūrėti nustatytu periodiškumu.

Dėl visų aukščiau minėtų veiksnių, logiška būtų daryti išvadą, kad VPSP būdu įgyvendinamų projektų išlaidos visuomenei turėtų būti didesnės nei įgyvendinamų įprastu būdu. Tačiau kalbant apie šį aspektą naudojama tariama nuosaka būtent ir atliepia minėtą subjektyvumą – kiek dėl nuostatų pasirinkimo, kurios leistų VPSP sutartį vertinti kaip ne balansinę, išbrangsta viešųjų paslaugų teikimas – labai sunku įvertinti. Vertinimo sunkumą sąlygoja tai, kad pilnų istorinių duomenų apie įvykdytas balansines ir ne balansines VPSP sutartis neturima. O prielaidų lyginimas galimų sutarties alternatyvų variantų atžvilgiu, prognozuojant veiksnius keliams dešimtmečiams į priekį, pirma, yra sudėtingas iš esmės. Antra, atitinkamų sąlygų nuostatos dar turi suveikti rinkoje. O rinkos subjektų reakcija į VPSP sutarties nuostatas priklauso ne tik nuo Viešojo subjekto priklausančių priežasčių, bet ir aibės kitų veiksnių, kurių Viešasis subjektas negali kontroliuoti, pvz. dalyvių konkurencijos, infliacijos, investuotojų ir finansuotojų koncentracijų, technologinių pokyčių, geopolitinės situacijos pasikeitimo ir pan. Neturint duomenų, ką kaštų atžvilgiu reiškia turėti ne balansinę sutartį lyginant su balansine ir jos variantais, aišku, kad, kartu atsižvelgiant į anksčiau minėtus VPSP trūkumus, ne visuomet būtina ar reikia siekti VPSP sutarties įvertinimo ne balanse. Svarbu vertinti kompleksiškai pagal konkrečiu atveju aktualius kiekvieno varianto privalumus ir trūkumus.

Apskritai prognozuojant, kuris infrastruktūros kūrimo ir paslaugų teikimo būdas konkrečiu atveju būtų efektyvesnis, net ir nesiekiant ne balansinės sutarties, dėl poveikio prognozuoti labai ilgam laikotarpiui bei VPSP specifikos yra sudėtinga, nes lyginimas vyksta ne laboratorinėmis sąlygomis, o nuolat kintančioje mokestinėje, ekonominėje, technologinėje ir teisinėje aplinkoje. Yra argumentų, kurie leidžia tikėtis didesnių projekto įgyvendinimo kaštų dėl VPSP būdo taikymo. Tačiau lygiai taip yra daug atvejų, kai įprastu būdu įgyvendinami projektai ir teikiamos paslaugos išbrangsta jau įgyvendinimo metu, prašo papildomo finansavimo arba lieka (pilnai) neužbaigti. Pvz., atliekant 2007 – 2012 m. valstybės investicijų programos projektų vertinimą buvo nustatyta, kad realios investicijos lyginant su planuotomis išbrangsta ketvirtadaliu. Ir tai dar neapima veiklos vykdymo dalies.

Iš esmės tai leidžia artėti prie minties, jog galutinės viso ciklo išlaidos, veikiant įprastu būdu ir VPSP, turėtų būti panašios. O argumentai kurį rinktis, įvertintus aptartus VPSP privalumus ir trūkumus, leidžia apibendrinti, kad pasirinkimas labiausiai priklauso nuo pasirinktos viešosios politikos, t.y. kaip Viešasis subjektas ar apskritai visame viešajame sektoriuje ir jo veiklos srityje iš

principo organizuojamas paslaugų teikimas ir valdoma rizika bei matomas privataus sektoriaus vaidmuo šiame procese.

II.1.5. VPSP viešosios politikos kontekste

VPSP (tam tikra prasme turėdama panašių bruožų į infrastruktūros kūrimą ir finansavimą paskolomis, kurios grąžinamos po infrastruktūros sukūrimo vykdant veiklą) kaip infrastruktūros kūrimo ir paslaugų teikimo būdas yra priimtinas labiau tuomet, kai vykdoma viešoji politika pasitiki verslu ir konkurencija bei remiasi principu, kad mokama tik už tai, kas jau realiai egzistuoja ir veikia, kaip jau minėta, atsisakant vykdytojo funkcijos ir susitelkiant daugiau į perduodamų veiklų koordinavimą ir priežiūrą. Mokama už galimybę naudotis sukurta infrastruktūra policijos darbui, ugdymui, ligonių gydymui reikalinga aplinka, nuvykti iš taško A į tašką B, naudotis parkavimo paslaugomis ir kita, kai jie realiai veikia ir atitinka nustatytus kokybinius ir kiekybinius kriterijus. Tai reiškia, kad visuomenė patiria kaštus tik tuomet, kai realiai gauna galutinį produktą ir patiria jo naudą. Resursai nėra sunaudojami klaidoms taisyti ar tam, kas paslaugų teikimo etapo gali net ir nepasiekti, pvz., nebaigtoms statyboms, projektavimui, kuris nesimaterializuojasi naudinga infrastruktūra. Ir tai yra esminis argumentas, kodėl VPSP būdas lyginant įprastu būdu gali būti aktualiu ir naudingu įrankiu, vystant viešąsias paslaugas šalia to, kad dėl anksčiau minėto privataus kapitalo sverto ir suteikiamos galimybės mokėti dalimis, kaip ir įprasto skolinimosi rinkoje atveju, galima tikėtis už tuos pačius finansinius resursus kelis kartus daugiau paslaugų.

Šis rizikos valdymo argumentas yra pakankamai fundamentalus, kylantis iš VPSP esmės, t.y. nuostatos mokėti tik už veikiančias paslaugas, o ne finansuojant jos kūrimo ir teikimo sąnaudų elementus. Tai reiškia, kad klausimas rinktis ar ne VPSP neatsiejamas nuo to, kaip yra suprantamas efektyvus infrastruktūros kūrimo ir viešųjų paslaugų teikimo įsipareigojimų nevykdymo rizikos valdymas ir atitinkamos šiuo klausimu yra suformuotos viešosios politikos nuostatos.

Vertinant viso ciklo išlaidų atžvilgiu kokių privalumų turi įprastas infrastruktūros kūrimo ir paslaugų teikimo būdas situacijose kai jos pagal kriterijus visiškai tinkamos VPSP, argumentai galėtų būti nukreipti į tai, kad privataus sektoriaus kapitalo dalyvavimas dar iškart nereiškia didesnio efektyvumo lyginant su viešuoju sektoriumi – viskas priklauso nuo veiklą vykdančių žmonių kompetencijos. Profesionaliai atliekant įgyvendinimą iš principo turėtų būti pakankamai vienodos galimybės pasiekti tokių pačių rezultatų, veikiant tiek įprastu būdu, tiek VPSP. Kitas įprasto būdo remiančios politikos argumentas būtų toks, kad nebūvimas susaistytam ilgam laikotarpiui su Privačiu subjektu palieka daugiau lankstumo valdyti biudžetą ir keisti dalykus, laikinai stabdyti ar išvis nutraukti veiklas. Tai ypač aktualu, kai pasikeičia poreikiai ar krizinėje situacijoje, kai reikia stipriai taupyti ir keisti finansavimo prioritetus. Dar vienas argumentas – galima tikėtis mažesnių kapitalo kaštų. Bet tai ir viskas. Ir šie įprastą būdą palaikančios viešosios politikos laikymosi privalumai turi atsverti tą faktą, kad viską daryti ir kontroliuoti bei rizikas prisiimti ir finansiškai padengti turi Viešasis subjektas, patirtį kaupdamas per savo klaidas, už kurias nuo įgyvendinimo pradžios jau moka visuomenė. Dėl pastarojo aspekto dar būtų galima pateikti kontrargumentų prisiminus anksčiau išsakytus teiginius, jog VPSP viešieji pirkimai taip pat reikalauja kompleksinių žinių ir gebėjimų, kas nėra pigu sukurti ir išlaikyti, o klaidos taip pat brangiai kainuoja. Bet tam yra sprendimų – centralizuotos kompetencijos kūrimas, kurio vystymo galimybės aptariamos Studijos IV dalies 1.10 skyriuje. Tačiau bendras tokios politikos principas – mokėti už dar nebaigtą produktą ir kompensuoti planuotas ir nenumatytas išlaidas, veikiant įprastu būdu išlieka. O tai, planuojant infrastruktūrą, paslaugas ir jiems reikalingą biudžetą, savaime yra labiau rizikinga, kad to kas suplanuota su turimais ištekliais pilnai įgyvendinti nepavyks.

II.1.6. Apibendrinimas

VPSP kaip infrastruktūros kūrimo ir paslaugų teikimo būdo analizė leidžia suprasti, kad VPSP, nors jis ir turi tam tikras visuomet būdingas charakteristikas, kaip bendradarbiavimo esmė yra Privataus subjekto paslaugų teikimas, vykdant iš anksto numatytus jos rezultatų kokybės ir prieinamumo reikalavimus ir Privačiam subjektui prisiimant didžiąją dalį rizikų, susijusių su jų teikimu, gali reikšti labai skirtingas Viešojo ir Privataus subjektų bendradarbiavimo formas. Todėl išskiriant jos detalesnius bruožus, naudas ir trūkumus svarbu įvardyti kokia forma turima mintyje. Tokia įvairovė leidžia pasinaudoti skirtingais jų privalumais, kartu suprantant ir atitinkamus trūkumus. Tai atskleidžia ir VPSP kaip infrastruktūros kūrimo ir viešųjų paslaugų teikimo būdo lankstumą, gebėjimą būti priderintai prie poreikių ir dėl to galimą plačiai panaudoti. Tačiau taip pat reikalaujančiai išsamaus vertinimo dėl jos taikymo tikslingumo ir efektyvumo. Kadangi vertinami ilgo laikotarpio dalykai, sąlygojami įvairių neapibrėžtumų, nesigauna apsiriboti vien tik matematiniais naudos ir išlaidų skaičiavimais, nes VPSP egzistavimui palankūs argumentai priklauso ir nuo to, kokios apskritai yra rizikos valdymo nuostatos, kuriant infrastruktūrą ir teikiant viešąsias paslaugas, ir koks privataus sektoriaus dalyvavimas bei viešojo sektoriaus subjektų vaidmuo yra suprantami kaip geriausi. Viešoji politika, pasižyminti vykdymo veiklų perdavimu privačiam sektoriui viešajam koncentruojantis prie reguliavimo ir kontrolės, siekiu daugiau pritraukti privatų kapitalą ir nuostata mokėti už tinkamai teikiamas paslaugas, o ne finansuojant infrastruktūros ir paslaugų kūrimo elementų sąnaudas, yra labiau palanki VPSP plėtrai, nei politika, kurioje šių principų nesilaikoma.

II.2. VPSP būdo privalumas didinant investicijų tvarumą

II.2.1. Tvarumo svarbos augimas

Kalbant apie tvarumą, kai pastarasis siejamas su klimatu ir aplinka susijusiais iššūkiais, viešajai politikai paprastai būdinga vieninga kryptis, kadangi politinę valią saisto prisiimti tarptautiniai įsipareigojimai. 2015 m. Paryžiaus susitarimu[17] Jungtinių Tautų bendrąją klimato kaitos konvenciją[18] ratifikavusios šalys (įskaitant Lietuvą) priėmė sprendimą imtis ryžtingų veiksmų stiprinant pasaulinį atsaką į klimato kaitos grėsmes. 2016 m. Paryžiaus susitarimo tikslų įgyvendinimą ES priėmė savo vardu[19] ir 2019 m. pristatė strategiją, vadinamą Europos žaliuoju kursu,[20] kuriame parengė pradinį pagrindinių strategijai reikalingų politikos sričių ir priemonių planą, o 2021 m. patikslino valstybėms narėms tiesiogiai taikytiną reglamentą, dar vadinamą Europos klimato įstatymu,[21] kuriuo buvo įtvirtintas imperatyvus poveikio klimatui neutralumo tikslas – valstybės narės atitinkamai ES ir nacionaliniu lygmenimis imasi būtinų priemonių, kad sudarytų sąlygas iki 2030 m. sumažinti, o iki 2050 m. pasiekti nulinį grynąjį išmetamąjį ŠESD kiekį ir ekonomikos augimą atsieti nuo išteklių naudojimo.

Pastangos ES lygiu sustabdyti klimato kaitos pokyčius nukreiptos į trijų pagrindinių energetikos ir klimato politikos tikslų įgyvendinimą, kontroliuojamą pagal Energetikos sąjungos valdymo reglamentą:[22]

ENERGETIKOS IR KLIMATO POLITIKOS TIKSLAI[23]		
sumažinti ŠESD kiekį	**padidinti energijos gamybą iš atsinaujinančių išteklių**	**sumažinti energijos vartojimą**
ES bendrai		
visų ekonomikos sektorių grynąjį išmetamą ŠESD kiekį iki 2030 m. sumažinti bent -40 proc. (palyginti su 1990 m.), o iki 2050 – -100 proc.	iki 2030 m. bent 32 proc. ES suvartojamos energijos turi būti gauta iš atsinaujinančiųjų išteklių	iki 2030 m. pagerinti energijos vartojimo efektyvumą bent 32,5 proc.
Lietuva		
nors nuo 1990 m. Lietuva ŠESD kiekį visos ekonomikos mastu (neįskaitant žemės naudojimo sektoriaus) sumažino -58 proc. (iki 1995 m. uždarius sunkiosios pramonės objektus), šiuo metu taršos intensyvumas smarkiai viršija ES vidurkį, o palyginti su 2005 m. transporto sektoriuje užfiksuotas padidėjimas net +49,7 proc., kas iš esmės kelia riziką neįgyvendinti tarpinio 2030 m.	atsižvelgdama į sėkmingą 2020 m. rodiklio pasiekimo patirtį, Lietuva 2030 m. iškėlė ambicingesnį rodiklį – 45 proc., tačiau grynasis elektros energijos importas tebėra didelis ir sudaro apie du trečdalius bendro Lietuvoje suvartojamo elektros energijos kiekio	atsižvelgiant į tai, kad pastatų sektorius sunaudoja didžiausią dalį galutinės suvartojamos šilumos energijos, Lietuva prioritetinėmis kryptimis išskyrė pastatų modernizavimą, iš kurio tikimasi iki 2030 m. 5–6 TWh energijos sutaupymo[25]

[17] https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/97065192c1f911e682539852a4b72dd4?jfwid=10mfeja19g
[18] https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.19849
[19] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L_.2016.282.01.0001.01.LIT&toc=OJ%3AL%3A2016%3A282%3ATOC
[20] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/?uri=CELEX:52019DC0640
[21] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/?uri=CELEX:32021R1119
[22] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/?uri=CELEX:02018R1999-20210729
[23] Pateiktas iliustratyvus, bet ne galutinis sąrašas tikslų ir jų įgyvendinimą lydinčių valstybių narių įsipareigojimų
[25] Energijos vartojimo efektyvumo tikslai konkrečiai valstybei narei apskaičiuojami vadovaujantis Energijos efektyvumo direktyva (ES) Nr. 2018/844: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/?uri=CELEX:32018L0844

tikslo, kuris skaičiuojamas nuo 2005 m., kur Lietuvai nustatytas įsipareigojimas jį pasiekti -9 proc. visų ekonomikos sektorių atžvilgiu[24]		

Nors viena iš EK siūlomų priemonių ambicingam klimato neutralumo tikslui pasiekti yra biudžeto žalinimo politika – viešosios investicijos, vartojimas ir apmokestinimas turi būti perorientuojami nuo žalingų subsidijų į žaliuosius prioritetus – vieningai sutariama, kad to neįmanoma pasiekti vien viešuoju finansavimu:

- 2019 m. EK apskaičiuotais duomenimis tarpiniam 2030 m. klimato neutralumo tikslui pasiekti Europai papildomai prireiktų 260 mlrd. Eur investicijų kasmet;[26]
- 2023 m. Smart Continent, UAB atliktos studijos duomenimis, NPP iki 2030 m. numatytiems strateginiams tikslams pasiekti šiuo metu apskaičiuotas poreikis pritraukti papildomą 39,4 mlrd. Eur finansavimą investicijoms, iš kurių daugiausia trūksta energetikos, transporto ir aplinkos sektorių, t.y. pagrindinių valstybės veiklos sričių veiklų, prisidedančių prie poveikio klimatui neutralumo, tikslų įgyvendinimui;[27]
- 2023 m. UAB „BGI Consulting“ atlikto Energijos efektyvumo išankstinio *ex-ante* vertinimo ataskaitos duomenimis, pastatų ir gatvių apšvietimo modernizavimo iki 2030 m. užsibrėžtiems tikslams pasiekti identifikuotas finansavimo prieinamumas 1,9 mlrd. Eur sumai, tuo tarpu investicijų poreikį sudaro 4,9 mlrd. Eur,[28] nors minėtose veiklose prognozuojamas didžiausias energijos taupymo potencialas;

todėl būtina pritraukti privataus kapitalo srautus, o VPSP yra vienas iš būdų tai padaryti ir būtent šio būdo skatinimas numatytas 4-ąja rekomendacija Lietuvai Tvarių finansų strategijoje.[29]

II.2.2. Investicijų tvarumo ir potencialo jas įgyvendinti VPSP būdu vertinimas

Kadangi minėtos EK su EBRD parengtos strategijos ataskaitos turinys labiau koncentruotas į veiksmų planą, o ne į rekomendacijos pagrįstumą, šioje studijoje pateikiami **VPSP būdo taikymo privalumai siekiant užsibrėžtų tvarumo tikslų**:

kiekybiniai, finansavimo aspektai – didinantys finansuojamų tvarių projektų apimtis

(1) projektų įgyvendinimas VPSP būdu suteikia galimybę pritraukti privataus kapitalo finansavimą viešosioms investicijoms ir atsiskaityti su Privačiu subjektu dalimis, finansinius įsipareigojimus padalinant per visą sukurto turto gyvavimo laikotarpį, kas nėra įmanoma tradicinių viešųjų pirkimų atveju, kai už sukurtą infrastruktūrą privaloma sumokėti ne vėliau kaip per 60 dienų atliktus rangos darbus,[30] o jei VPSP objektas generuoja pajamas, Viešajam subjektui finansiniai įsipareigojimai gali ir neatsirasti, nes koncesininko atliktos investicijos atsipirks per galutinių vartotojų surenkamus mokesčius;

[24] 2022-05-23 EK parengta ataskaita Lietuvai: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/?uri=CELEX:52022SC0617&qid=1677743719420

[26] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/?uri=CELEX:52019DC0285

[27] atitinkamai energetikos sektorius – 6,2 mlrd. Eur, transporto sektorius – 18,1 mlrd. Eur, aplinkos sektorius – 6,1 mlrd. Eur

[28] atitinkamai daugiabučių modernizavimo veiklai nustatytas finansavimo prieinamumo trūkumas – 2,4 mlrd. Eur, savivaldybės pastatų modernizavimo veiklai – 0,26 mlrd. Eur, centrinės valdžios pastatų modernizavimo veiklai – 0,3 mlrd. Eur, gatvių apšvietimo tinklo modernizavimui – 0,04 mlrd. Eur

[29] https://finmin.lrv.lt/uploads/finmin/documents/files/Strategy_and_Action%20Plan_2021-12-30_small(2).PDF

[30] Lietuvos Respublikos mokėjimų, atliekamų pagal komercines sutartis, vėlavimo prevencijos įstatymo 5 str., nuoroda į teisės aktą: https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.224224/asr

(2) VPSP rengimo etape yra fiksuojami maksimalūs Viešojo subjekto turtiniai įsipareigojimai (įskaitant Viešojo subjekto prisiimamą riziką), kurie neturi būti viršijami visą projekto įgyvendinimo laikotarpį, todėl investicinių ir/ar eksploatacinių kaštų pabrangimo rizika nugula ant Privataus subjekto pečių, kas iš esmės reiškia ir Viešojo subjekto suplanuotų įsipareigojimų stabilumą;
(3) VPSP projektu prisiimtus įsipareigojimus galima apskaityti „už balanso“ ribų (detaliau aptarta II.1 skyriuje), t.y. valstybės lygiu nebloginti fiskalinių skolos rodiklių, savivaldos – naudotis papildomu lankstumu apskaičiuojant einamųjų metų skolinimosi limitus;[31]

kokybiniai, tvarumo tikslų įgyvendinimo aspektai – didinantys planuojamo pokyčio pasiekimo tikimybę

(4) VPSP projektų specifika (detaliau aptarta II.1 skyriuje) leidžia tikėtis savalaikio infrastruktūros sukūrimo, todėl užtikrina savalaikį užsibrėžtų tvarumo tikslų pokyčio siekimą;
(5) ir bene svarbiausias VPSP būdo taikymo privalumas įgyvendinant tvarias investicijas yra projekto kompleksiškumas ir Privataus subjekto atsakomybės ribos nuo turto sukūrimo iki jo priežiūros per visą turto gyvavimo laikotarpį. T.y. VPSP atveju Privatus subjektas būtų atsakingas ne tik už potencialiai tvarias savybes turinčios infrastruktūros sukūrimą, bet ir už realų tvarumo tikslų rezultatą. Pastato energetinių savybių modernizavimas tradicinio viešojo darbų pirkimo atveju suteiks tik prielaidą, kad statybinių darbų rinkinys pagerins pastato imlumą energijai ir jokių neigiamų pasekmių rangovui nesukels, jei realūs energijos sutaupymai nesutaps su prognozėmis, kadangi rangovas atsakingas tik už statybinių darbų atlikimo techniką, kuri gali būti technologiškai teisinga, bet energetiškai neefektyvi. Tuo tarpu VPSP projektuose taikomas *based on output specification* principas reiškia, kad Privačiam subjektui nėra detalizuojami sprendiniai, kokiu būdu turi būti atliktas modernizavimas, o iškeliamas norimas pasiekti galutinis rezultatas, kurį Privatus subjektas privalės pasiekti remiantis savo *know how* ir bus priverstas tai padaryti, nes VPSP projektų atlygintinumas paremtas *availability payment* principu, reiškiančiu, kad mokėjimai Privačiam subjektui atliekami tik po infrastruktūros sukūrimo ir tik tada, kai infrastruktūra atitinka jai nustatytus kokybės ir prieinamumo standartus. Be to, tvarumo tikslams pasiekti svarbūs ne tik efektyvūs investiciniai sprendiniai, bet ir tinkamas realizuotų sprendinių valdymas, todėl VPSP projekte Privačiam subjektui perleidžiamų veiklų kompleksiškumas ir atsakomybės už jų vykdymą kontrolė leidžia tikėtis planuojamų tvarumo pokyčių realaus įgyvendinimo.

II.2.3. Investicijų tvarumo ir potencialo jas įgyvendinti VPSP būdu vertinimas

Kriterijai, pagal kuriuos nustatoma, ar investicija laikytina tvaria aplinkos atžvilgiu, ES lygiu visiems taikomi vienodai, kadangi įtvirtinti taip vadinamame Taksonomijos reglamente[32] ir iš esmės skirstomi į du pogrupius:

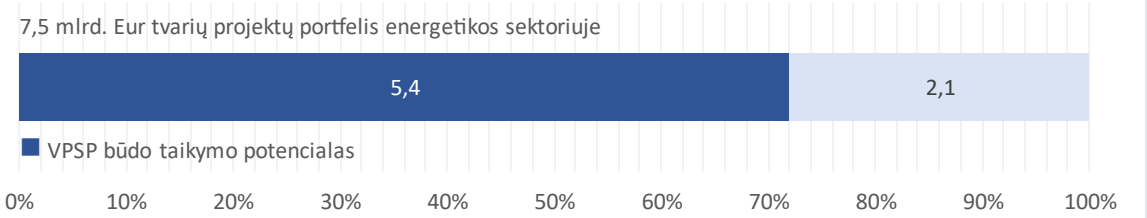
- ekonomine veikla, kuria ***nedaroma reikšmingos žalos nė vienam iš aplinkos tikslų***: klimato kaitos švelninimo; prisitaikymo prie klimato kaitos; tausaus vandens ir jūrų išteklių naudojimo ir apsaugos; perėjimo prie žiedinės ekonomikos; taršos prevencijos ir kontrolės; biologinės įvairovės ir ekosistemų apsaugos ir atkūrimo;
- ekonomine veikla, kuria ***svariai prisidedama prie vieno ar daugiau aukščiau išvardintų aplinkos tikslų***;

[31] Savivaldybių skolinimosi limitai skelbiami: https://finmin.lrv.lt/lt/veiklos-sritys/biudzetas/biudzeto-vykdymas/savivaldybiu-biudzetai/savivaldybiu-skolinimosi-limitai
[32] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/?uri=CELEX:32020R0852

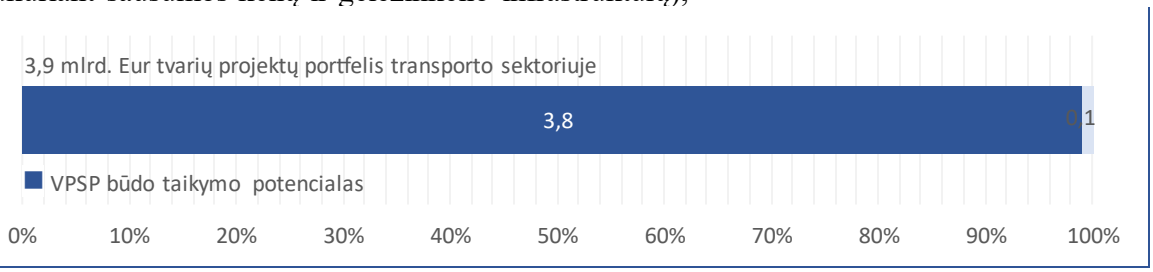
o techninės analizės kriterijai, pagal kuriuos nustatoma, kokiomis sąlygomis ekonominė veikla laikoma svariai prisidedančia prie klimato kaitos švelninimo arba prisitaikymo prie jos ir ar ta ekonominė veikla nedaro reikšmingos žalos kitiems aplinkos tikslams, detalizuoti Taksonomijos deleguotame reglamente.[33]

2023 m. Smart Continent, UAB atliktos studijos duomenimis, NPP iki 2030 m. strateginiams tikslams pasiekti preliminariu vertinimu yra suplanuoti ***94 tvarių veiklų projektai, kurių poreikis investicijoms sudaro 20,2 mlrd. Eur***, iš kurių, pvz.:

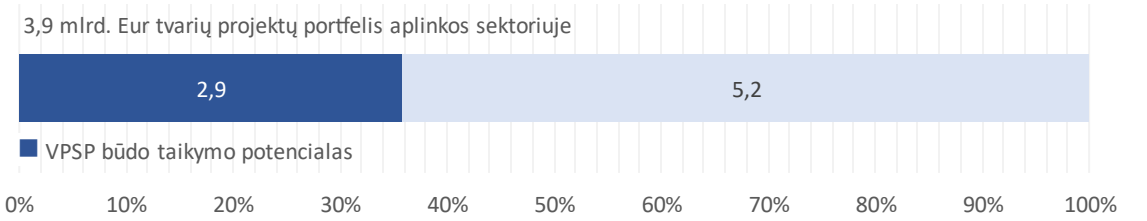
- ***15*** iš 32 energetikos sektoriuje identifikuotų tvarių projektų nustatytas potencialas ***įgyvendinti VPSP būdu***, kurių finansavimo poreikį investicijoms sudaro ***5,4 mlrd. Eur*** (daugiausia (3,4 mlrd. Eur) energijos gamybos srityje sukuriant vėjo jėgainių infrastruktūrą);



- ***24*** iš 27 transporto sektoriuje identifikuotų tvarių projektų nustatytas potencialas ***įgyvendinti VPSP būdu***, kurių finansavimo poreikį investicijoms sudaro ***3,8 mlrd. Eur*** (daugiausia sukuriant sausumos kelių ir geležinkelio infrastruktūrą);



- ***11*** iš 31 aplinkos sektoriuje identifikuotų tvarių projektų nustatytas potencialas ***įgyvendinti VPSP būdu***, kurių finansavimo poreikį investicijoms sudaro ***2,9 mlrd. Eur*** (daugiausia pastatų modernizavimo projektai)



II.2.4. Apibendrinimas

Nors VPSP būdu pritrauktas viešųjų investicijų finansavimas neturi finansinėms priemonėms būdingo atsinaujinimo „bruožo“, jo taikymas sukuria alternatyvą ribotoms Viešojo sektoriaus finansinėms galimybėms, todėl pagrįstai gali būti vertinama tarp investicijų finansavimo pasiūlos priemonių. VPSP projektams taikytina tvarka taip pat turi privalumų didinant tvarių projektų įgyvendinimo apimtį ir didina tikimybę pasiekti planuojamus kokybinius tvarumo rodiklius. Suplanuotų nacionalinių strateginių tikslų iki 2030 m. perspektyvoje įvertintas VPSP būdo taikymo

[33] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/?uri=CELEX%3A32021R2139

tvariems projektams potencialas yra itin didelis, todėl analizės išvados leidžia teigti, kad Tvarių finansų strategijos 4-oji rekomendacija yra pagrįsta – skatinti tvarius projektus įgyvendinti VPSP būdu yra naudinga. Be to, skatinant būtent tvarių projektų įgyvendinimą iš esmės būtų prioretizuojamos žalinimo veiklos, todėl šia priemone būtų prisidėta ir prie NKL plano 153 *milestone* įtvirtinto įsipareigojimo įgyvendinimo.

Tačiau svarbu atkreipti dėmesį, kad vien VPSP skatinimo priemonės gali neduoti teigiamo rezultato, kol nėra ištaisytos VPSP teisinio reguliavimo spragos (apie tai pažymėta ir Tvarių finansų strategijos 4-ojoje rekomendacijoje), ir kol VPSP būdo taikymo ilgalaikis planavimas nėra tinkamai integruotas į strateginio valdymo sistemą.

Atsižvelgiant į VPSP būdo taikymo perspektyvą, lygiagrečiai turi būti peržiūrėtas ir jei reikia tobulintinas su VPSP projektais prisiimamų *įsipareigojimų* (fiskalinių rizikų) valdymas.

II.3. Ilgalaikių investicijų portfelio ir jo finansavimo principų formavimas. VPSP būdo taikymo vieta portfelyje

II.3.1. Investicijų į ekonominę plėtrą portfelio formavimo ir finansavimo kitose šalyse praktika

Aprašant VPSP koncepciją ne kartą akcentuota, kad VPSP turi būti pamatuotas ir įvertintas pasirinkimas. Visada lengviau, kai toks vertinimas yra sistemizuotas, atliekamas vietoje ir laiku. Tai reiškia, kad visame strateginio planavimo procese apie VPSP taikymo galimybes reikia galvoti jau pakankamai anksti.

Kokybiška infrastruktūra yra labai svarbi priemonė efektyviam ekonomikos funkcionavimui: darbo vietų kūrimui, augimui ir našumui. Privačių investicijų pritraukimas plėtojant ekonominę ir net socialinę infrastruktūrą vykdomas visose šalyse, bet privačių investicijų apimtis infrastruktūros finansavime šalyse yra įvairi. Žemiau lentelėje pateikiamas kelių šalių privačių investicijų pritraukimo intensyvumo į skirtingas veiklos sritis palyginimas.

Public vs private finance provision across selected countries

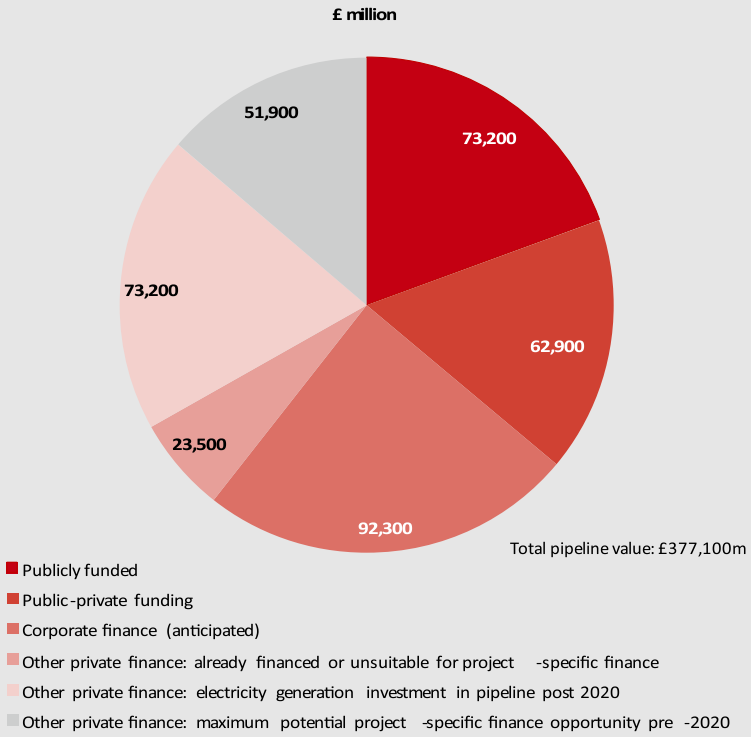
	Germany	Japan	Canada	Australia	New Zealand	USA	UK
Transport							
Digital Communications							
Energy							
Waste							
Water							
Flood Defences							

Predominantly public Mix of public and private Predominantly private

Source: Comparative Study of National Infrastructure Financing Institutions, Eunomia report for the National Infrastructure Commission

Šalys, rengdamos ilgalaikius infrastruktūros plėtros planus, paprastai ne tik vardina į ką jos investuos, siekdamos savo plėtros tikslų, bet ir suplanuoja kaip, kokiais būdais jie galės sugeneruoti pakankamus resursus tikslams pasiekti, pritraukiant privatų finansavimą, pavyzdžiui, Jungtinės Karalystės infrastruktūros plėtros planas apima tokius potencialius finansavimo šaltinius:

Chart 1.A: Breakdown of potential finance opportunities



Source: HM Treasury estimate based on analysis of published infrastructure pipeline. Figures shown are in 2012-13 prices and rounded to the nearest £100 million. Figures may not match published pipeline or sum due to rounding.

Kitas pavyzdys, Škotijos infrastruktūros plėtros planas,[34] pateikia aprašymą visų finansavimo šaltinių ir mechanizmų, kuriuos numatoma naudoti:

tradicinis finansavimas –

- tradicinis kapitalo finansavimas yra labiausiai paplitęs viešojo sektoriaus kapitalo projektų finansavimo būdas, ir užtikrina mažiausią tipinio projekto finansavimo kainą;
- skolintas kapitalas;

ilgalaikiai VPSP planai, kai valstybė finansuoja tik metinius paslaugos teikimo kaštus. Šiuo metu naudojami budai –

- ne pelno skirstymo (non for profit distribution / NPD) modelis, kuris taikomas didelių projektų, tokių kaip pagrindiniai keliai ar didelės ligoninės, finansavimui. Modelis buvo sukurtas kaip alternatyva tradiciniam privačių finansų iniciatyvos (PFI) modeliui, ir iš esmės yra tradicinis VžPP būdas;
- centralizavimo (HUB) modelis, kuris taikomas mažesniems projektams ir vykdomas per paslaugų centralizavimo / konsolidavimo iniciatyvą, kuri suburia bendruomenės planavimo partnerius, vietos valdžios institucijas, įvairias tarnybas kartu su privataus sektoriaus partneriais, kartu ieškant sprendimų dėl tvarios švietimo, sveikatos apsaugos, socialinės globos, kitos bendruomenei reikalingos infrastruktūros sukūrimo;

inovatyvus finansavimas, kai kuriamos unikalios finansavimo schemos –

[34] Infrastructure Investment Plan, The Scottish Government, Edinburgh 2015

- augančių mokesčių finansavimas (Tax incremental financing, TIF). TIF siekia finansuoti į projektus skirtus atsinaujinimui ir ekonomikos augimui, sukurdamas tinkamą aplinką privačiam sektoriui investuoti. TIF modelyje vietos valdžios institucijos iš pradžių skolinasi infrastruktūrai, kuri paskatins investicijas, finansuoti. Paskolos grąžinamos ateityje padidėjus mokesčių surinkimui naujų investicijų pasekoje;
- augimo greitintuvas (Growth accelerator, GA), kuris siekia nustatyti intervencijos ir investicijų poveikį tiek platesnėje ekonominėje geografijoje, tiek išmatuoti platesnį jos poveikį, atitinkantį investicijų prioritetus ir vyriausybės ekonominę strategiją;

būsto finansavimui skirti specifiniai mechanizmai –

- Nacionalinis būsto fondas (NHT), vyriausybės garantijomis pagrįsta būsto schema;
- vietinis nebrangių nuomojamų būstų fondas, pagrįstas vyriausybės paskola, kuri turėtų pritraukti atitinkamas privačias investicijas;
- labdaros obligacijos, padedančios labdaros aukų organizacijoms pritraukti lėšas socialiniam būstui plėtoti;
- pensijų fondai, kurie investuoja į prieinamą būstą.

II.3.2. Post – pandeminiai ir geopolitiniai investavimo į infrastruktūrą iššūkiai

Kaip akcentuojama Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacijos (EBPO) ataskaitose,[35] investavimo būdų ir investuotojų bazės išplėtimas užtikrinant, kad būtų tinkamos kapitalo rinkos priemonės ir priemonės, skirtos finansuoti infrastruktūros projektams, į kuriuos instituciniai investuotojai gali investuoti, be nereikalingų reguliavimo suvaržymų ir užtikrinant tinkamą investuotojų apsaugą, yra vienas iš svarbiausių valstybių tikslų siekiant atstatyti ekonomikas po COVID 19 krizės. Gerai apgalvotas ir tinkamai sureguliuotas vyriausybės dalyvavimas gali teigiamai paveikti investicijų į infrastruktūrą rizikos valdymą, bendrą rizikos lygį, valdyti aplinkos ir socialinę riziką bei skatinti diversifikuotas rizikos mažinimo priemones ir paskatas.

Kryptingos paskatos ir informacijos apie savo investavimo ir investuotojų skatinimo planų atskleidimas gali sustiprinti tvarumo veiksnius ir padėti investicijas į infrastruktūrą nukreipti į pagrindinius politikos prioritetus. Tačiau viešasis sektorius turi atlikti esminį vaidmenį skatinant pokyčius ir atveriant kelią privačioms investicijoms, pavyzdžiui, teikti finansavimą įvairioms technologijų kūrimo stadijoms, bendradarbiauti su privačiais investuotojais kuriant naują infrastruktūrą skatinti inovacijas ir pažangias technologijas. Tam reikia strateginio ir koordinuoto požiūrio, kuris identifikuotų kliūtis bei sukurtų finansavimo sprendimus, kurie atitiktų investicijas su investuotojų profiliais ir rizikos apetitu.

Mišraus finansavimo metodai, apimantys plėtros finansavimo kombinavimą su komerciniu finansavimu, pritaikytą projektų rizikos ir grąžos ypatumams, yra potencialus būdas pašalinti disbalansą. Šalys, tame tarpe ir Lietuva, steigia Nacionalines plėtros įstaigas (bankus), kad galėtų paskatinti privatų infrastruktūros finansavimą, būdamos tarpininkės tarp vyriausybių ir privačių investuotojų.

Investuotojai, ypač ilgalaikiai, tikisi, kad vyriausybės bus kompetentingos ir patikimos partnerės bei skatins stabilią verslo aplinką investicijoms. VPSP naudojimas EBPO šalyse reikalauja vyriausybės gebėjimų, institucinių struktūrų ir teisinės sistemos, kad būtų galima spręsti VPSP sudėtingumą. Geram VPSP valdymui būtina suderinti viešojo sektoriaus sritis, tokias kaip ilgalaikis planas, reguliavimas, konkurencija, biudžeto skaidrumas, fiskalinė politika ir vientisumas visais

[35] Infrastructure Financing Instruments and Incentives. 2015; Strengthening the Role of Private Finance in Infrastructure Development in Eastern Partner Countries

valdymo lygiais. VPSP kaip būdo pasirinkimas turi būti pagrįstas kainos ir kokybės santykio principais, o sprendimas pasirinkti šį būdą turėtų būti atskirtas nuo pirkimo procedūros ir finansuotojo pasirinkimo, kad būtų išvengta institucinio, procedūrinio ar apskaitos šališkumo, tiek VPSP naudai, tiek prieš jį.

II.3.3. Lietuvos situacija

Lietuvos NPP akcentuojamas didelis poreikis ekonomikos ir infrastruktūros dekarbonizavimui, poveikio aplinkai mažinimui ir tvarumo didinimui, atsparumo klimato kaitai didinimą, formuojami ambicingi tikslai įvairiose valstybės veiklos srityse. Dalis tokių tikslų fiksuojama sutartyse su Europos Komisija, arba dokumentuose kuriuos tvirtina EK. Net 43 procentai visų Ekonomikos gaivinimo ir atsparumo didinimo plano „Naujos kartos Lietuva“ lėšų (970,1 mln. EUR) bus panaudota tiesiogiai ir netiesiogiai prisidedant prie kovos su klimato kaita. Be to, naujoje 2021–2027 metų Europos Sąjungos fondų investicijų programoje iš Europos Sąjungos fondų Lietuvai iš viso numatyta skirti apie 6 mlrd. eurų, iš kurių net 2,2 mlrd. eurų Lietuva ketina nukreipti į žaliąją pertvarką.

NPP finansinės projekcijos demonstruoja kiek valstybė pasirengus investuoti į plėtrą, įvertinus visus galimus viešojo sektoriaus finansinius šaltinius, bet šių resursų nepakanka tikslams pasiekti. Tačiau nauji aukšti ekonomikos ir infrastruktūros dekarbonizavimo ir tvarumo reikalavimai sukuria poreikius naujų technologijų atsiradimui ir papildomus finansinius iššūkius. Remiantis Europos Komisijos atliktu poveikio vertinimu, klimato tikslų įgyvendinimas Lietuvai kasmet gali kainuoti maždaug nuo 0,4 procento iki 0,9 procento bendrojo vidaus produkto. Nacionaliniame energetikos ir klimato srities veiksmų plane, kuriam pritarta 2019 m. gruodžio 30 d. Lietuvos Respublikos Vyriausybės pasitarime (protokolas Nr. 52), numatyta, kad žaliosios pertvarkos įsipareigojimams ir poreikiams patenkinti iki 2030 metų Lietuvai reikia sutelkti apie 14 mlrd. eurų, iš kurių beveik 10 mlrd. eurų numatoma padengti viešųjų finansų lėšomis[36]. Tvariųjų finansų potencialui didinti, FM parengė 2023–2024 metų Lietuvos tvariųjų (žaliųjų) finansų veiksmų planą, kurio tikslas – remti tvariųjų (žaliųjų) finansų plėtrą Lietuvoje, kuri apimtų tiek viešuosius tiek privačius finansus, sukurti palankią ekosistemą tvariosioms (žaliosioms) investicijoms, sudaryti prielaidas privataus sektoriaus investicijų pritraukti į tvariuosius (žaliuosius) produktus, skatinti kurti platesniam investuotojų ratui skirtas tvariąsias (žaliąsias) priemones, kurios leistų išteklius nukreipti į tvariuosius (žaliuosius) projektus ir taip prisidėti prie platesnio Lietuvos ekonomikos žaliosios pertvarkos. Plano veiksmais siekiama ne tik mobilizuoti viešuosius ir privačius finansus klimato neutralumo tikslams pasiekti, bet ir tikimasi padidinti Lietuvos patrauklumą investuotojams, investuojantiems į tvarius produktus, ir tapti regiono lydere.

Kita Lietuvos privačių investicijų pritraukimo iniciatyva yra Nacionalinių plėtros įstaigų (NPĮ) konsolidavimas, kuriuo siekiama sutelkti žinias ir kompetencijas vienoje stiprioje NPĮ, suvienodinti ir optimizuoti NPĮ veiklos praktiką bei fondų valdymą, sukuriant prielaidas pritraukti institucinius investuotojus, sustiprinti valstybės ir privačių investuotojų partnerystę, tvariai padidinti finansinių priemonių pasiūlą finansiškai gyvybingiems projektams finansuoti. Konsolidavus visas keturias veikiančias Lietuvos NPĮ, tikimasi kad bus padidinta finansinių priemonių rinkos nepakankamumui ar neoptimalumui padengti pasiūla ir sukurtos prielaidos pritraukti tarptautinių, institucinių, privačių investuotojų lėšas strateginėms valstybės sritims finansuoti, bus sustiprinta valstybės ir privačių investuotojų partnerystė, padidintas Lietuvos NPĮ žinomumas tarptautinėje rinkoje, užtikrinant kokybišką ir skaidrų viešojo investavimo standartą. Nauja konsoliduota NPĮ leis tikslingai sutelkti įvairius finansavimo šaltinius svarbioms Lietuvos ekonomikos sritims finansuoti (finansavimo prieinamumo verslui didinimo, inovacijų, tvarių finansų skatinimo, energijos efektyvumo didinimo, finansinių paslaugų ir technologijų ekosistemos gerinimo).

[36] Šaltinis – tvarių (žalių) finansų strategijos įgyvendinimo veiksmų planas

Lietuvoje vyksta nemažai iniciatyvų, skirtų padidinti investavimo į svarbius bendros ES politikos tikslus apimtis, tačiau Lietuva turi nemažai ir savo iššūkių, bei sričių, kuriuose daug metų stokojama nuoseklaus investavimo (kaip prieinamas būstas, ilgalaikės socialinės globos paslaugos, miestų viešasis transportas, viešasis saugumas ir viešosios tvarkos užtikrinimas, teisingumas, gynyba ir kitos sritys). Bendras pirminis Lietuvos strateginių tikslų ir jų finansavimo galimybių atotrūkis įvertinas šioje studijoje sudaro apie 40 mlrd. Eurų. Naudojant kitų šalių pavyzdžius, Lietuvoje galima būtų svarstyti platesnio finansavimo šaltinių, būdų ir mechanizmų spektro įtraukimą į NPP finansines projekcijas.

II.3.4. NPP finansinių projekcijų išplėtimo galimybės

Nauja strateginio valdymo sistema leidžia užtikrinti koordinuotą ir integruotą visų finansavimo galimybių ir būdų planavimą formuojant NPP finansines projekcijas. Šiuo metu projekcijos atspindi tik viešojo sektoriaus galimybes, ir nustato tik maksimalias ribas vienam iš investicijų finansavimo būdų – tradiciniam kapitalo finansavimui (subsidijoms), bet vertinant kitų šalių praktiką galėtų būti sudaromos ir naudojamos ir kaip bendras NPP strateginių ambicijų finansavimo galimybių žemėlapis arba planas, kuriame galima būtų matyti:

- kiek tikimasi pritraukti privataus finansavimo į įvairias valstybes veiklos sritis po visų aikščiau paminėtų iniciatyvų įgyvendinimo;
- kokių valstybės veiklos sričių paslaugų ekonomika turi didžiausią atsipirkimo potencialą ir galimybę finansuoti paslaugų teikimą iš trečiųjų šalių pajamų, kur galėtų būti naudojama vis didesnė privataus finansavimo proporcija pirminėms investicijoms atlikti;
- kiek planuojama gauti finansinės grąžos iš naujų finansinių priemonių ir į kokias sritis bus galima nukreipti finansavimą;
- kokiose srityse paslaugos apmokamos tik visų mokesčių mokėtojų, perskirstant biudžetą, ir galimi tik tradiciniai finansavimo mechanizmai, skolinimasis arba ilgalaikės VPSP sutartys.

Toks NPP finansinių projekcijų išplėtimas galėtų tarnauti valstybės planų stabilumo, bei privataus investavimo skatinimo demonstravimui, ir komunikuoti investuotojų ir finansuotojų rinkai valstybės ketinimą bendradarbiauti su jos dalyviais, kaip ilgalaikiais strateginiais partneriais, siekiant strateginių tikslų. VPSP būdo taikymo atveju, ilgalaikė perspektyva ir taikymo sričių sukonkretinimas leistų koncentruoti ribotus viešojo sektoriaus išteklius ties tinkamų konkrečioms sritims modelių ir jų finansavimo instrumentų vystymu, atpigintų VPSP sandorių kaštus iš abiejų pusių bei ženkliai sumažintų noro ar nenoro taikyti VPSP būdo politinę riziką. Kartu, jei būtų matoma ilgalaikė VPSP taikymo perspektyva konkrečioje valstybės veiklos srityje, tai paskatintų adaptuoti atitinkamos srities teisinę ir institucinę sistemas, darant jas palankesnę privačių investuotojų pritraukimui.

Visos šalys, turinčios ilgalaikę VPSP taikymo patirtį, siekia kurti stabilias ilgalaikes VPSP programas ir modelius, įvertinus konkrečios valstybės veiklos srities poreikius ir galimybės, bei VPSP taikymo potencialą, kaip pavyzdžiui:

- Airijos socialinio būsto plėtojimo VPSP programos, socialinės globos įstaigų tinklo plėtros programa;
- Jungtinės Karalystės švietimo įstaigų plėtros programos „Schools for future“, vykdoma VPSP būdu;
- Vokietijos kėlių plėtros VPSP programa;
- Turkijos sveikatos įstaigų tinklo VPSP plėtros programa, ir kt.

Atsižvelgiant į tarptautinę praktiką, ir šioje studijoje aptariamą strateginės plėtros tikslų ir jų įgyvendinimo finansinių galimybių atotrūkį, siūloma nuosekliai kiekviename planavimo etape vertinti VPSP taikymo poreikius ir potencialą:

- formuojant ilgalaikius strateginės plėtros planus (rengiant NPP) ir jų finansines projekcijas, įvertinti kokiose valstybės veiklos srityse paslaugų ekonomika turi didžiausią atsipirkimo potencialą ir galimybę finansuoti paslaugų teikimą iš trečiųjų šalių pajamų, bei kur galėtų būti plačiau taikoma VPSP (koncesijos), ir numatyti privataus finansavimo pritraukimo kiekybinius tikslus, proporcingus keliamiems strateginiams tikslams ir jų kiekybiniams rodikliams. Kartu šiame planavimo etape valstybės veiklos srityse, kur paslaugos apmokamos tik mokesčių mokėtojų lėšomis, ir nėra galimybių plėtrą vykdyti investuojant ES investicijų fondų lėšas, įvertinti VPSP taikymo kaip alternatyvaus papildomo skolinimosi galimybes, atsižvelgiant į fiskalinės drausmės reikalavimus ir visus VPSP ypatumus: ilgas lėšų privačiam investuotojui kompensavimo laikotarpis, kompensavimo už sukurtą turtą pradžios atidėjimas iki paslaugų teikimo pradžios ir kt. Atitinkamos NPP Finansinių projekcijų sudarymo ir valdymo nuostatos galėtų būti numatytos Strateginio valdymo metodikoje;
- rengiant Plėtros programas ir pažangos priemonės, toliau nagrinėti VPSP taikymo tikslingumą valstybės veiklos srityse arba konkrečiose veiklose, naudojant šioje Galimybių studijoje pasiūlytus kriterijus. Nustačius VPSP taikymo potencialą ir galimybes, numatyti VPSP būdo skatinimo priemones ir formuoti ilgalaikius VPSP taikymo planus konkrečiose valstybės veiklos srityse.

II.4. VPSP potencialo įvertinimas

II.4.1. Valstybės strateginių tikslų finansavimo poreikio ir galimybių įvertinimas NPP iki 2030 m. perspektyvoje

Vykdydama 2022 m. birželio mėn. su CPVA sudaryta studijos parengimo sutartimi prisiimtus įsipareigojimus, Smart Continent, UAB išanalizavo nacionalinius strateginio planavimo dokumentus, įvertino NPP iškeltų strateginių tikslų iki 2030 m. finansavimo poreikį ir palygino jį su galimybėmis, įtvirtintomis NPP finansinėse projekcijose. Vertinimas apėmė visą šalies ūkį, o rezultatai pagal atskiras valstybės veiklos sritis pasiskirstė sekančiai:

Valstybės veiklos sritis	Investicijų poreikis, mln. Eur	Finansinės projekcijos, mln. Eur	Finansavimo trūkumas, mln. Eur	Finansavimo skirtumas, proc.
Energetika	9 668,2	3 622,7	**-6 236,3**	-64,5
Transportas ir ryšiai	19 872,0	2 021,3	**-18 093,0**	-91,0
Aplinka, miškai ir klimato kaita	8 134,4	2 181,3	**-6 123,9**	-75,3
Švietimas, mokslas ir sportas	5 026,9	1 552,4	-3 861,6	-76,8
Socialinė apsauga ir užimtumas	3 220,8	1 441,6	-1 779,2	-55,2
Sveikata	3 055,0	964,7	-2 090,3	-68,4
Kultūra ir visuomenės informavimas	324,3	289,9	-62,5	-19,3
Valstybės saugumas ir gynyba*	8 605,8	315,0	-	-
Teisingumas	342,1	98,9	-283,0	-82,7
Viešasis saugumas (VRMII)	761,5	712,4	-64,8	-8,5
Valstybės valdymas, regioninė politika ir viešasis administravimas	78,6	698,5	-3,7	-4,8
Viešieji finansai ir oficialioji statistika	14,5	105,5	0,0**	0,0**
Ekonomikos konkurencingumas ir valstybės informaciniai ištekliai	2 913,3	2 151,5	-823,1	-28,3
Užsienio politika	2,1	146,8	0,0**	0,0**
Žemės ir maisto ūkis, kaimo plėtra, žuvininkystė, veterinarija ir žemės tvarkymas	80,1	1 699,3	0,0**	0,0**
Iš viso:	**62 099,4**	**18 002,0**	**-39 421,3**	**-63,5**

** Valstybės įsipareigojimai skirti finansavimo lėšas proc. nuo BVP*
*** Nėra numatytos visos pažangos priemonių veiklos*

Smart Continent, UAB studijos rezultatų įžvalgos ir pagrindinės išvados:

- analizė paremta informacija, kuri buvo prieinama 2022 m. gruodžio 1 d., t.y. pagal plėtros programų valdytojų suplanuotas pažangos priemonių veiklas, tačiau minėtai datai dar ne visos pažangos priemonės buvo suplanuotos ir ne visada jau suplanuotos pažangos priemonės buvo detalizuotos iki tokio lygio, kurio pakaktų nustatyti finansavimo poreikį, todėl apskaičiuotas finansavimo trūkumas gali būti dar didesnis;
- vertinimo rezultatai parodė, kad labai skiriasi valstybės veiklos sričių (sektorių) ir jų subsektorių planavimas dėl plėtros programų valdytojų turimų žmogiškųjų resursų / jų

kompetencijos lygio, taip pat dėl kai kuriose valstybės veiklos srityse esančių finansinių šaltinių ribotumo (pvz. finansuojama tik iš valstybės biudžeto);

- iš anksto žinomas finansinių šaltinių ribotumas neskatina plėtros programos valdytojo detalizuoti / planuoti visas pažangos priemones, nes daroma išankstinė prielaida, kad visos priemonės nebus finansuojamos;
- susidaro aplinkybės kai siektinas strateginis rodiklis nustatytas, tačiau jam pasiekti reikalingos priemonės dar nežinomos;
- remiantis interviu su plėtros programų valdytojais duomenimis galima daryti prielaidą, kad NPP finansinių projekcijų planavimas buvo vykdomas neatsižvelgiant į siekiamus rodiklius;
- nustatyta, kad NPP yra numatytų pokyčių, kurie gali būti pasiekti vykdant tęstines veiklas, o ne pažangos priemones;
- atlikus analizuojamų valstybės veiklos sričių projektų ir priemonių vertinimą nustatyta, kad bendras analizuotų veiklos sričių investicijų poreikis yra 62,1 mlrd. Eur. Įvertinus NPP numatytas 18 mlrd. Eur dydžio finansines projekcijas **identifikuojamas 39,4 mlrd. Eur finansavimo trūkumas**. **Didžiausias finansavimo poreikio trūkumas analizuojamų veiklos sričių apimtyje nustatytas transporto ir ryšių srityje – 18,1 mlrd. Eur, energetikos srityje – 6,2 mlrd. Eur, aplinkos, miškų ir klimato kaitos srityje – 6,1 mlrd. Eur**;
- vertinama, kad siektini strateginio tikslo pokyčiai ir jų rodikliai yra pakankamai ambicingi (pvz. horizontalus siekis – Žaliųjų viešųjų pirkimų vertės dalis nuo visų viešųjų pirkimų vertės, 100 proc., nors tokio ambicingo reikalavimo nėra tarptautiniuose įsipareigojimuose) ir atsižvelgiant į pirminius vertinimus stebimas didelis finansavimo trūkumas, todėl daroma prielaida, kad šalis neturi pakankamo potencialo finansuoti visus NPP ambicingus tikslus iki 2030 m.

Su visa Smart Continent, UAB atlikta studija, kurioje įvertintas artimiausių šalies planuojamų pokyčių masto ir turimų išteklių balansas, galite susipažinti Studijos priede Nr. 1.

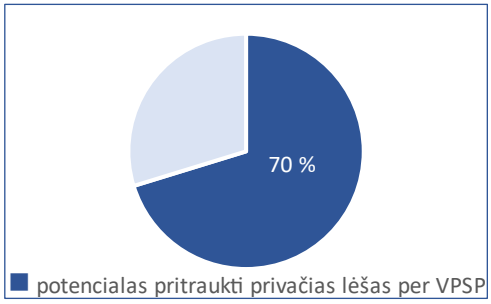
II.4.2. VPSP potencialo įvertinimas NPP iki 2030 m. perspektyvoje

Apskaičiavę strateginių tikslų įgyvendinimui trūkstamo finansavimo dydį, sekančiu žingsniu Smart Continent, UAB įvertino privačių lėšų pritraukimo galimybes atitinkamas planuojamas pažangos veiklas / projektus įgyvendinant VPSP būdu. Ekspertinis vertinimas buvo paremtas sekančiais metodais: pirmiausia buvo eliminuojamos veiklos ir projektai, kurių finansavimas remiasi paramos ar kompensacijų principu, toliau identifikuojami kuriamo turto ir piniginio srauto jame generavimo galimybių požymiai, vadovaujantis kuriais preliminariai įvertintos investicijų apimtys, kurių finansavimui galima pritraukti privataus kapitalo lėšas per VPSP būdo taikymą:

Energetika

Eil. Nr.	Tiriamoji sritis	Projektų / priemonių skaičius	Finansinis lėšų poreikis, mln. Eur	Kuriamas turtas, skaičius	Finansinis lėšų poreikis, mln. Eur	Kuriamas turtas ir generuojamos pajamos, skaičius	Finansinis lėšų poreikis, mln. Eur
1	Energijos gamyba	19	6 020,0	1	92,2	8	**4 274,8**
2	Energijos perdavimas	15	2 524,0	12	2 015,1	2	410 ,4
3	Energijos vartojimas	8	303,2	-	-	-	-

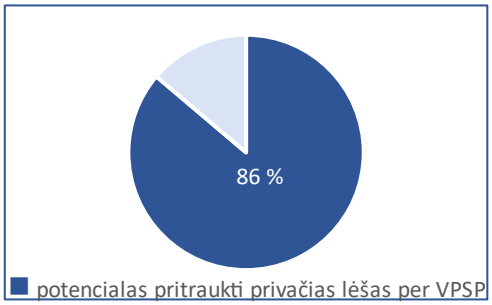
4	Radioaktyvių atliekų tvarkymas	1	821,1	-	-	-	-
	Iš viso:	**43**	**9 668,3**	13	**2 107,3**	**10**	**4 685,1**



6 792,4 mln. Eur arba **70 proc.** energetikos sektoriaus investicijų finansavimui galima pritraukti privačias lėšas taikant VPSP būdą. Didžiausias VPSP potencialas identifikuotas energijos gamybos srityje, daugiausia įgyvendinant vėjo jėgainių infrastruktūros plėtrą, kiti projektų pavyzdžiai: šilumos perdavimo tinklo ir jo įrenginių modernizavimas, elektros energijos kaupimo įrenginių sukūrimas, kogeneracinių jėgainių modernizavimas / plėtra.

Transportas ir ryšiai

Eil. Nr.	Tiriamoji sritis	Projektų / priemonių skaičius	Finansinis lėšų poreikis, mln. Eur	Kuriamas turtas, skaičius	Finansinis lėšų poreikis, mln. Eur	Kuriamas turtas ir generuojamos pajamos, skaičius	Finansinis lėšų poreikis, mln. Eur
1	Sausumos kelių transportas	22	7 908,8	15	**5 493,4**	2	18,9
2	Geležinkelių transportas	36	7 014,5	26	**6 439,7**	9	572,5
3	Jūrų transportas	4	809,6	3	464,6	-	-
4	Vidaus vandenų transportas	17	275,7	5	122,3	11	149,9
5	Oro transportas	13	324,8	7	183,6	6	141,2
6	IRT	15	3 553,6	15	3 553,6	-	-
	Iš viso:	**107**	**19 886,9**	**71**	**16 257,2**	**28**	**882,5**

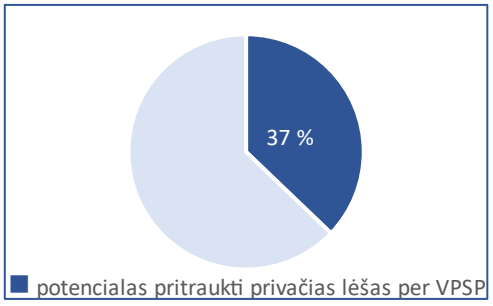


17 139,7 mln. Eur arba **86 proc.** transporto ir ryšių sektoriaus investicijų finansavimui galima pritraukti privačias lėšas taikant VPSP būdą. Didžiausias VPSP potencialas identifikuotas sausumos kelių ir geležinkelio transporto tiriamose srityse: Rail Baltica, Via Baltica ir kitų valstybinės reikšmės kelių rekonstrukcijos / plėtros projektai.

Aplinka, miškai ir klimato kaita

Eil. Nr.	Tiriamoji sritis	Projektų / priemonių skaičius	Finansinis lėšų poreikis, mln. Eur	Kuriamas turtas, skaičius	Finansinis lėšų poreikis, mln. Eur	Kuriamas turtas ir generuojamos pajamos, skaičius	Finansinis lėšų poreikis, mln. Eur
1	Klimato kaita	12	5 289,3	2	571,6	-	0,0

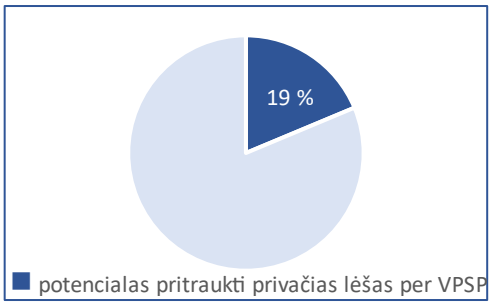
2	Darnus gamtos išteklių naudojimas	11	2 409,9	1	26,7	2	**2 154,7**
3	Atliekos ir teršalai (prevencija)	38	435,4	5	38,9	2	230,3
	Iš viso:	**61**	**8 134,5**	**8**	**637,2**	**4**	**2 385,1**



3 022,3 mln. Eur arba **37 proc.** aplinkos, miškų ir klimato kaitos sektoriaus investicijų finansavimui galima pritraukti privačias lėšas taikant VPSP būdą. Didžiausias VPSP potencialas identifikuotas darnaus gamtos išteklių naudojimo tiriamoje srityje: viešųjų pastatų modernizavimas, geriamojo vandens ir nuotekų tvarkymo infrastruktūros rekonstrukcijos / plėtros projektai ir kt.

Švietimas, mokslas ir sportas

Eil. Nr.	Tiriamoji sritis	Projektų/ priemonių skaičius	Finansinis lėšų poreikis, mln. Eur	Kuriamas turtas, skaičius	Finansinis lėšų poreikis, mln. Eur	Kuriamas turtas ir generuoja mos pajamos, skaičius	Finansinis lėšų poreikis, mln. Eur
1	Ankstyvasis ir bendrasis ugdymas	6	919,3	4	**740,6**	-	-
2	Profesinis, aukštesnysis ir aukštasis mokslas, mokymasis visą gyvenimą	4	718,3	2	199,1	-	-
3	MTEP	3	3 377,9	-	-	-	-
4	Sportas	2	11,3	-	-	-	-
	Iš viso:	**15**	**5 026,9**	**6**	**940,0**	-	-

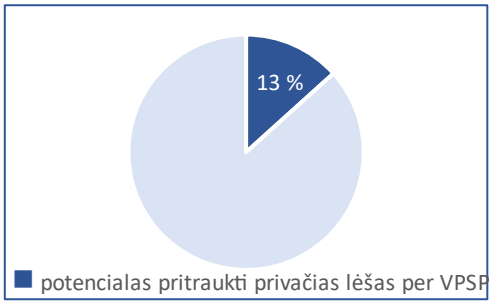


940,0 mln. Eur arba **19 proc.** švietimo, mokslo ir sporto sektoriaus investicijų finansavimui galima pritraukti privačias lėšas taikant VPSP būdą. Didžiausias VPSP potencialas identifikuotas ankstyvojo ir bendrojo ugdymo tiriamoje srityje ir paprastai susijęs su ugdymo funkcijoms užtikrinti reikalingos infrastruktūros kūrimu ar modernizavimu.

Socialinė apsauga ir užimtumas

Eil. Nr.	Tiriamoji sritis	Projektų/ priemonių skaičius	Finansinis lėšų poreikis, mln. Eur	Kuriamas turtas, skaičius	Finansinis lėšų poreikis, mln. Eur	Kuriamas turtas ir generuoja mos	Finansinis lėšų poreikis, mln. Eur

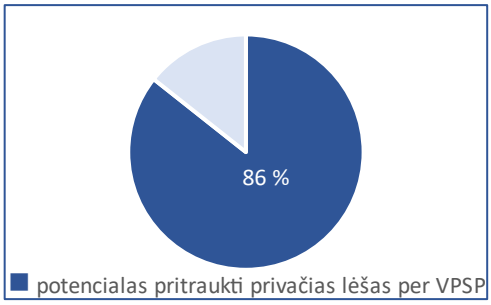
						pajamos, skaičius	
1	Socialinė parama	6	1 136,6	-	-	1	383,0
2	Socialinė apsauga	10	1 719,2	1	46,1	-	-
3	Socialinė atsakomybė	14	365,0	-	-	-	-
	Iš viso:	**30**	**3 220,8**	**1**	**46,1**	**1**	**383,0**



429,1 mln. Eur arba **13 proc.** socialinės apsaugos ir užimtumo sektoriaus investicijų finansavimui galima pritraukti privačias lėšas taikant VPSP būdą. Socialinės paramos ir socialinės apsaugos tiriamose srityse identifikuotas VPSP potencialas įgyvendinti socialinio būsto ir socialinių paslaugų infrastruktūros plėtros projektus.

Sveikata

Eil. Nr.	Tiriamoji sritis	Projektų/ priemonių skaičius	Finansinis lėšų poreikis, mln. Eur	Kuriamas turtas, skaičius	Finansinis lėšų poreikis, mln. Eur	Kuriamas turtas ir generuoja mos pajamos, skaičius	Finansinis lėšų poreikis, mln. Eur
1	Prevencija	3	122,2	-	-	-	-
2	Gydymas (sveikatos priežiūra)	2	2 932,7	1	2 619,3	-	-
	Iš viso:	**5**	**3 054,9**	**1**	**2 616,7**	-	-

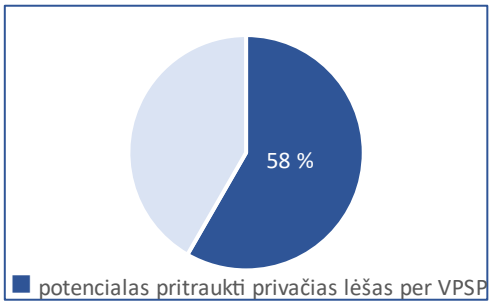


2 616,7 mln. Eur arba **86 proc.** sveikatos sektoriaus investicijų finansavimui galima pritraukti privačias lėšas taikant VPSP. Gydymo (sveikatos priežiūros) tiriamose srityse identifikuotas VPSP potencialas plėtoti sveikatos priežiūrai reikalingą infrastruktūrą ir diegti pažangias technologijas.

Kultūra

Eil. Nr.	Tiriamoji sritis	Projektų / priemonių skaičius	Finansinis lėšų poreikis, mln. Eur	Kuriamas turtas, skaičius	Finansinis lėšų poreikis, mln. Eur	Kuriamas turtas ir generuoja mos pajamos, skaičius	Finansinis lėšų poreikis, mln. Eur
1	Gyventojų savirealizacija	1	8,9	-	-	-	-
2	Užimtumas	6	242,0	4	189,1	-	-
3	Profesionali veikla	2	73,5	-	-	-	-

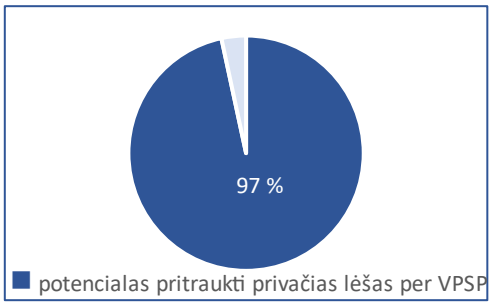
Iš viso:	**9**	**324,3**	**4**	**189,1**	-	-



189,1 mln. Eur arba **58 proc.** kultūros sektoriaus investicijų finansavimui galima pritraukti privačias lėšas taikant VPSP būdą. VPSP potencialas identifikuotas užimtumo didinimo tiriamoje srityje ir paprastai susijęs su kultūros objektų rekonstrukcija ar plėtra.

Valstybės saugumas ir gynyba

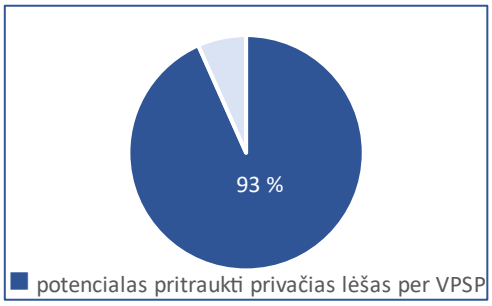
Eil. Nr.	Tiriamoji sritis	Projektų/ priemonių skaičius	Finansinis lėšų poreikis, mln. Eur	Kuriamas turtas, skaičius	Finansinis lėšų poreikis, mln. Eur	Kuriamas turtas ir generuoja mos pajamos, skaičius	Finansinis lėšų poreikis, mln. Eur
1	Lietuvos kariuomenė	1	8 316,0	1	8 316,0	-	-
2	Pilietiškumas ir visuomenės stiprinimas	1	84,0	-	-	-	-
3	Kibernetinis saugumas	1	200,0	-	-	-	-
4	Žvalgyba	1	5,8	-	-	-	-
	Iš viso:	**4**	**8 605,8**	**1**	**8 316,0**	-	-



8 316,0 mln. Eur arba **97 proc.** valstybės saugumo ir gynybos sektoriaus investicijų finansavimui galima pritraukti privačias lėšas taikant VPSP būdą. VPSP potencialas identifikuotas Lietuvos kariuomenės tiriamoje srityje kiek tai susiję su infrastruktūros objektų (kareivinių, poligonų) kūrimu ar plėtra.

Teisingumas

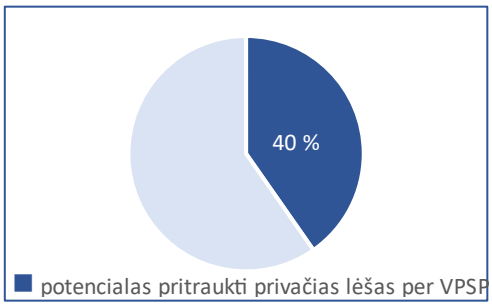
Eil. Nr.	Tiriamoji sritis	Projektų / priemonių skaičius	Finansinis lėšų poreikis, mln. Eur	Kuriamas turtas, skaičius	Finansinis lėšų poreikis, mln. Eur	Kuriamas turtas ir generuoja mos pajamos, skaičius	Finansinis lėšų poreikis, mln. Eur
1	Intelektinė nuosavybė	1	0,6	-	-	-	-
2	Teisingumo sistema	2	1,6	1	1,1	-	-
3	Bausmių vykdymo sistema	4	340,0	3	318,2	-	-
	Iš viso:	**7**	**342,1**	**4**	**319,3**	-	-



319,3 mln. Eur arba **93 proc.** teisingumo sektoriaus investicijų finansavimui galima pritraukti privačias lėšas taikant VPSP būdą. Didžiausias VPSP potencialas identifikuotas bausmių vykdymo sistemos tiriamoje srityje kiek tai susiję su infrastruktūros objektų kūrimu ar modernizavimu.

Viešasis saugumas

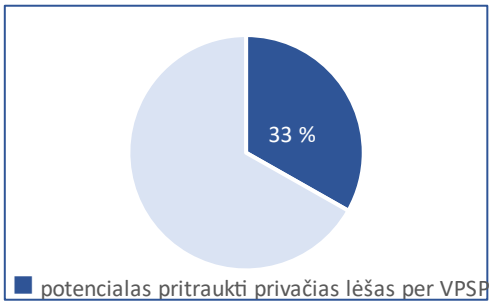
Eil. Nr.	Tiriamoji sritis	Projektų / priemonių skaičius	Finansinis lėšų poreikis, mln. Eur	Kuriamas turtas, skaičius	Finansinis lėšų poreikis, mln. Eur	Kuriamas turtas ir generuojamos pajamos, skaičius	Finansinis lėšų poreikis, mln. Eur
1	Prevencinė veikla	2	312,3	1	306,8	-	-
2	Vidaus tarnybų veikla	2	449,2	-	-	-	-
	Iš viso:	**4**	**761,5**	**1**	**306,8**	-	-



306,8 mln. Eur arba **40 proc.** viešojo saugumo sektoriaus investicijų finansavimui galima pritraukti privačias lėšas taikant VPSP būdą. Didžiausias VPSP potencialas identifikuotas prevencinės veiklos tiriamoje srityje kiek tai susiję su pasienio infrastruktūros objektų modernizavimu.

Valstybės valdymas, regioninė politika ir viešasis administravimas

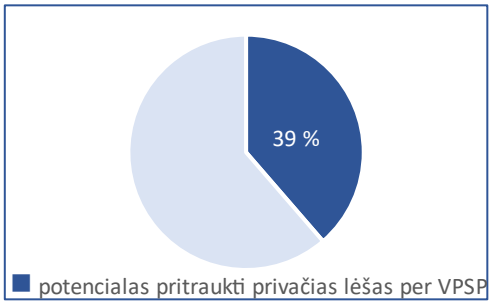
Eil. Nr.	Tiriamoji sritis	Projektų / priemonių skaičius	Finansinis lėšų poreikis, mln. Eur	Kuriamas turtas, skaičius	Finansinis lėšų poreikis, mln. Eur	Kuriamas turtas ir generuojamos pajamos, skaičius	Finansinis lėšų poreikis, mln. Eur
1	Regioninė plėtra	-	-	-	-	-	-
2	Viešosios paslaugos	-	-	-	-	-	-
3	Viešasis administravimas	2	78,6	1	26,1	-	-
	Iš viso:	**2**	**78,6**	**1**	**26,1**	-	-



26,1 mln. Eur arba **33 proc.** valstybės valdymo, regioninės politikos ir viešojo administravimo sektoriaus investicijų finansavimui galima pritraukti privačias lėšas taikant VPSP būdą. VPSP potencialas identifikuotas viešojo administravimo tiriamoje srityje kiek tai susiję su infrastruktūros įrengimu ar inovatyvių sistemų kūrimu.

Ekonomikos konkurencingumas ir valstybės informaciniai ištekliai

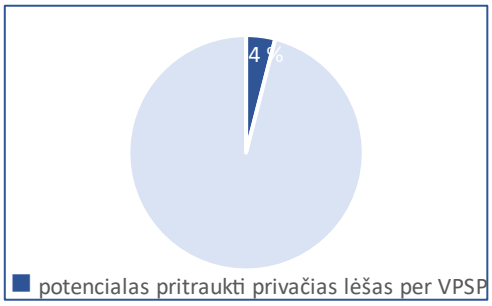
Eil. Nr.	Tiriamoji sritis	Projektų/ priemonių skaičius	Finansinis lėšų poreikis, mln. Eur	Kuriamas turtas, skaičius	Finansinis lėšų poreikis, mln. Eur	Kuriamas turtas ir generuoja mos pajamos, skaičius	Finansinis lėšų poreikis, mln. Eur
1	Ekonomika	5	1 089,4	-	-	1	508,2
2	Inovacijos	6	1 823,9	2	539,9	1	77,7
	Iš viso:	**11**	**2 913,3**	**2**	**539,9**	**2**	**585,9**



1 125,8 mln. Eur arba **39 proc.** ekonomikos konkurencingumo ir valstybės informacinių išteklių sektoriaus investicijų finansavimui galima pritraukti privačias lėšas taikant VPSP būdą. VPSP potencialas identifikuotas tiek ekonomikos, tiek inovacijų tiriamose srityse, modernizuojant kompetencijos centrų veiklą, vystant laisvųjų ekonominių zonų, pramonės parkų veiklą, diegiant inovacijas ir kt.

Žemės ir maisto ūkis, kaimo plėtra, žuvininkystė, veterinarija ir žemės tvarkymas

Eil. Nr.	Tiriamoji sritis	Projektų / priemonių skaičius	Finansinis lėšų poreikis, mln. Eur	Kuriamas turtas, skaičius	Finansinis lėšų poreikis, mln. Eur	Kuriamas turtas ir generuoja mos pajamos, skaičius	Finansinis lėšų poreikis, mln. Eur
1	Žemės ūkis, žuvininkystė ir maisto pramonė	2	15,7	1	3,2	-	-
2	Tvarumas, inovatyvumas	2	64,3	-	-	-	-
	Iš viso:	**4**	**80,1**	**1**	**3,2**	-	-



3,2 mln. Eur arba **4 proc.** žemės ir maisto ūkio, kaimo plėtros, žuvininkystės, veterinarijos ir žemės tvarkymo sektoriaus investicijų finansavimui taip pat galima pritraukti privačias lėšas taikant VPSP būdą. VPSP potencialas identifikuotas žemės ūkio, žuvininkystės ir maisto pramonės tiriamoje srityje rekonstruojant melioracijos inžinerinius statinius.

Viešųjų finansų ir oficialiosios statistikos bei ***užsienio politikos*** sektoriuose NPP iki 2030 m. perspektyvoje VPSP potencialas neidentifikuotas.

Aukščiau pateiktas VPSP potencialo įvertinimas yra preliminarus, kadangi:

- į VPSP potencialo portfelį buvo įskaičiuojamos Smart Continent, UAB studijos parengimo dienai asignavimų valdytojų parengtos pažangos priemonės, kurios ne visos buvo detalizuotos į atskiras veiklas (projektus) ir joms skirtą pažangos lėšų poreikį, todėl investicijų sumos yra indikatyvios, bet ne galutinės;
- VPSP potencialas vertintas pažangos priemonių ir pokyčių rodiklių pasiekimui, t.y. nebuvo vertintas valstybės naudojamas turtas ir poreikis jo modernizavimui, kai veiklos finansuojamas iš tęstinių lėšų, nors tokiose veiklose VPSP būdas tai pat yra taikytinas;
- tais atvejais, kai atitinkamose pažangos priemonėse (projektuose) identifikuota ekonominės veiklos galimybė, investicijų poreikis gali sumažėti atlikus perskaičiavimą dėl būsimų veiklos pajamų;
- VPSP potencialas taip pat nebuvo vertintas paslaugų koncesijų atžvilgiu.

II.4.3. Valstybės veiklos srities pasirengimo taikyti VPSP būdą vertinimas

Vykdydama 2022 m. birželio mėn. su CPVA sudaryta studijos parengimo sutartimi prisiimtus įsipareigojimus, Smart Continent, UAB taip pat atliko valstybės veiklos srities pasirengimo taikyti VPSP būdą įvertinimą pagal 6 vertinimo kriterijus:

(1) ekonominės veiklos vertinimas: ar yra susiformavusi ekonominės veiklos rinka (nėra natūralios monopolijos)? Ar ekonominės veiklos rezultato naudotojai už paslaugą susimoka tiesiogiai ar per tikslinį mokestį/rinkliavą? Ar planuojamas pokytis susijęs su ekonominės veiklos vykdymu?
(2) ar teikiamos paslaugos funkcijoms vykdyti pokytis susijęs su reikšmingos vertės ilgalaikio turto kūrimu?
(3) ar planavime stebimas ilgalaikis lėšų trūkumas, sąlygotas finansavimo šaltinių apribojimu?
(4) ar planuojamu pokyčiu siekiama įgyvendinti valstybės tarptautinius įsipareigojimus ar įsipareigojimus ES?
(5) taksonomijos reikalavimų įgyvendinimo užtikrinimas ir pažangos pokyčio prisidėjimo mastas prie tvarumo tikslų;
(6) ar rinkos investuotojams patrauklu finansuoti pokyčiui įgyvendinti reikalingas investicijas?

Su visa Smart Continent, UAB atlikta studija, kurioje atliktas valstybės veiklos srities pasirengimo taikyti VPSP būdą įvertinimas pagal aukščiau minėtus kriterijus, galite susipažinti Studijos priede Nr. 2.

III. VPSP TEISINIO REGLAMENTAVIMO IR TAIKYMO TVARUMO DIDINIMO PRIEŽASTYS

III.1. Strateginio valdymo ir biudžeto pertvarka ir poveikis VPSP taikymui

III.1.1. Viešų investicijų planavimo aplinkos pertvarka

Nuo 2017 metų Lietuvoje yra įgyvendinama strateginio ir biudžeto planavimo procesų pertvarka, kurios tikslai yra sukurti ir plėtoti į rezultatus orientuotą ir įrodymais grįstą strateginių pokyčių planavimo ir įgyvendinimo valdymo sistemą, užtikrinti ilgalaikę ir darnią valstybės pažangą ir efektyvų pokyčių įgyvendinimui skirtų valdžios sektoriaus finansų panaudojimą, bei sustiprinti strateginio valdymo ir valstybės biudžeto formavimo sistemų sąsajas, padidinti planavimo ir stebėsenos procesų, valdžios sektoriaus finansų panaudojimo efektyvumą, biudžeto išlaidų skaidrumą ir sustiprinti atskaitomybę už rezultatus. Naujoje sistemoje:

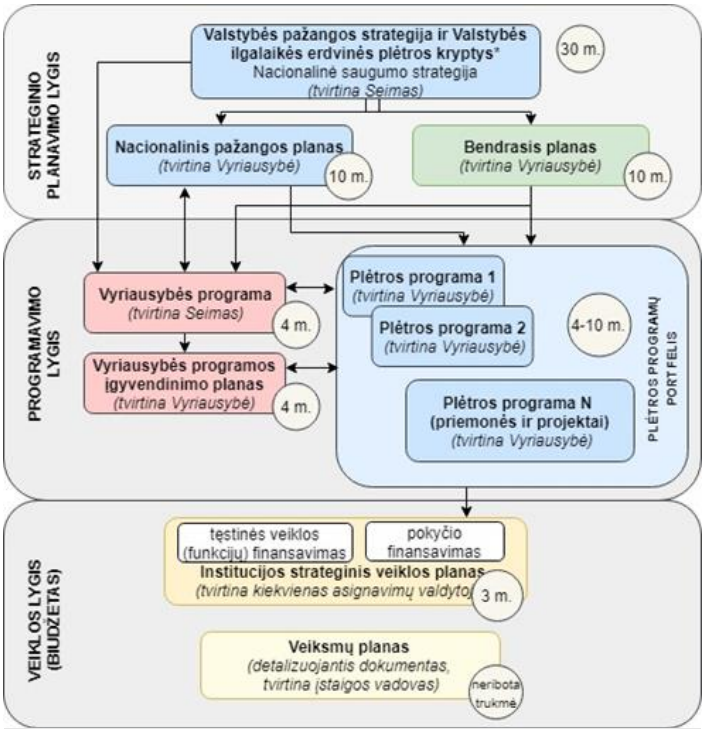
- yra nustatyti ir įtvirtinti nauju Strateginio valdymo įstatymu bendri strateginio valdymo sistemos principai, kuriais turi vadovautis visi strateginio valdymo sistemos dalyviai: Seimas, Vyriausybė, savivaldybės, ministerijos, biudžetinės įstaigos ir kiti subjektai;
- ženkliai sumažintas planavimo dokumentų skaičius, apibrėžti jų tipai, turinys ir tarpusavio sąsajos, ir pereita prie integralaus planavimo proceso, kuris apima strateginį, teritorinį ir regioninį planavimo bei ESI fondų planavimo procesus;
- Seimas tvirtina pagrindinius ilgalaikius strateginio lygmens planavimo dokumentus: Valstybės pažangos strategiją, Nacionalinio saugumo strategiją ir Lietuvos Respublikos teritorijos bendrąjį planą, kurie formuoja planavimo aplinką ir sąlygas 2021–2030 m. nacionalinį pažangos plano rengimui.

Strateginio planavimo lygmenį sudaro 3 dokumentai, kuriuose apibrėžiami ilgalaikiai valstybės tikslai, uždaviniai ir jų įgyvendinimo rodikliai:

- Valstybės pažangos strategija iki 2050 metų kartu su Lietuvos Respublikos Bendrojo plano ilgalaikes erdvinės plėtros kryptimis ir teritorijos vystymo prioritetais (tvirtina Seimas);
- Valstybės saugumo strategija (tvirtina Seimas)
- Nacionalinis pažangos planas (NPP), kuriame suformuluojami vidutinės trukmės laikotarpiu (10 metų) numatomi įgyvendinti valstybės strateginiai pokyčiai visose valstybės veiklos srityse, bei nustatomos ir jų įgyvendinimui skirtos finansinės projekcijos iš visų valstybei prieinamų finansavimo šaltinių (tvirtina Vyriausybė).

Nustatant Finansines projekcijas, yra įvertinamos valstybės vidutinės trukmės laikotarpio finansinės galimybės vykdyti pokyčius, bei valdymo principai, užtikrinant savalaikę valstybės reakciją į ekonomikos svyravimą bei ciklišką, bei palaikant nuoseklų ekonomikos augimą. Finansinės projekcijos nustatomos valstybės veikimo sritims, bei uždaviniams. Projekcijos peržiūrimos pasikeitus socialinei ekonominei situacijai arba institucijoms neįgyvendinant nustatytų uždavinių.

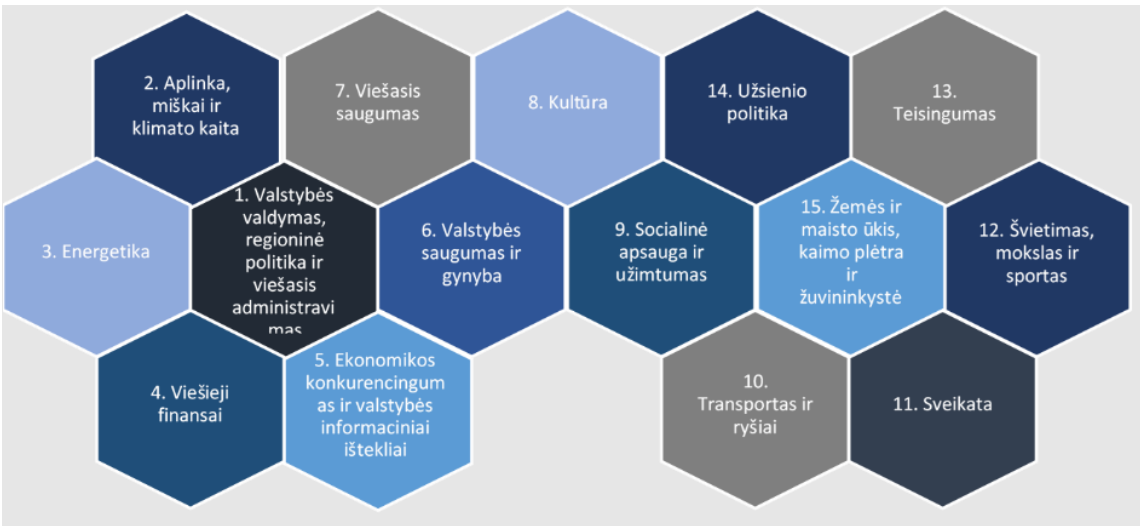
NPP tikslai bus bendri valstybei, tačiau kartu NPP suformuoja ir konkrečius uždavinius valstybės veiklos sritims (konkretiems asignavimų valdytojams). Vienas uždavinys gali būti priskiriamas tik vienam asignavimų valdytojui, kad būtų aiški atsakomybė už kiekvieną uždavinį.



Pagrindinės Strateginio valdymo sistemos dalyvių atsakomybių ir funkcijų nuostatos yra patvirtintos Strateginio valdymo įstatymo, toliau detalizuotos Strateginio valdymo metodikoje, tvirtinamoje Vyriausybės nutarimu. Priemonių ir projektų rengimo, vertinimo, atrankos, priežiūros ir atsiskaitymo taisyklės bus tvirtinamos Finansų ministro (Plėtros programų portfelio valdytojo) įsakymu.

Programavimo lygis – bendras valstybės programų portfelis ir kiekvieno ministro programų portfeliai, kurių finansavimas tiesiogiai susietas su rezultatų pasiekimu.

Siekiant aiškiai visuomenei atskleisti, kokiose valstybės veiklos srityse vyksta strateginiai pokyčiai, finansuojami iš valstybės biudžeto, bei kiek kiekvienai valstybės veiklos sričiai numatoma skirti valstybės biudžeto asignavimų, išskirtos 15 valstybės veiklos sričių (kurios apibrėžtos Strateginio valdymo įstatyme).



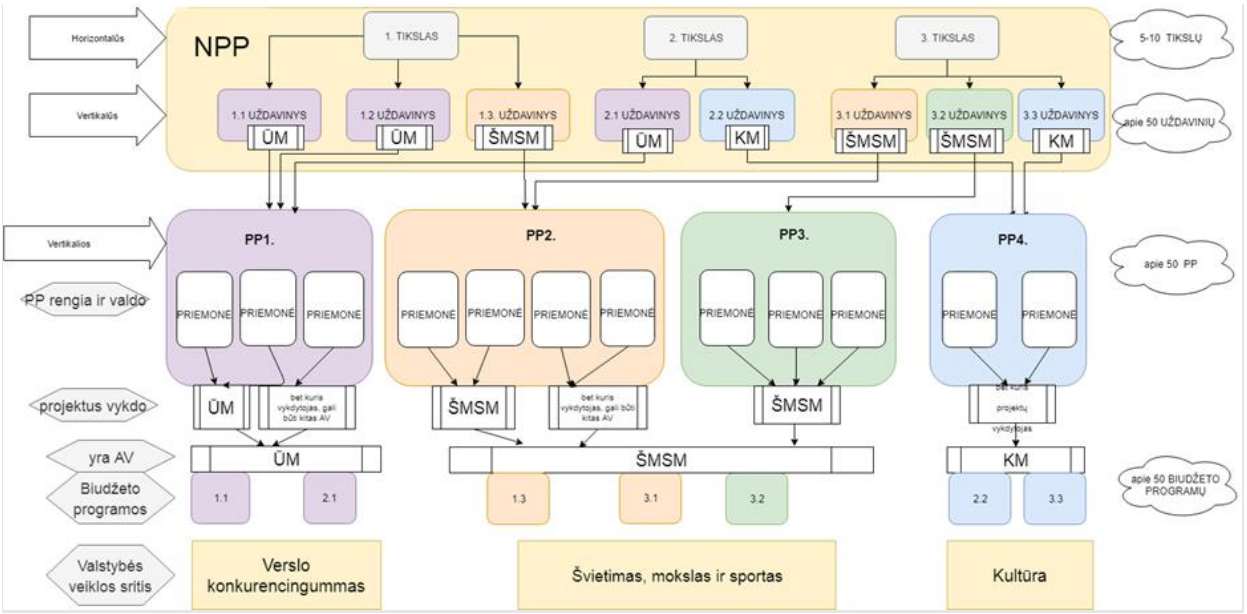
NPP uždaviniai yra įgyvendinami per plėtros programas, orientuotas į konkrečią valstybės veiklos sritį. Jei įgyvendinant vienos srities Plėtros programą, yra poreikis, kad jos įgyvendinime

dalyvautų kita ministerija, ji finansavimą gaus ne kaip atskiras asignavimų vykdytojas, bet kaip projekto vykdytojas iš plėtros programos valdytojo asignavimų.

Visos programos kartu sudarys subalansuotą valstybės Plėtros programų portfelį, kurio savininkas bus Vyriausybė, o valdytojas – Finansų ministerija. Skirtingų sričių plėtros programų suderinamumą ir atitikimą Nacionaliniame pažangos plane nustatytiems strateginiams tikslams ir uždaviniams vertina Plėtros programų portfelio valdytojas.

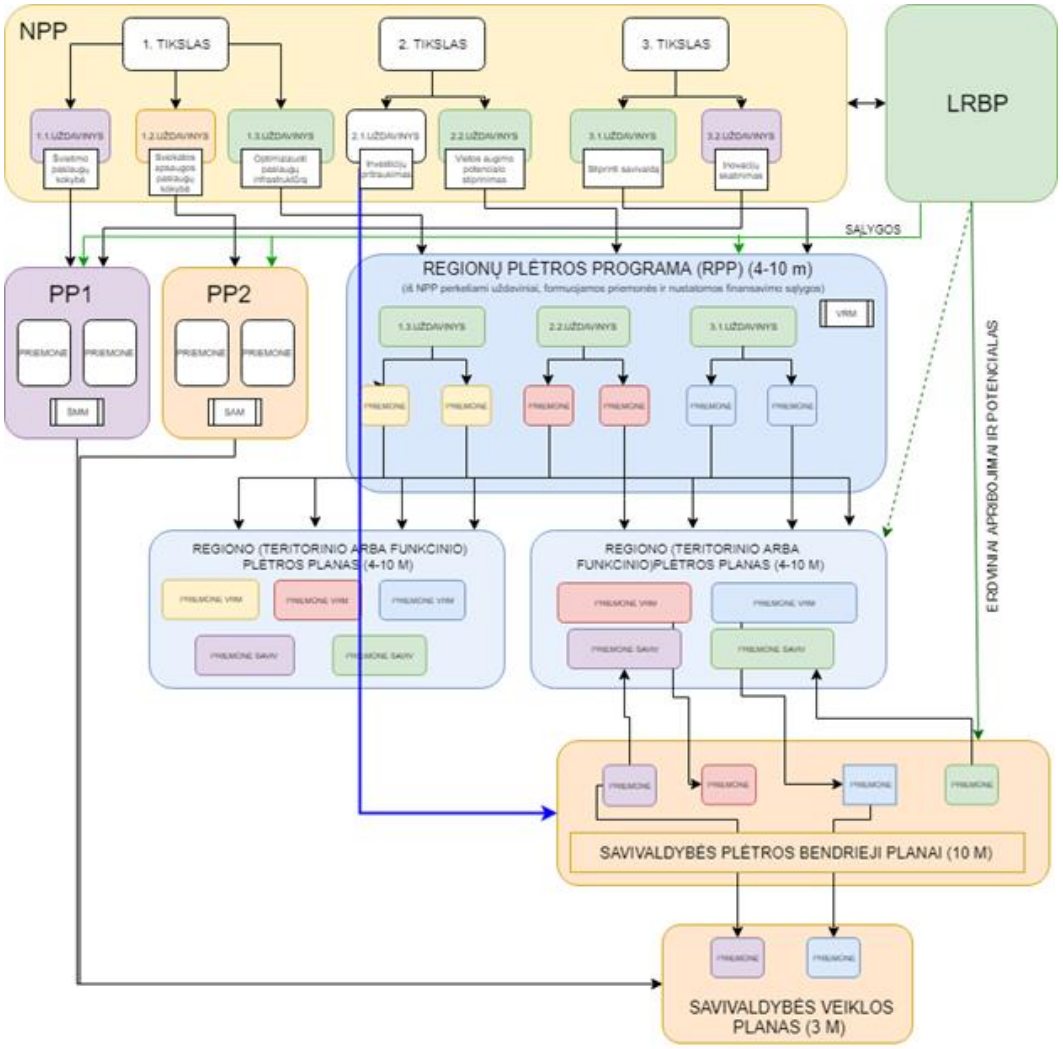
NPP Plėtros programas sudaro priemonės, o priemones įgyvendina projektai. Priemonių ir projektų planavimui taikomi įvairūs poveikio, naudos ir efektyvumo vertinimo metodai, ieškant efektyvių sprendimų ir investavimo būdų bei užtikrinant įrodymais grįstą strateginių sprendimų priėmimą ir valdymą. Plėtros programas tvirtins Vyriausybė. Plėtros programų priemones ir projektus – atsakingi Asignavimų valdytojai, suderinę su Plėtros programų portfelio valdytoju. Valstybei svarbūs projektai (reikšmingi investicijų projektai, aktualios Vyriausybės reformos, kiti) bus apjungiami į Valstybei svarbių projektų sąrašą ir prižiūrimi Vyriausybės lygiu.

Naujai Vyriausybei pasitvirtinus savo veiklos programą ir jos prioritetus, bus peržiūrima NPP, Plėtros programos ir jų priemonės, ir pagal poreikį formuojami nauji strateginiai tikslai, uždaviniai, rengiamos arba keičiamos plėtros programos ir priemonės. Priemonės, atliepiančios Vyriausybės programos prioritetų įgyvendinimą, sudarys Vyriausybės programos įgyvendinimo priemonių planą.



Strateginio, teritorinio ir regionini planavimo suderinimas ir kryptingas savivaldybių skatinimas prisidėti prie valstybės strateginių tikslų įgyvendinimo organizuojamas per vieną Regionų plėtros programą, kurioje nustatomi skirtingų valstybės veiklos sričių uždaviniai, kurių įgyvendinimas priskirtinas savivaldybių kompetencijai, taip pat jų įgyvendinimo rodikliai. Valstybės finansavimas būtų skiriamas tik tais atvejais, jei savivaldybės veiksmai prisidėtų prie uždavinių rodiklių pasiekimo. Ministerijos, perduodančios uždavinius regionams, gali nustatyti papildomas sąlygas ir reikalavimus, jei jie susiję su finansavimo šaltinių ypatumais.

Savivaldybėms paliekama planavimo ir sprendimų priėmimo laisvė, kaip jos realizuos programoje nustatytus NPP uždavinius savo teritorijoje. Savivaldybės teikia savo pasiūlymus Regionų plėtros taryboms, bei kartu su jomis rengia kiekvieno Regiono plėtros planą, atsižvelgiant į perduodamus uždavinius ir savo identifikuotus poreikius ir problemas.



III.1.2. Biudžeto tvarumo stiprinimas ir Investicijų projektų rengimo ir vertinimo reikalavimų sustiprinimas

Tęsiant pertvarką, formuojamos prielaidos rengti ir tvirtinti vidutinės trukmės valstybės biudžetą laikotarpiui (iki 4 metų) nuo 2025 metų, bet 2020 metais jau buvo pakeista biudžeto programų struktūrą ir formavimo principai. Biudžeto programos yra formuojamos pagal valstybės veiklos sritis.

Skirtingo tipo biudžeto lėšoms yra taikomi skirtingi planavimo ir efektyvumo vertinimo principai, lėšos skirtos pokyčių finansavimui laikomos „pažangos lėšomis“ ir planuojamos pagal patvirtintas Plėtros programų priemones, vertinant uždavinių įgyvendinimo ir rezultatų pasiekimo efektyvumą, o lėšos einamosioms funkcijoms vykdyti („tęstinės lėšos“), kaip ir anksčiau, pagal asignavimų valdytojų kompetencijai priskirtas funkcijas ir jų vykdymui reikalingas sąnaudas, vertinant funkcijų vykdymo ir lėšų naudojimo efektyvumą, bei taikant reguliarias išlaidų peržiūras.

Visi investiciniai projektai naujoje strateginio valdymo sistemoje gali būti inicijuojami ir finansuojami tik per Plėtros programas, NPP finansinių projekcijų ribose. Vertinant investicijų projektus, ir priimant sprendimus dėl jų finansavimo, vertinami visi investicijų ekonominio gyvavimo ciklo kaštai ir investicijų poveikis tęstinėms biudžeto lėšoms, vertinama galimybė palaikyti sukurtą turtą ir infrastruktūrą ilguoju laikotarpiu.

Pradėtos 2018 metais reformos tęsiamos ir XVIII Vyriausybės, kurios programos prioriteto „Atsakinga finansų politika“ 10.2 projekto „Į strateginius tikslus orientuotas valdžios sektoriaus

finansų planavimas“ nuostatos numato reformų tęstinumą ir užbaigimą, ir šių reformų kontekste – VPSP būdo strateginio, sisteminio ir ilgalaikio taikymą užtikrinimą: Darbas 10.2.8. „Užtikrinti strateginio, sisteminio ir ilgalaikio viešosios ir privačios partnerystės būdo taikymą valstybės ir savivaldos lygiu, sukuriant papildomas paskatas ir finansavimo mechanizmus“.

III.1.3. Strateginio valdymo ir biudžeto planavimo pertvarkos poveikis Viešojo ir privataus sektorių partnerystės taikymui

Nauja strateginio valdymo sistema keičia VPSP inicijavimo ir taikymo aplinkybes. Esminės naujovės VPSP atžvilgiu atsiradus Strateginio valdymo sistemai yra šios:

- visiems valstybės investicijų į strateginius pokyčius projektams sudarytas ilgalaikis finansinis paketas (Nacionalinio pažangos plano finansinės projekcijos) ir nustatytos šio paketo proporcijos kiekvienam NPP strateginiam tikslui ir valstybės veiklos sričiai. Tai reiškia, kad kiekvienos valstybės veiklos srities projektai turi apibrėžtas investicijų (pažangos) finansavimo galimybes ateinančiam dešimtmečiui, tame tarpe ir VPSP projektai. Nebėra poreikio svarstyti finansavimo galimybių pavieniems VPSP projektams ir tvirtinti juos atskirais Vyriausybės ar Seimo sprendimais. Sprendimus priima asignavimų valdytojai, nustatytų projekcijų ribose. Vyriausybės sprendimų turinys bus apribotas kitais su VPSP susijusiais klausimais (pvz., turto perdavimo galimybės, įgaliojimų institucijoms suteikimas ir pan.);
- Finansinės projekcijos sudaro galimybes pamatyti visas Lietuvos investavimo galimybes per ateinantį dešimtmetį, ir įvertinti investavimo poreikių ir galimybių balansą. Pagrindiniai investicijų į strateginių pokyčių įgyvendinimą Lietuvoje finansavimo šaltiniai nuo stojimo į ES momento buvo ir yra Europos sąjungos investiciniai ir kiti fondai, bendriems ES politikos tikslams pasiekti. Toms valstybės veiklos sritims, kuriose kalis metus stebimas investicijų trūkumas dėl finansavimo šaltinių apribojimų (pvz., ES Investiciniai fondai nefinansuoja tokių sričių), gali būti apsvarstoma galimybė nuosekliai planuoti ir taikyti VPSP būdą, pritraukti privačius resursus atsižvelgiant į fiskalinės drausmės apribojimus ir lėšų privatiems investuotojams grąžinimo laikotarpį;
- visiems investicijų į naujas paslaugas ir naują infrastruktūrą / turtą projektams nustatytas reikalavimas įvertinti investicijų socialinę ekonominę naudą bei viso gyvavimo ciklo kaštus, ir sprendimų priėmimo metu vertinti atitinkamo asignavimų valdytojo finansines galimybės finansuoti sukurto turto eksploatavimą per visą gyvavimo ciklą. Todėl atskiro vertinimo VPSP projektams nereikia, jei strateginio valdymo sistemos institucijos kokybiškai atlieka savo funkcijas;
- savivaldybių investicijų projektams bendri reikalavimai ir apribojimai taikomi tiek, kiek jų projektai yra finansuojami iš valstybės dotacijų;
- perėjimas prie vidutinės trukmės biudžeto leis dar labiau sumažinti politinę riziką VPSP projektuose.

Dėl aukščiau išvardintų pokyčių VPSP būdo taikymo teisinį reglamentavimą būtina peržiūrėti iš esmės:

- atsižvelgiant į tai, kad VPSP būdas yra taikomas plėtojant viešą infrastruktūrą ir teikiant viešąsias paslaugas, apsvarstyti kokiame teisės akte turi būti apibrėžti pagrindiniai VPSP būdo taikymo principai, sąvokos, normos;
- dalį sprendimų dėl VPSP projektų integruoti į strateginio valdymo sistemą reglamentuojančius teisės aktus, įskaitant VPSP būdo taikymo prioritetus, kriterijus, fiskalinės rizikos valdymą ir kt., kai tokius sprendimus priima strateginio valdymo ir biudžeto valdymo sistemos institucijos strateginio valdymo procesuose;

- VPSP specifinį teisinį reglamentavimą orientuoti į VPSP finansinių / ekonominių ir teisinių modelių apibrėžimo, rizikos pasidalinimo, Pirkimo ir sutarčių rengimo bei valdymo procesus.

III.2. Pokyčiai VPSP taikymo vertinime ir sprendimų priėmime

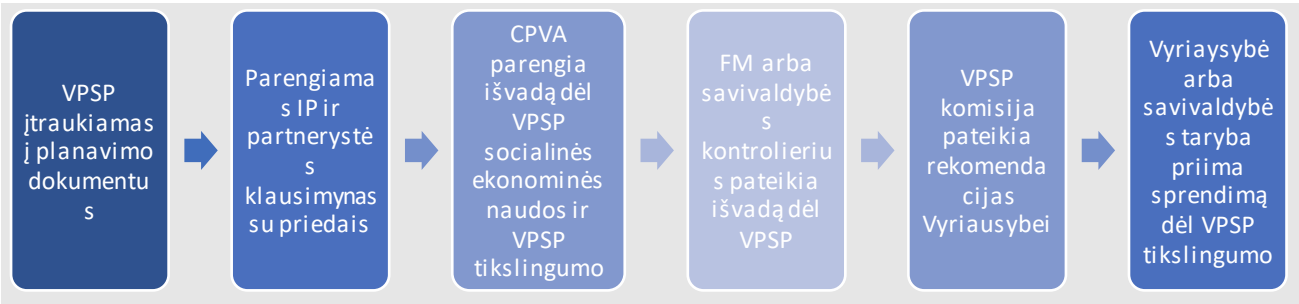
III.2.1. VPSP planavimo ir vertinimo etapai

Skirtingose šalyse taikoma skirtinga galimybių įgyvendinti projektus VPSP būdu vertinimo praktika:

- vertinimas atliekamas po lėšų biudžete skyrimo viešųjų investicijų projektui (pvz., Australijoje ir Nyderlanduose): projekto įgyvendinimo galimybės vertinamos tik patvirtinus ir įtraukus projektą į biudžetą kaip valstybės investicijų projektą. Jei projektas vėliau įgyvendinamas VPSP būdu, atitinkamai koreguojami biudžeto asignavimai.
- po projekto įvertinimo ir viešųjų investicijų statuso patvirtinimo. Čilėje Nacionalinė planavimo komisija atlieka visų viešųjų investicijų projektų kaštų ir naudos analizę, viešųjų investicijų projektų statusą įgyjantys projektai turi atitikti nustatytą minimalios ekonominės grąžos dydį.
- rengiant galimybių studiją ar strateginę alternatyvų analizę. Pvz., Korėjos Respublikoje projektų įgyvendinimo VPSP būdu galimybės vertinamos rengiant galimybių studiją arba strateginę sąnaudų ir naudos analizę. Panašaus požiūrio laikomasi Pietų Afrikoje, kur VPSP įgyvendinimas yra viešųjų investicijų pradinės poreikių analizės ir galimybių vertinimo dalis. Jungtinėje Karalystėje galimybių viešąsias investicijas įgyvendinti VPSP būdu vertinimas atliekamas 3 stadijomis, iš kurių pirma – priemonės (programos) lygmenyje.

Lietuvoje iki šiol VPSP taikymo planavimas buvo atliekamas atskirų projektų lygmenyje Viešajam subjektui parengus IP ir partnerystės klausimynus su priedais, ir šiuos dokumentus pateikus CPVA išvadai dėl partnerystės socialinės ekonominės naudos ir VPSP tikslingumo vertinimui. Kaip taisyklė, iki 2022 metų rengtuose strateginiuose dokumentuose nustatytų tikslų įgyvendinimui, VPSP taikymo galimybė buvo vertinama *ad hoc*, dažniausiai atsižvelgiant į ribotą biudžetą ir galimybes skolintis, t.y. nebuvo vertinamos kitos alternatyvos strateginių tikslų pasiekimui, konkretaus VPSP projekto įtaka sektoriui / sričiai, kitoms viešosioms paslaugoms ir pan. Tik išimtiniais atvejais formaliai arba neformaliai buvo rengiami ilgalaikiai VPSP planai – pvz., Vyriausybės 2014 m. liepos 22 d. nutarimu Nr. 740 patvirtinta Laisvės atėmimo vietų modernizavimo programa (2014-2022 metų), kurioje buvo pateiktas VPSP projektų sąrašas, o taip pat Policijos departamento prie Vidaus reikalų ministerijos policijos komisariatų / areštinių plėtros projektų, kurių įgyvendinimui planuojama taikyti VPSP, ilgalaikis planas. Iš šių dviejų ilgalaikių planų realiai pavyko įgyvendinti tik Policijos departamento suplanuotus VPSP projektus.

Pagal šiuo metu galiojantį Investicijų įstatymą, Koncesijų įstatymą ir VPSP taisykles VPSP planavimo, vertinimo ir sprendimų dėl VPSP tikslingumo priėmimo procesas atrodo taip:



2022 metais pakeitus Strateginio valdymo metodiką, strateginio valdymo sistemos dalyviai jau planavimo etape turi įvertinti galimybę pritraukti privačias lėšas siekiant įgyvendinti nustatytus uždavinius ir suplanuotas veiklas.

VPSP taikymo galimybių ir tikslingumo įvertinimo turinys ir rezultatai skiriasi priklausomai nuo to, kuriame investicijų planavimo etape jis atliekamas. VPSP su numatomais viešųjų lėšų mokėjimais, nepriklausomai nuo VPSP būdo (VžPP ar koncesija), taikymas leistų nustatytose biudžeto (valstybės ar savivaldos) ir/ar kitų finansavimo šaltinių finansinių projekcijų ribose per tą patį laiką pasiekti daugiau planuojamo pokyčio rezultatų, tuo pačiu atidedant išlaidų patyrimo pradžią investavimo objekto sukūrimo pabaigos ir paslaugų teikimo pradžios laikotarpiui, todėl tikslinga galimybes visą ar dalį investicijų įgyvendinti kaip VPSP identifikuoti kuo ankstesnėje planavimo stadijoje (NPP, plėtros programos ar pažangos priemonės rengimo metu).

Įvertinti VPSP taikymo galimybes gali būti sudėtinga atsižvelgiant į šio projektų įgyvendinimo būdo kompleksiškumą, jei tam nėra apibrėžtų vertinimo kriterijų. VPSP taikymo galimybių vertinimo metodologija yra pakankamai detalizuota projekto lygmenyje (žr. CPVA parengtas Viešojo ir privataus sektorių partnerystės tikslingumo vertinimo ir partnerystės klausimyno rengimo metodines rekomendacijas),[37] tuo tarpu investicijų planavimui aukštesniame strateginio valdymo sistemos lygmenyje tinkamus kriterijus reikėtų nustatyti sistemą reglamentuojančiuose teisės aktuose, siekiant suteikti pagrįstumo galimybių ir tikslingumo vertinimo procesui, numatytam SVM.

Visą VPSP planavimo ir vertinimo eigą galima suskirstyti į tris etapus:

pirmasis etapas

Pirmajame etape yra galimybė įvertinti VPSP būdo taikymo galimybę rengiant NPP finansines projekcijas, kurios apima visus finansavimo šaltinius, kuriuos gali naudoti valstybė siekdama NPP strateginių tikslų ir įgyvendindama pažangos uždavinius. Pažymėtina, kad NPP pagal Strateginio valdymo įstatymą yra priskiriamas prie antrojo lygmens, strateginio lygmens planavimo dokumentų ir yra rengiamas 10 metų terminui. Tai reiškia, kad VPSP planavimas tampa ilgalaikiu ir gali būti keičiamas tik tokia pačia tvarka, kokia yra keičiami visi strateginio valdymo sistemos dokumentai.

Pagal Strateginio valdymo įstatymą, finansinės projekcijos nustatomos procentine išraiška kaip dalis bendrosios finansinės projekcijos, atsižvelgiant į ekonominės raidos scenarijų, vykdomą anticiklinę fiskalinę politiką, finansines ir ekonomines vidutinio laikotarpio prognozes, fiskalinės drausmės normas ir vadovaujantis šiais kriterijais:

(1) NPP nustatytais strateginiais tikslais ir pažangos uždaviniais, tai yra siekiamais pokyčiais, jų mastu ir svarba sprendžiant valstybės esamos būklės problemas;
(2) ES ir kitiems tarptautinio finansavimo šaltiniams taikomais apribojimais;
(3) Vyriausybės veiklos prioritetais;
(4) tarptautiniais įsipareigojimais;
(5) nacionaliniais plėtros programų vykdymo rezultatais;
(6) valstybės veiklos srityse veikiančių valstybės biudžeto asignavimų valdytojų ir savivaldybių biudžetų asignavimų valdytojų pajėgumais veiksmingai panaudoti lėšas.

Galimybių ir tikslingumo investicijas įgyvendinti VPSP būdu vertinimo poreikį kai kuriais atvejais galima preliminariai identifikuoti jau NPP ar plėtros programos rengimo metu, pvz., jei stebimas didelis atotrūkis tarp konkretaus NPP uždavinio rodiklių pasiekimui reikalingų investicijų ir numatytų finansinių projekcijų ir yra poreikis įvertinti privataus kapitalo pritraukimo tikslų įgyvendinimui galimybes. NPP rengimo metu VPSP taikymo tikslingumo vertinimas gali būti tik labai preliminarus, iš esmės orientuotas į galimybes pasinaudojus viešuoju finansavimu kaip finansiniu svertu, pritraukti privataus kapitalo lėšas suplanuotų uždavinių pasiekimui ir finansinių

[37] https://ppplietuva.lt/lt/leidiniai/viesojo-ir-privataus-sektoriu-partnerystes-tikslingumo-vertinimo-ir-partnerystes-klausimyno-rengimo-metodines-rekomendacijos-patvirtinta-2019-m-geguzes-8-d-isigalioja-nuo-2019-m-geguzes-9-d

projekcijų ribose išnaudoti vėlesnio išlaidų patyrimo galimybę. NPP rengimo stadijoje VPSP taikymo galimybių vertinimui galėtų būti taikomi kriterijai:

(1) siekis planuojamu pokyčiu **įgyvendinti valstybės tarptautinius įsipareigojimus ar įsipareigojimus ES**, t.y. vertinama ar valstybės valdymo sričiai keliami tarptautiniai įsipareigojimai, už kurių rodiklių nepasiekimą grėstų finansinės arba kitokios sankcijos, pvz. TEN-T tinklas: pagrindinio tinklo išvystymas iki 2030 m.; visuotinio tinklo išvystymas iki 2050 m.;
(2) su rodiklių pasiekimu susijęs numatomas **reikšmingos vertės ilgalaikio turto kūrimas**;
(3) **ilgalaikis lėšų trūkumas, sąlygotas finansavimo šaltinių apribojimo**, t.y. vertinama, ar apribotas finansavimo lėšų gavimas (pvz., ES fondų lėšos neskiriamos ar nepakankamos), kuris tiesiogiai daro įtaką pastebimam ilgalaikiam lėšų trūkumui;
(4) taksonomijos reikalavimų įgyvendinimo užtikrinimas ir **pažangos pokyčio prisidėjimo** mastas **prie tvarumo tikslų**, t.y. turėtų būti identifikuojamos veiklos sritys, kurios prisideda prie Taksonomijos reglamente išdėstytų aplinkosaugos tikslų arba nedaro jiems reikšmingos žalos (klimato kaitos švelninimas, prisitaikymas prie klimato kaitos, tausus vandens ir jūrų išteklių naudojimas ir apsauga, perėjimas prie žiedinės ekonomikos, taršos prevencija ir kontrolė, biologinės įvairovės ir ekosistemų apsauga ir atkūrimas).

Siekiant teisinio aiškumo, siūloma Strateginio valdymo įstatymo 11 straipsnio 2 dalį papildyti nuostata dėl privačių lėšų poreikio, kai planuojama VPSP bei SVM trečiąjį skirsnį papildyti VPSP taikymo kriterijais siekiant identifikuoti privačių lėšų pritraukimo galimybes.

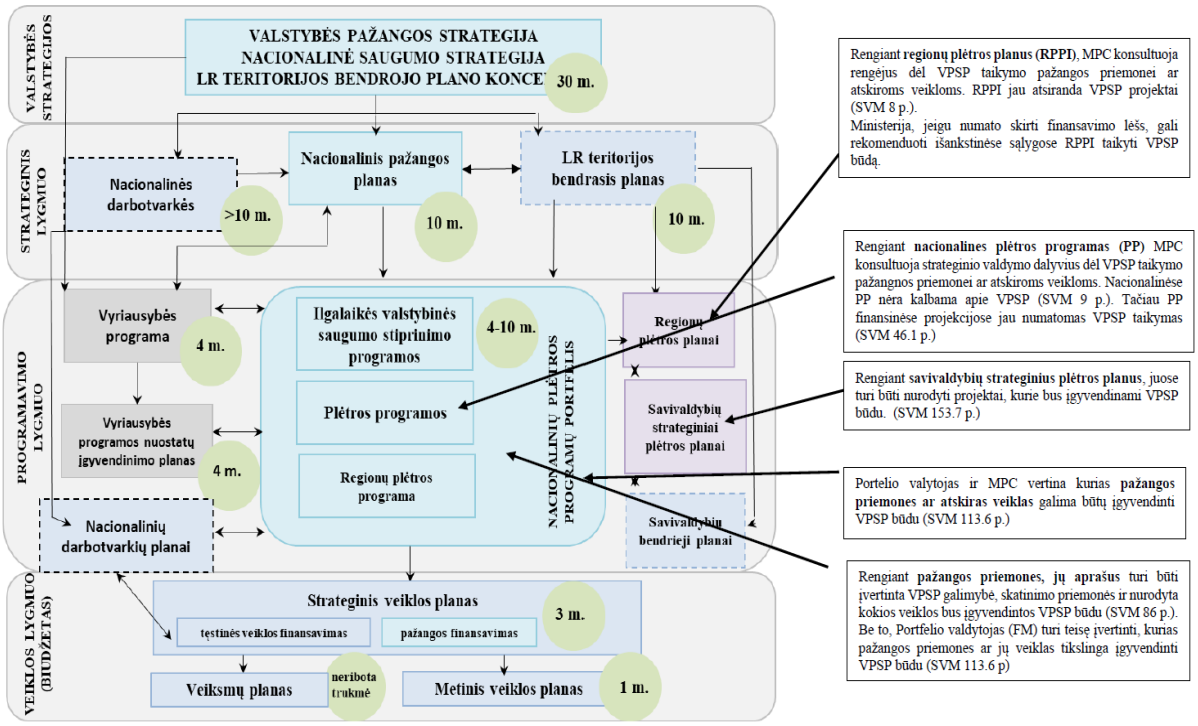
antrasis etapas

Antrajame etape strateginio valdymo sistemos dalyviai turi įvertinti VPSP tikslingumą, yra PP, RPP, pažangos priemonių ir regioninių pažangos priemonių rengimo etapas, o savivaldybių lygmenyje – savivaldybių strateginių plėtros planų rengimas. SVM (86 p.), kartu su kitais reikalavimais numato pareigą PP valdytojui ar pažangos priemonės koordinatoriui įvertinti, ar pažangos lėšų pakaks pažangos priemonių veikloms įgyvendinti, o taip pat įvertinti papildomo išorinio finansavimo galimybes ir įvairių pažangos priemonės ir/arba atskirų jos veiklų įgyvendinimo būdų (pvz., VPSP) taikymo galimybes ir skatinti pažangos priemonės veiklų projektų vykdytojus ir/arba partnerius prisidėti prie pažangos priemonės veiklų finansavimo nuosavomis lėšomis.

Pagal Strateginio valdymo metodiką, CPVA, kaip metodinės konsultacijų pagalbos centras, konsultuoja strateginio valdymo sistemos dalyvius, rengiančius PP, pažangos priemones, RPP ir RPPI, dėl VPSP būdo taikymo, t.y. dėl VPSP būdu įgyvendinamų projektų konsolidavimo, VPSP skatinimo priemonių taikymo, turtinių įsipareigojimų vertinimo pasirinkus VPSP būdą ir pan.

Tačiau nei viename strateginį valdymą reglamentuojančiame teisės akte nėra nustatyti kriterijai ir tvarka, kaip planavimo etape turi būti vertinamos VPSP taikymo galimybės ir kokiomis priemonėmis pažangos priemonės veiklų projektų vykdytojai ir/arba partneriai skatinami prisidėti prie pažangos priemonės veiklų finansavimo nuosavomis lėšomis. Be to, šiuo metu SVM (redakcija, galiojanti nuo 2022 m. gruodžio 20 d.) yra numatyta tik galimybė, bet ne įpareigojimas strateginio valdymo sistemos dalyviams vertinti VPSP potencialą. Taip pat trūksta teisinio aiškumo dėl VPSP potencialo privalomo įvertinimo PP ir RPP rengimo etape, nors SVM 8 punkte yra pateikta blanketinė teisės norma, kad rengiant PP, pažangos priemones, RPP ir t.t. konsultacijas strateginio valdymo dalyviams dėl VPSP potencialo teikia CPVA metodinės konsultacinės pagalbos centras.

Žemiau pateikiama schema, kurioje nurodyta, kuriame strateginio planavimo etape gali būti planuojamas VPSP:



Taigi, atsižvelgiant į šiuo metu galiojantį strateginio valdymo sistemos teisinį reguliavimą, kuris aiškiai nustato, kad VPSP taikymas turi būti pradėtas planuoti ir vertinti ankstyvoje strateginio planavimo stadijoje, pradėjus rengti konkretaus VPSP projekto dokumentus neturi būti pakartotinai vertinamas VPSP, kaip alternatyvos, pasirinkimas.

Vertinimo kriterijai, taikytini pažangos priemonių rengimo etape, gali skirtis priklausomai nuo VPSP būdo – VžPP ar koncesijos – galimybių vertinimo. Kadangi VPSP būdingas ilgalaikis privataus sektoriaus įsipareigojimas sukurti ir prižiūrėti viešąją infrastruktūrą ir/ar teikti paslaugas, o Pirkimo procesas yra ilgas ir sudėtingas, natūralu, kad VPSP gali būti taikoma ne visoms investicijų rūšims – pvz., nedidelės investicijų apimties ir/ar sparčia kaita pasižymintiems IT sektoriui priskiriamų projektų, kur sudėtinga ilgam laikotarpiui nustatyti siekiamą veiklos rezultatą dėl didelės neapibrėžtumo rizikos, įgyvendinimui neturėtų būti pasirenkama VPSP.

Vienas iš ryškiausių pirminių kriterijų koncesijos galimybėms vertinti – **ekonominės veiklos galimybės** investavimo sektoriuje. Esant apčiuopiamoms galimybėms iš ekonominės veiklos generuoti pakankamą grąžą, tam tikros problemų priežastys (pvz., miestų tarša ar apsunkintas paslaugų prieinamumas dėl parkavimo infrastruktūros trūkumo) gali būti šalinamos numatant investicijų įgyvendinimą pritraukiant privačias lėšas ir su minimalia ar apskritai be viešojo sektoriaus finansinės priemokos. Išskiriami 3 detalesni šio aspekto vertinimo kriterijai: (a) **ar susiformavusi paslaugų teikimo rinka**, t.y. vertinama, ar nėra teisėto monopolio, ar rinka nėra apribota paslaugos teikimo tik per valstybės/savivaldybių įsteigtus subjektus ir kokios galimybės paslaugos teikimą perduoti kitiems juridiniams asmenims, (b) kaip ir kokiu būdu atsiskaitoma už paslaugas, t.y. vertinama, **ar už paslaugas jų gavėjai atsiskaito tiesiogiai, ar per tikslinį mokestį/rinkliavą** ir (c) ar planuojamas **pažangos pokytis susijęs su ekonominės veiklos vykdymu**.

Neatsižvelgiant į tai, kurio iš VPSP būdų (VžPP ar koncesijos) taikymo galimybės vertinamos, esminiai vertinimo kriterijai turėtų apimti:

- **paslaugų paklausos stabilumą** ilgalaikėje perspektyvoje bei galimybes/privalomumą **paslaugų teikimą perduoti** Privačiam subjektui. Šie aspektai turėtų būti vertinami kartu su

galimybe aiškiai **apibrėžti veiklos rezultatą** (kiekybiniu ir kokybiniu aspektais), kurio pasiekimas galės būti kontroliuojamas VPSP sutartimi (atitinkamai mažinant mokėjimo dydį, jei rezultatai nepasiekiami pilna apimtimi);

- **rizikos pasidalinimo** galimybes, priskiriant atitinkamą riziką Viešajam ir Privačiam subjektams, atitinkamai pagal geresnį sugebėjimą ją valdyti. Brangesnis privataus kapitalo finansavimas (nei projekto įgyvendinimas Viešajam subjektui skolinantis savo reikmėms) turi būti kompensuojamas aukštesniu statybos (įskaitant projektavimo), įrengimo ir eksploatavimo efektyvumu, taip sumažinant rizikas, projekto įgyvendinimo procese tenkančias Viešajam subjektui;
- **investicijų apimtį ir pobūdį**. Santykinai ilgas VPSP rengimo ir Pirkimo procesas, ir dideli jo kaštai (įprastai Lietuvoje nepriklausomai nuo VPSP būdo procesas nuo IP parengimo iki VPSP sutarties įsigaliojimo visa apimtimi (finansinio uždarymo) trunka apie 2 metus, dirba nemaža tiek Viešojo subjekto, tiek ir potencialių Privačių subjektų komandos bei samdomi ekspertai) būtų neracionalūs ir neproporcingi, kai investicijos finansiškai nedidelės apimties. Tam, kad investavimo objektą būtų racionalu vertinti vertės už pinigus aspektu, turi būti galimybė įvertinti ne tik pirminių investicijų apimtį bei galimybes pritaikyti inovatyvius sprendimus, bet ir pilną objekto sukūrimo ir priežiūros ciklą, bei viso ciklo apimtyje perduoti objekto sukūrimo, priežiūros ir paslaugų teikimo veiklas Privačiam subjektui. Svarbus taip pat ir sukuriamo turto reikšmingumo aspektas – t.y. VPSP galimybės pirmiausia turėtų būti vertinamos strateginio ūkio subjektams, kurie svarbūs šalies nacionaliniam saugumui, ekonominiams objektams, kuriems suteikiama sustiprinta apsauga nuo įvairių rizikų, pvz., pagrindinės ryšių linijos, karinių technologijų centrai, tarptautinės ir nacionalinės reikšmės automobilių keliai;
- **rinkos potencialą**. Projektai turėtų būti finansiškai patrauklūs investuotojams (tiek kai planuojami tik viešojo sektoriaus mokėjimai, tiek kai planuojami mišrūs pajamų srautai – Viešojo subjekto mokėjimai ir/ar pajamos iš tiesioginių vartotojų), kad sukurtų pakankamą susidomėjimą bei konkurenciją Pirkimo metu. Tačiau ne mažiau reikšmingas ir rinkos dalyvių pasirengimas dalyvauti VPSP veiklose – tiek kvalifikacijos, tiek finansavimo prieinamumo požiūriu.

Priklausomai nuo veiklos sektoriaus ir turto pobūdžio, pasaulio praktikoje išskiriamos turto rūšys, kuriose investavimas taikant VPSP yra prioritetas dėl galimybės maksimaliai išnaudoti šio būdo privalumus:

Sektorius	Infrastruktūros pobūdis	Turto rūšys
Transportas - keliai	Ekonominė[38]	Keliai, tiltai, tuneliai, kelių jungtys
Transportas - geležinkeliai	Ekonominė	Geležinkelių linijos, jungtys, metro ir kiti miesto transporto sprendimai
Transportas – kita infrastruktūra	Ekonominė	Autobusų infrastruktūra, parkingai
Transportas – uostai ir oro uostai	Ekonominė	Nauji uostai ir oro uostai ar rekonstrukcijos projektai
Vandentiekis ir atliekų šalinimas	Ekonominė	Nuotekų valymo įrenginiai, atliekų tvarkymo, perdirbimo sistemos
Energetika	Ekonominė	Energijos gamybos sistemos, elektros perdavimo linijos, dujotiekis, energetinio efektyvumo projektai (pvz., viešojo

[38] Ekonominio pobūdžio infrastruktūroje galima ekonominė veikla ir/ar jos naudojimas (paslaugų teikimas) apmokestinamas

		naudojimo pastatai, gatvių apšvietimas ir pan.)
Telekomunikacijos	Ekonominė	Perdavimo tinklai
Turizmas	Ekonominė	Nacionaliniai, regioniniai parkai, kultūros paveldo objektai
Žemės ūkis	Ekonominė	Grūdų saugyklos, drėkinimo/melioracijos sistemos
Sveikatos priežiūra	Socialinė[39]	Ligoninės
Švietimas, mokslas ir sportas	Socialinė	Universitetų infrastruktūra, studentų miesteliai, mokyklos, sporto centrai
Socialinė apsauga	Socialinė	Socialinis būstas
Visuomenės apsauga, teisėtvarka, saugumas	Socialinė	Teismo, kalėjimų/tardymo izoliatorių pastatai, gaisrinės, policijos infrastruktūra, gynybos ir sienų apsaugos infrastruktūra

Pažangos priemonės rengimo metu, preliminariai identifikuojant atitinkamas investicijų rūšis, taip pat gali būti nustatomas VPSP taikymo potencialas.

Vertinimo, atliekamo pažangos priemonės rengimo metu, turėtų būti įvertinama, ar pagal turimą informaciją projektų grupė (ar stambūs pavieniai projektai, sudarantys visą ar dalį pažangos priemonės) galėtų atitikti nustatytus kriterijus, tuo tarpu projekto planavimo etape galimybių ir tikslingumo vertinimas atliekamas detaliai.

2023 m. sausio 10 d. įsigaliojusiose naujos redakcijos CPVA parengtose Pažangos priemonių rengimo rekomendacijose[40] kartu su kitais alternatyvų formavimo pažangos priemonėse aspektais numatyta galimybė identifikuoti VPSP potencialą apsvarstant esminius kriterijus: „(a) ar planuojamas pokytis yra susijęs su ekonominės veiklos vykdymu ir (b) ar ekonominės veiklos rezultato naudotojai už paslaugą susimoka tiesiogiai ar per tikslinį mokestį ar rinkliavą. Atsakius teigiamai, turėtų būti svarstoma veiklą įgyvendinti, pasitelkiant koncesijos būdą. Tačiau net ir atsakius neigiamai, VPSP gali būti racionalus veiklos įgyvendinimo būdas – tokiu atveju, tikslinga įvertinti galimybes ir tikslingumą taikyti VžPP (socialinį) būdą, kai: (c) pokyčio veiklos yra susijusios su reikšmingos vertės ilgalaikio turto kūrimu ir jo palaikymu, (d) planuojamose veiklose stebimas ilgalaikis lėšų trūkumas valstybės ar tarptautiniams įsipareigojimams vykdyti bei (e) veikloms įgyvendinti egzistuoja privataus kapitalo prieinamumas. Atkreiptinas dėmesys, kad pastarieji aspektai aktualūs vertinti ir koncesijų atveju. Sprendžiant dėl konkrečios veiklos įgyvendinimo taikant VPSP, gali būti aktualūs vertinti ir daugiau aspektų, atsižvelgiant į aktualų teisinį reguliavimą, ekonominius ir finansinius argumentus bei VPSP, kaip veiklos įgyvendinimo būdo specifiką.“ Tačiau siekiant teisinio aiškumo, VPSP tikslingumo vertinimo kriterijais turi būti papildyta ir SVM.

Siekiant teisinio aiškumo, būtina tikslinti strateginį valdymą reglamentuojančius teisės aktus (Strateginio valdymo įstatymą ir Strateginio valdymo metodiką) nustatant pareigą planavimo etape, įskaitant finansinių projekcijų, PP, RPP rengimą, vertinti VPSP taikymo galimybes, ypač tais atvejais, kai planuojamos veiklos yra susijusios su ekonominių veiklų vykdymu, kurios jau yra teikiamos rinkoje. Taip pat SVM būtina nustatyti kriterijus, kuriais vadovaujantis strateginio valdymo dalyviai vertina VPSP taikymą rengiant NPP finansines projekcijas, PP, pažangos priemones ir t.t..

trečiasis etapas

[39] Socialinio pobūdžio infrastruktūroje įprastai paslaugos teikiamos nemokamai
[40] https://www.cpva.lt/pletros-programu-portfelio-metodines-pagalbos-centras/dokumentai/dokumentai/796/act887?sqid=829b3670a8452304456736b16855dcdda444bdcb

Trečiame etape VPSP planavimo elemento jau nėra. Tai yra konkretaus VPSP projekto vertinimo etapas, kurio metu atliekamas detalus VPSP sąlygų / prielaidų, VPSP būdo ir tikslingumo vertinimas. Pagal Lietuvoje galiojantį teisinį reguliavimą, šiame etape Viešasis subjektas rengia projekto įgyvendinimo planą (PĮP), IP ir VPSP tikslingumo dokumentus (pvz.: partnerystės klausimyną (PK), VPSP skaičiuoklę) ir teikia dokumentus vertinti atsakingoms institucijoms.

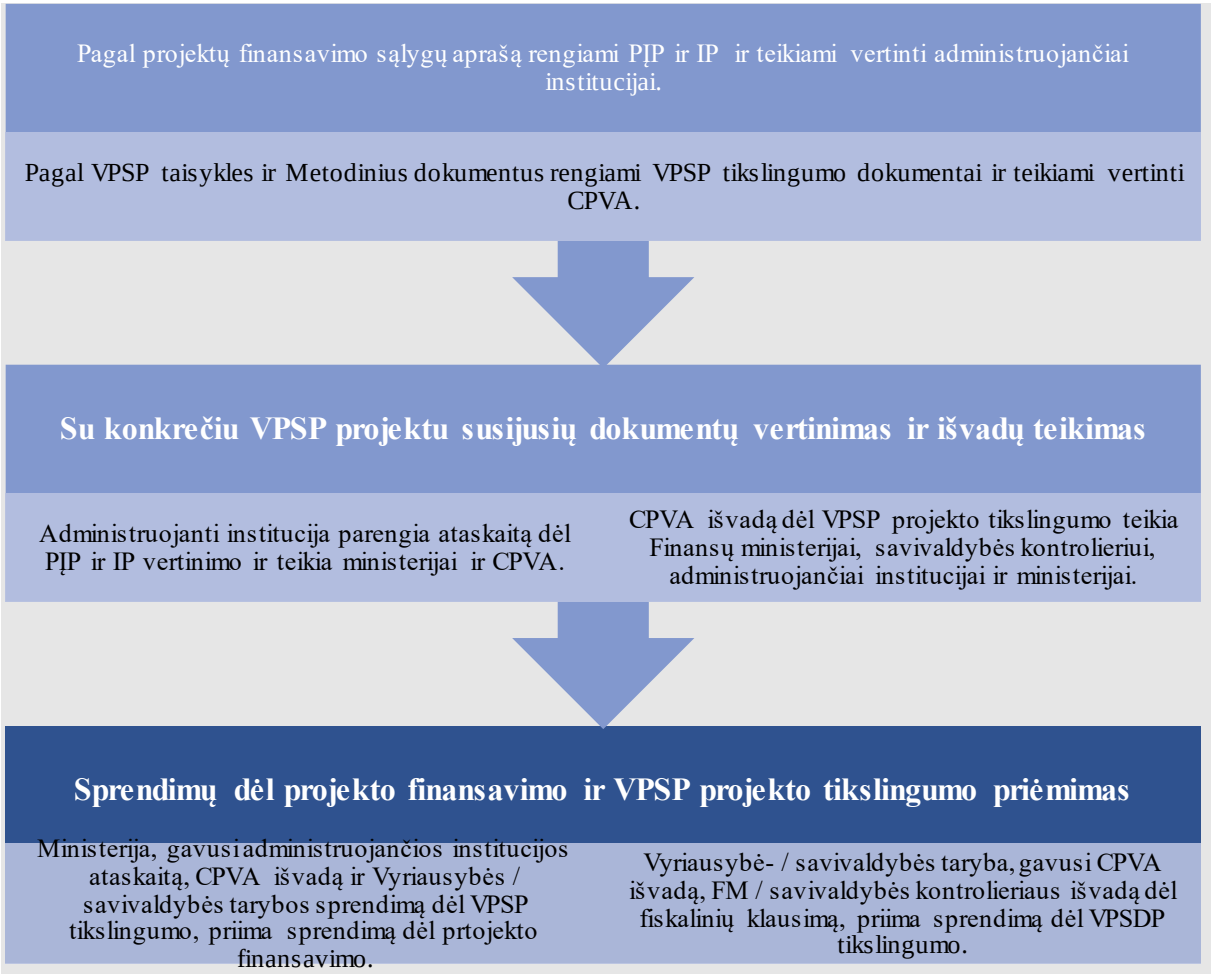
Nuo 2022 metų IP turi būti rengiamas, kai numatomos virš 1 mln. EUR. investicijos į ilgalaikį materialų ir nematerialų turtą ir teikiamas vertinti administruojančiai institucijai, kaip ji apibrėžta SVM. IP rengimas ir vertinimas, kai įgyvendinamos pažangos priemonės arba regioninės pažangos priemonės, yra atliekamas iki VPSP tikslingumo vertinimo, teisės aktuose nenumatyta išimčių dėl IP rengimo ir vertinimo tvarkos, kai veiklų įgyvendinimui yra pasirenkama VPSP. Tai reiškia, kad nuo 2021 metų pradėjus galioti naujam strateginio valdymo teisiniam reguliavimui VPSP kompetencijų centras neturėtų vertinti IP projektų, kurių įgyvendinimui planuojama taikyti VPSP.

Pažymėtina, kad nei Strateginio valdymo įstatyme, nei SVM nėra numatyta pareiga savivaldybėms rengti IP joms įgyvendinant savivaldybių strateginius plėtros planus. Savivaldybės IP privalo rengti tik tuo atveju, jeigu jos dalyvauja valstybės institucijų rengiamų pažangos priemonių arba regioninių pažangos priemonių įgyvendinime.

Be aukščiau nurodytų PĮP ir IP, trečiame etape, yra rengiami VPSP tikslingumo dokumentai – partnerystės klausimynas, VPSP skaičiuoklė, finansinių galimybių įgyvendinti VPSP projektą vertinimo lentelė. Dokumentai, kurie turi būti teikiami VPSP kompetencijų centrui vertinti yra nurodyti VPSP taisyklėse ir Metodiniuose dokumentuose.

Nors šiuo metui Investicijų įstatyme, Koncesijų įstatyme ir VPSP taisyklėse nuostatos dėl Viešojo subjekto dokumentų rengimo ir jų vertinimo prieštarauja Strateginio valdymo įstatymui ir Strateginio valdymo metodikai, apie ką ne kartą pasisakyta šioje Studijoje, tačiau iš esmės yra rengiami tokie patys dokumentai. Todėl toliau šioje Studijos dalyje yra pateikiamas VPSP vertinimas trečiame etape, preziumuojant, kad teisės aktai yra pakeisti taip, kad jie vienas kitam neprieštarautų.

Žemiau pateikiama su konkrečių VPSP projektu susijusių dokumentų rengimo, vertinimo ir sprendimo priėmimo schema, atsižvelgiant į šios dalies pabaigoje siūlomus teisinio reguliavimo pakeitimus:



PĮP vertinimo kriterijai yra nustatomi projektų administravimo ir finansavimo taisyklėse bei ministerijų tvirtinamuose projektų finansavimo sąlygų aprašuose. VPSP socialinės ir ekonominės naudos vertinimo ir tikslingumo kriterijai yra nustatyti Metodiniuose dokumentuose.

Pažymėtina, kad VPSP kompetencijų centro išvada dėl VPSP projekto socialinės – ekonominės naudos ir tikslingumo susideda iš kelių vertinimo pjūvių:

(1) ar pasirinktos teisingos prielaidos VPSP projekto įgyvendinimui – finansinės, turtinės, veiklų perdavimo, Viešojo subjekto kompetencija, rinkos suinteresuotumas VPSP projektu ir pan.;
(2) ar pagal pasirinktą rizikų paskirstymą tarp VPSP projekto šalių (Viešojo ir Privataus subjektų) yra naudinga ir tikslinga projektą įgyvendinti VPSP būdu.

Atsižvelgiant į aukščiau pateiktą analizę, toliau yra teikiami **pasiūlymai dėl teisinio reglamentavimo tobulinimo**:

(1) kadangi galiojantis Investicijų įstatymas, Koncesijų įstatymas ir VPSP taisyklės prieštarauja strateginį valdymą reglamentuojantiems teisės aktams, turi būti tikslinamos Strateginio valdymo įstatymui ir Strateginio valdymo metodikai prieštaraujančios nuostatos;
(2) teisės aktuose būtina nustatyti prievolę savivaldybėms rengti IP ir jį teikti vertinimui CPVA kartu su VPSP tikslingumo dokumentais, jeigu rengiant strateginio valdymo dokumentus IP nebuvo rengtas;

(3) pakeitus Investicijų įstatymą ir Koncesijų įstatymą, atitinkamai turės būti tikslinamos VPSP taisyklių ir Metodinių dokumentų nuostatos, nustatant, kad VPSP kompetencijų centrui yra teikiami tik tiesiogiai su VPSP vertinimu susiję dokumentai. Išimtis gali būti nustatyta savivaldybių rengiamų VPSP projektų atžvilgiu, jeigu Strateginio valdymo metodikoje bus nustatyta pareiga savivaldybėms rengti IP ir jį teikti vertinti VPSP kompetencijų centrui, kai yra įgyvendinamas VPSP, nurodytas savivaldybės strateginiame plėtros plane;
(4) be to, kadangi konkretaus VPSP projekto vertinimą atlieka CPVA, todėl siekiant teisinio lankstumo ir galimybės savalaikiai reaguoti į viešojo sektoriaus poreikius, valstybės formuojamą VPSP politiką bei rinkoje vykstančius pokyčius, rekomenduojama VPSP taisyklėse nustatyti, kad VPSP tikslingumo dokumentus ir jų vertinimą nustato CPVA;
(5) taip pat VPSP taisyklėse būtina nustatyti, kad CPVA savo išvadą teikia ne tik Finansų ministerijai, savivaldybės kontrolieriui, ir Viešajam subjektui, bet ir administruojančiai institucijai bei ministerijai, o Finansų ministerijos tvirtinamose projekto administravimo ir finansavimo taisyklėse nustatyti, kad tais atvejais, kai administruojanti institucija yra ne CPVA, savo ataskaitą apie PĮP vertinimo teikia ne tik ministerijai, bet ir CPVA.

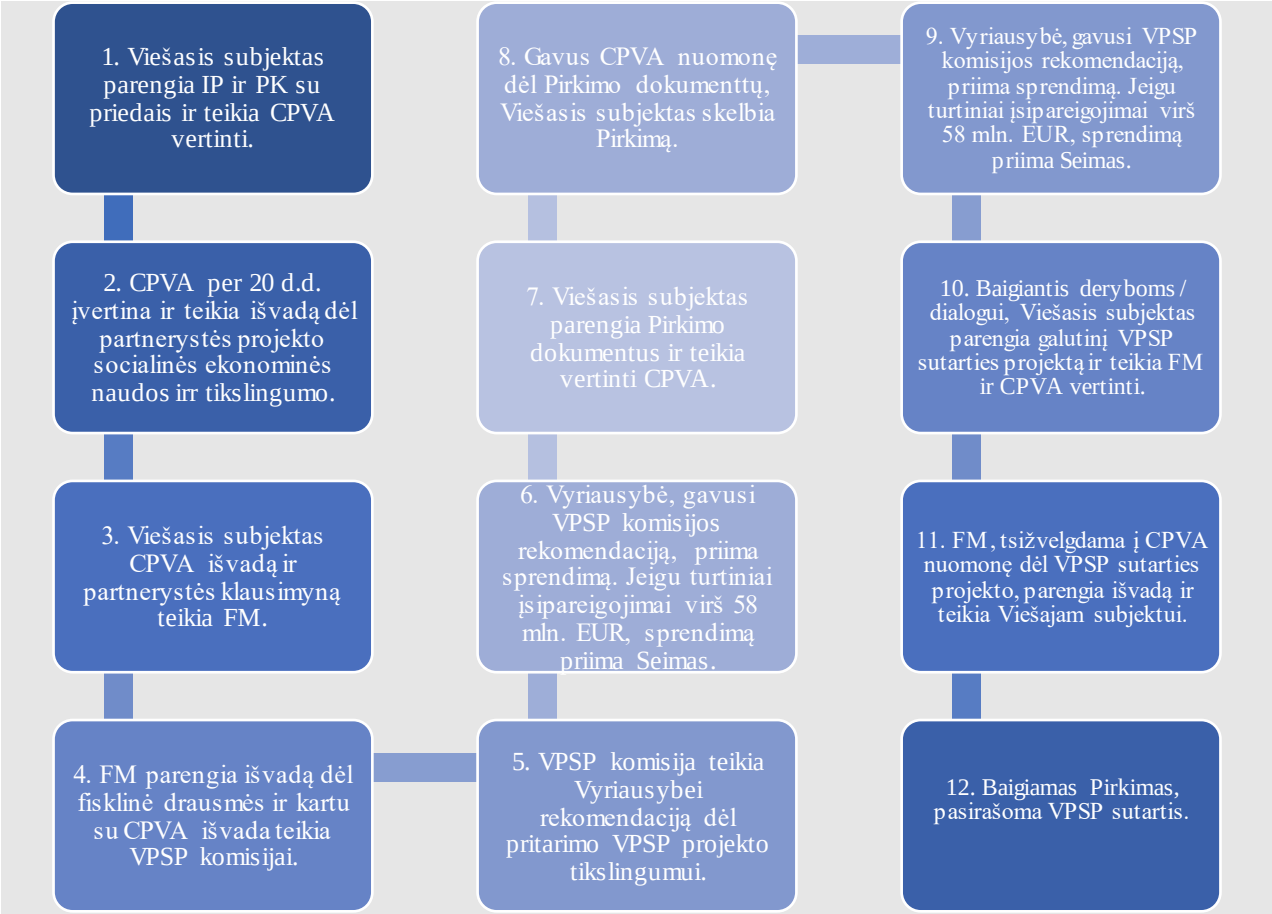
III.2.2. Sprendimų dėl VPSP tikslingumo priėmimas

Atsižvelgiant į aukščiau nurodytus VPSP planavimo ir rengimo etapus, būtina išskirti dvejopo pobūdžio sprendimus dėl VPSP:

- institucijų sprendimai, kuriais tvirtinami planavimo dokumentai (NPP, PP, pažangos priemonės, regionines pažangos priemonės, savivaldybių strateginiai plėtros planai). Šių sprendimų priėmimas yra reglamentuojamas Strateginio valdymo įstatyme, Regioninės plėtros įstatyme ir Strateginio valdymo metodikoje.
- Vyriausybės arba savivaldybių tarybų sprendimai dėl VPSP taikymo tikslingumo konkretaus projekto įgyvendinimui, įvertinus parengtus IP (kaip projekto įgyvendinimo plano sudėtinę dalį) ir VPSP tikslingumo dokumentus (partnerystės klausimyną, VPSP skaičiuoklę, finansinių galimybių įgyvendinti VPSP projektą vertinimo lentelę).

Šioje Studijos dalyje nėra analizuojami ir vertinami institucijų sprendimų dėl planavimo dokumentų tvirtinimo, kadangi teisinis reguliavimas, manome, yra aiškus ir pakankamas. Toliau yra analizuojamas ir vertinamas tik sprendimų priėmimas VPSP projektų lygmenyje ir teikiami pasiūlymai dėl teisinio reguliavimo tobulinimo.

Jau kaip buvo rašoma šioje Studijos, šiuo metu Investicijų įstatyme, Koncesijų įstatyme ir VPSP taisyklėse nustatyta, kad Viešasis subjektas parengia IP ir partnerystės klausimyną su priedais ir teikia vertinti CPVA. Visas VPSP projekto (centrinės valdžios subjekto) rengimo ir įgyvendinimo procesas atrodo taip:



dėl sprendimus priimančių institucijų

Sprendimą dėl VPSP projekto tikslingumo priima:

(1) Seimas dėl VPSP projektų, kai valstybė prisiima didesnius, kaip 58 mln. EUR turtinius įsipareigojimus, gavęs Vyriausybės siūlymą; **arba**
(2) Vyriausybė, gavusi CPVA išvadą dėl partnerystės projekto socialinės – ekonominės naudos ir VPSP tikslingumo, Finansų ministerijos išvadą dėl Viešojo subjekto finansines galimybes prisiimti įsipareigojimus ir VPSP komisijos rekomendaciją dėl VPSP projekto tikslingumo; **arba**
(3) savivaldybės taryba, gavusi CPVA išvadą dėl partnerystės projekto socialinės – ekonominės naudos ir VPSP tikslingumo ir savivaldybės kontrolieriaus išvadą.

Pagal Strateginio valdymo įstatymą, Seimas pritaria NPP nurodomiems strateginiams tikslams ir jų poveikio rodikliams. Šioje Studijoje yra siūloma tikslinti Strateginio valdymo įstatymą praplečiant kriterijus, kuriais vadovaujantis yra rengiamos NPP finansinės projekcijos ir nustatant, kad yra vertinamas ir privataus kapitalo dalyvavimu įgyvendinant valstybės strateginius tikslus. Atsižvelgiant į tai, kad privačių investicijų pritraukimą siūloma pradėti planuoti ne atskiro VPSP projekto lygmenyje, o strateginio lygmens planavimo dokumentų rengimo ir tvirtinimo etape, todėl Seimo pritarimas dėl konkretaus VPSP projekto tampa netikslingas.

Be to, praktikoje tik vieną kartą buvo keiptasi į Seimą dėl pritarimo VPSP projektui – dėl VPSP projekto „Kelio Vilnius – Utena rekonstrukcija“. Deja, bet vertinimas ir tvirtinimas Vyriausybėje ir Seime užtruko beveik 2 metus. Dėl tokio ilgo projekto rengimo termino dalis informacijos bei prielaidų, naudotų rengiant šį projektą, tapo neaktualios ir projektas turėjo būti vėl iš naujo tikslinamas, o po to vėl grįžtama į Vyriausybę ir Seimą. Tai buvo pagrindinė priežastis, dėl kurios

projektui „Kelio Vilnius – Utena rekonstrukcija“ nebuvo pasirinkta VPSP. Iki šiol kelias Vilnius – Utena nėra pilnai nėra rekonstruotas visa apimtimi, sutvarkytas tik ruožas nuo Vilniaus iki Nemenčinės, t.y. apie 30 km.

Ne paslaptis, kad valstybės institucijos vengia rengti didelės apimties VPSP projektus, suvokdamos, kad tokio projekto įgyvendinimas dėl ilgo pasirengimo termino yra pasmerktas žlugti net nepradėjus Pirkimo procedūrų. O būtent didelių VPSP projektų pasiūlos rinkai ribotumas tiesiogiai įtakoja konkurencijos nebuvimą, nes Pirkimuose dalyvauja tik Lietuvos įmonės, o mažų projektų, kuriuose kapitalo investicijos yra mažesnės nei 50 – 60 mln. EUR, finansavimui nėra prieinami pigesni ir patrauklesni finansavimo šaltiniai (pvz.: NIB, EIB, EBRD paskolos).

dėl Vyriausybės ir savivaldybės tarybos sprendimo turinio

Šiuo metu VPSP taisyklėse nurodyta, kad Vyriausybės ir savivaldybės tarybos sprendimuose dėl VPSP projekto įgyvendinimo tikslingumo turi būti nurodyta:

(1) VPSP projektą įgyvendinantis Viešasis subjektas, kuris yra įgaliojamas pasirašyti VPSP sutartį;
(2) VPSP projekto pavadinimas ir tikslas;
(3) VPSP projektui taikomas VPSP būdas;
(4) ilgiausias VPSP sutarties laikotarpis;
(5) Privačiam subjektui perduodama veikla, kai VPSP projektas įgyvendinamas taikant VžPP, arba veikla, kurią vykdyti bus suteiktas leidimas koncesininkui, kai VPSP projektas įgyvendinamas suteikiant koncesiją;
(6) planuojami didžiausi valstybės arba savivaldybės turtiniai įsipareigojimai, kurie apskaičiuojami realiąja verte įvertinant IP rizikos vertę, išreikšti diskontuotąja verte;
(7) koncesijos vertė, kuri apskaičiuojama Koncesijų įstatyme nustatyta tvarka, kai VPSP projektas įgyvendinamas suteikiant koncesiją;
(8) jeigu reikia, duomenys apie Privačiam subjektui perduodamą valdyti ir naudoti turtą, reikalingą VPSP projektui įgyvendinti;
(9) kitos svarbios VPSP projekto sąlygos.

Pasikeitus strateginio planavimo teisiniam reglamentavimui ir VPSP projektų planavimo ir vertinimo procesui, o taip pat siekiant lankstumo Pirkimų metu ir VPSP sutarčių įgyvendinimo metu keisti VPSP projekto rodiklius / elementus, kas neturi neigiamos įtakos valstybės ar savivaldybės nustatytų strateginių tikslų įgyvendinimui, siūloma tikslinti VPSP taisykles numatant, kad Vyriausybės arba savivaldybės tarybos sprendime yra nurodoma:

(1) VPSP projektą įgyvendinantis Viešasis subjektas, kuris yra įgaliojamas pasirašyti VPSP sutartį;
(2) VPSP projekto pavadinimas;
(3) planuojami didžiausi valstybės arba savivaldybės turtiniai įsipareigojimai, kurie apskaičiuojami realiąja verte įvertinant rizikos vertę, išreikšti diskontuotąja verte;
(4) jeigu reikia, duomenys apie Privačiam subjektui perduodamą valdyti ir naudoti turtą, reikalingą VPSP projektui įgyvendinti;
(5) kitos svarbios VPSP projekto sąlygos.

Žemiau pateiktas paaiškinimas ir argumentai, **kodėl siūloma tikslinti** VPSP taisyklių nuostatą, kuri reglamentuoja, **kas turi būti nurodoma Vyriausybės arba savivaldybės tarybos sprendime**:

(1) siūloma atsisakyti nurodyti VPSP projekto tikslą. Valstybės strateginiai tikslai, kuriuos įgyvendina bet kuris projektas, yra nustatomi planavimo dokumentuose. Kaip taisyklė,

Vyriausybės / savivaldybės tarybos sprendimuose siekiamas VPSP projektas tikslas yra nurodomas tam tikros infrastruktūros sukūrimas, įveiklinimas, viešųjų paslaugų teikimas. Tuo tarpu planavimo dokumentuose strateginiai tikslai yra orientuoti į paslaugos kokybę, bet ne į Privačiam subjektui perduodamų veiklų objekto sukūrimą, jo išlaikymą ir pan.;

(2) siūloma sprendimuose nurodyti bendrą sprendimą, kad pritariama projektą įgyvendinti taikant VPSP ir atsisakyti nurodyti konkretų VPSP būdą. Tiek kitų valstybių praktika, tiek ir Lietuvos patirtis parodė, kad kartais iškyla rizika, kad Pirkimo metu arba VPSP sutarties įgyvendinimo metu gali atsirasti objektyvus pagrindas pakeisti VPSP būdą. Pavyzdžiui jeigu planavimo ir rengimo etape buvo planuojama sporto komplekso VPSP taikyti koncesijos būdą, kadangi suplanuota, kad didesnę dalį paklausos rizikos prisiima Privatus subjektas ir didesnę dalį pajamų jis generuos iš paslaugos vartotojų, tačiau vykdant Pirkimą arba jau VPSP sutarties vykdymo metu pasikeičia Viešojo subjekto paklausos poreikis ir jis nusprendžia, kad didesnę dalį laiko sporto infrastruktūra bus naudojama Viešojo subjekto poreikiams ir už šias paslaugas Viešasis subjektas mokės Privačiam subjektui. Tokiu atveju iš koncesijos sutartis tampa VžPP. Pirkimų prasme nemanome, kad gali kilti keblumų, kadangi tiek VPĮ, VPGSSĮ, tiek ir Koncesijų įstatymuose yra nustatytos panašios procedūros ir Viešieji subjektai privalo laikytis tų pačių principų. Bet kokiu atveju, Pirkimų pabaigoje arba keičiant VPSP sutarties finansines sąlygas, Viešasis subjektas teikia Finansų ministerijai vertinti atitinkamai galutinį VPSP sutarties projektą arba VPSP sutarties pakeitimo projektą. Siūlytume papildyti, kad šie dokumentai turi būti teikiami ir CPVA vertinti, bei nustatyti kokius papildomus dokumentus Viešasis subjektas turi pateikti, jeigu yra keičiamas VPSP būdas, kad CPVA įvertintų ir pateiktų išvadą dėl tikslingumo;

(3) siūloma atsisakyti sprendimuose nurodyti ilgiausią VPSP sutarties laikotarpį, kadangi: VžPP atveju terminas yra nurodomas IP, kuris yra vertinamas ne CPVA VPSP kompetencijų centro, o administruojančios institucijos; koncesijų atveju terminas priklauso nuo investicijų dydžio ir jo atsipirkimo laiko. VPSP projekto rengimo etape šis terminas yra preliminarus ir tik gavus dalyvių pasiūlymus Pirkimų metu yra matoma reali situacija – kiek de facto reikia investicijų, koks galimas objekto užimtumas, kokias papildomas pajamas gali generuoti Privatus subjektas, kokie yra pinigų srautai ir pan. Ir tuomet galima spręsti apie nustatytas preliminarus VPSP sutarties terminas yra pagrįstas. Tam, kad būtų išvengta piktnaudžiavimo, siūloma VPSP taisyklėse nustatyti, kad vertinant galutinį VPSP sutarties projektą, Viešasis subjektas Finansų ministerijai ir CPVA turi pateikti informaciją apie planuojamą VPSP sutarties terminą ir pagrindimą;

(4) kadangi VPSP projekto veiklos nurodomos IP, kurį pagal Strateginio valdymo metodiką bei projektų administravimo ir finansavimo taisykles vertina administruojančios institucijos, bet ne VPSP kompetencijų centras, siūloma atsisakyti jas nurodyti sprendimuose;

(5) siūloma atsisakyti nurodyti koncesijos vertę (visas Privataus subjekto gaunamas pajamas per visą VPSP sutarties laikotarpį), kadangi tiek pagal Koncesijų direktyva reikalaujama vertę nurodyti Pirkimo dokumentuose ir skelbime. Be to, pagal VPSP taisykles tais atvejais, kai galutinio sutarties projekto nuostatos neatitinka Vyriausybės nutarimo, Pirkimo procedūros turi būti nutrauktas. Tačiau pagal Koncesijų direktyvą ir Koncesijų įstatymą, pradžioje skelbiama koncesijos vertė yra tik preliminari. Jeigu Pirkimo metu laimėtojo pasiūlyta koncesijos vertė 20 procentų didesnė už preliminarią, tokiu atveju realia koncesijos verte yra laikoma laimėtojo pasiūlyme nurodyta koncesijos vertė. Taigi, susiklosto situacija, kai pagal Koncesijų įstatymą būtina tikslinti koncesijų vertę, tačiau pagal VPSP taisyklių reikalavimą Pirkimo procedūros turėtų būti nutraukiamos. Todėl siekiant išvengti VPSP taisyklių neatitikimui Koncesijų direktyvai ir Koncesijų įstatymui,

siūloma atsisakyti Vyriausybės nutarime ir savivaldybių tarybos sprendime nurodyti koncesijų vertę.

Atsižvelgiant į šioje Studijos dalyje pateiktą analizę, **siūloma tobulinti teisės aktus**:

(1) priklausomai nuo pasirinktos alternatyvos, įstatyme nustatyti, kad sprendimą dėl VPSP projekto įgyvendinimo priima Vyriausybė arba savivaldybės taryba, nepriklausomai nuo planuojamų turtinių įsipareigojimų;
(2) išbraukti iš Koncesijų įstatymo nuostatą, kad VPSP sutarties vertė turi būti nurodoma Vyriausybės nutarime;
(3) VPSP taisyklėse nustatyti, kad Vyriausybės / savivaldybė tarybos sprendime turi būti nurodoma:
   - Viešasis subjektas, kuris yra įgaliojamas pasirašyti VPSP sutartį ir ją įgyvendinti;
   - VPSP projekto pavadinimas;
   - jeigu reikia, duomenys apie Privačiam subjektui perduodamą valdyti ir naudoti turtą, išskyrus žemės sklypą, reikalingą VPSP projektui įgyvendinti;
(4) VPSP taisykles papildyti, kad galutinis VPSP sutarties projektas vertinimui pateikiamas ne tik Finansų ministerijai, bet ir CPVA. Kartu su projektui turi būti teikiama informacija apie VPSP sutarties terminą, jeigu jis kitoks, ne buvo nurodytas VPSP tikslingumo dokumentuose, turi pateikti pagrindimą. Taip pat turi būti pateiktas pagrindimas (atnaujinti VPSP tikslingumo dokumentai), jeigu Pirkimo metu keičiamas VPSP būdas;
(5) papildyti VPSP taisykles nuostata, kad visais atvejais keičiant VPSP sutartį pakeitimo projektas turi būt teikiamas CPVA ir Finansų ministerijai. Jeigu keičiamas VPSP būdas, turi būti pateiktas pagrindimas. Investicijų įstatymas, Koncesijų įstatymas ir VPSP taisyklės nenustato sprendimo dėl VPSP tikslingumo priėmimo termino. Tačiau tais atvejais, kai VPSP projekto įgyvendinimas yra finansuojamas ne valstybės / savivaldybės lėšomis, o pavyzdžiui ES struktūrinės paramos lėšomis, yra labai svarbu teisės aktuose (pvz.: Lietuvos Respublikos finansų ministro įsakymu tvirtinamose Administravimo taisyklėse arba Projektų administravimo ir finansavimo taisyklėse) nustatyti, kuriame etape administruojančioms institucijoms turi būti pateikti Vyriausybės arba savivaldybės tarybos sprendimai dėl VPSP projekto tikslingumo.

III.3. VPSP ilgalaikių įsipareigojimų rizikų valdymas

III.3.1. Įsipareigojimai, būdingi įgyvendinant VPSP sutartis

Viena iš pagrindinių Valstybės užduočių – užtikrinti viešojo sektoriaus finansinį tvarumą, už kurį atsakinga FM, todėl susisteminti duomenys ir informacija, susijusi su viešaisiais finansais turi būti atsakingai kaupiami, analizuojami ir valdomi, laiku identifikuojamos ir koordinuojamos galimos rizikos, kurioms materializavus gali būti daromas neigiamas poveikis viešųjų finansų tvarumui. Esant poreikiui institucija, atsakinga už fiskalinę politiką, turi gebėti operatyviai reaguoti į galimus įvykius, turinčius tiesioginį poveikį fiskalinei drausmei, nedelsiant priimti reikiamus sprendimus, todėl ypatingai svarbi sukaupta informacija, kuria disponuojama realiuoju laiku. Išsamus fiskalinei drausmei galinčių turėti įtakos rizikų atskleidimas, jų analizė ir valdymas, gali padėti užtikrinti, kad nuosekliai ir drausmingai vykdoma fiskalinė politika šalyje leidžia laiku ir greitai reaguoti į įvairius galimus ekonominius ir kitus fiskaliniam tvarumui galinčių turėti veiksnių svyravimus ateityje, padeda išvengti staigių ir neprognozuotų viešųjų finansų ar ūkio raidos pokyčių, jei rizikos materializuotųsi. Didesnis viešųjų finansų skaidrumas ir veiksminga rizikos valdymo praktika gali sumažinti neigiamo poveikio šalies biudžetui ir ekonomikai mastą, tuo pačiu leistų sustiprinti valstybės viešųjų finansų valdymo patikimumą ir padidintų užsienio investuotojų ar išorinių rinkų pasitikėjimą. Įprastai, galimos pasireikšti rizikos neatsispindi apskaitos dokumentuose, ataskaitose ar konsoliduotame valstybės balanse, todėl būtina turėti nusistatytą vieningą, informatyvią informacijos kaupimo ir valdymo struktūrą bei tvarką.

Įsipareigojimai, kylantys iš VPSP sutarčių, yra skirstomi į tiesioginius sutartinius ir neapibrėžtuosius:

tiesioginiai sutartiniai įsipareigojimai

Tiesioginiai sutartiniai įsipareigojimai yra tokie įsipareigojimai, kurie nėra priklausomi nuo neapibrėžto ateities įvykio (nors gali būti tam tikra neapibrėžtis dėl jų dydžio). Tiesioginiai įsipareigojimai, atsirandantys įgyvendinant VPSP sutartis, gali būti:

- **prieinamumo mokėjimai (angl. *availability payments*)** – reguliarūs mokėjimai ar subsidijos per visą sutarties galiojimo laiką, kurių mokėjimas ir dydis priklauso nuo kokybiškų paslaugų ar turto prieinamumo pagal sutartyje aptartas sąlygas. Mokėjimai gali būti koreguojami išskaitomis už netinkamą paslaugų kokybę ar prieinamumą.
- **„gyvybingumo atotrūkio“ mokėjimai (angl. *„viability gap“ payments*)** – kapitalo subsidijos, kurios gali būti laipsniškai mokamos statybų etapais arba investuojant į kapitalą. Subsidijos taip pat gali būti naudojamos tiksliniams galutiniams vartotojams mažinant paslaugų kainą.
- **šešėlinės rinkliavos arba išvestinės išmokos (angl. *shadow tolls or output-based payments*)** – mokėjimai ar subsidijos už paslaugos vienetą ar vartotoją, pavyzdžiui, už kilometrą, nuvažiuotą mokamu keliu.

neapibrėžtieji įsipareigojimai

Neapibrėžtieji įsipareigojimai – tokie įsipareigojimai, kurių atsiradimas, laikas ir dydis priklauso nuo neapibrėžto būsimo įvykio. **Aiškūs** neapibrėžtieji įsipareigojimai pagal VPSP sutartis gali apimti:

- **garantijas** tam tikriems rizikos kintamiesiems – pavyzdžiui, susitarimus kompensuoti privačiam partneriui pajamų praradimą, jei rizikos kintamasis nukrypsta nuo sutartyje nurodyto lygio. Įprastai su tuo susijusią riziką dalijasi viešasis ir privatus partneriai. Taip pat

gali apimti tam tikro lygio paslaugų paklausos garantijas, valiutų kursų svyravimo diapazono garantijas arba įsipareigojimus pirkti projektui reikalingą žemę, ar kompensuoti veiklos perkėlimo išlaidas;
- **kompensavimo sąlygas** – pavyzdžiui, įsipareigojimus atlyginti privačiai šaliai žalą ar nuostolius dėl tam tikrų, nedraudžiamųjų nenugalimos jėgos (*force majeure*) aplinkybių;
- **sutarties nutraukimo įsipareigojimus** – įsipareigojimus sumokėti sutartą sumą, jei sutartis bus nutraukta dėl vienos iš sutarties šalių įsipareigojimų nevykdymo, sumos dydis priklauso nuo įsipareigojimų nevykdymo aplinkybių;
- **skolos garantijas** – įsipareigojimus grąžinti dalį ar visą paskolą, skirtą projektui finansuoti. Garantija gali apimti konkrečią riziką ar įvykį;
- **bylinėjimąsi** – galimas bylinėjimosi išlaidas.

Kiekviena VPSP sutartis dažnu atveju sukuria ir **numanomus** neapibrėžtuosius įsipareigojimus – viešojo sektoriaus įsipareigojimus, atspindinčius visuomenės interesus ar politinį spaudimą: pakartotinio pirkimo proceso ar veiklos išlaidas, jei Privatus subjektas bankrutuoja, pasikeitus poreikiui pertvarkoma ar išplečiama paslauga, jos apimtis, vyrauja šalies politikos pokyčiai.

Prieinamumo (metiniai) mokėjimai, nepaisant to, kad jų dydis priklauso nuo infrastruktūros prieinamumo ir/ar kokybės, traktuojami kaip tiesioginiai sutartiniai įsipareigojimai ir biudžete numatomas tikėtinas mokėjimo dydis, kuris yra gana gerai prognozuojamas. Tačiau Viešieji subjektai dažnai neįvertina rizikos prisiėmimo pagal VPSP sutartis kaštų – neapibrėžtųjų įsipareigojimų ir su tuo susijusios fiskalinės rizikos.

Koncesijų atveju, kai metiniai mokėjimai projektą įgyvendinančiam Privačiam subjektui nėra numatomi, o jo pajamas sudaro paslaugos naudotojų mokėjimai, Viešojo subjekto prisiimta rizika VPSP sutarties įgyvendinimo metu gali sąlygoti suplanuotą biudžeto išlaidų augimą. Tokia situacija viešiesiems finansams ypatingai jautri ekonomikos nuosmukio periodu, kai padidėja tikimybė, kad papildomai atsiradusius įsipareigojimus teks padengti ir tai gali daryti įtaką ilgalaikiam šalies finansų tvarumui.

Pastebėtina, kad rizikos viešiesiems finansams poveikis priklauso ir nuo bendro viešajame sektoriuje sudarytų VPSP sutarčių portfelio apimties. Atlikti tyrimai[41] parodė (buvo tirti neapibrėžtųjų įsipareigojimų apimtis 1990-2014 m. 80 šalių; su VPSP sutartimis sietini 8 rizikos pasireiškimo atvejai, iš kurių 5 sąlygojo papildomų išlaidų, o tuo pačiu ir įsipareigojimų išaugimą), kad neapibrėžtųjų įsipareigojimų, susijusių su VPSP sutartimis apimtys vidutiniškai sudarė 1,2% šalies BVP, tuo tarpu maksimalus papildomų išlaidų išaugimas siekė 2% BVP, todėl negalima teigti, kad neapibrėžtųjų įsipareigojimų materializavimosi rizika nėra reikšminga. Augant VPSP naudojimo apimtims, atitinkamai auga ir prisiimamų rizikų bei galimų neapibrėžtųjų įsipareigojimų dydis.

III.3.2. Rizikų valdymo poreikis ir būtinybė įgyvendinant sutartis VPSP būdu

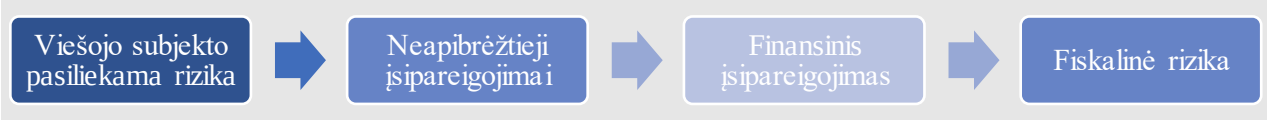
VPSP būdu įgyvendinamos sutartys gali daryti reikšmingą įtaką prisiimamų viešojo sektoriaus ilgalaikių įsipareigojimų dydžiui. VPSP sutartys yra sudėtingi Privataus ir Viešojo subjektų susitarimai, kuriose detaliai aprašytos projekto įgyvendinimo teisės ir pareigos bei tarpusavio įsipareigojimai. Kaip ir įprastose paslaugų ar rangos darbų pirkimo sutartyse, taip ir VPSP sutartyse yra nustatytas mokėjimo už paslaugas terminas ir dydis. Mokėjimo dydis ir apimtis yra aiškūs, ir Viešasis subjektas tokius mokėjimus gali prognozuoti sutarties įgyvendinimo ir vykdymo laikotarpiui, kuris įprastai gali trukti nuo 15 iki 25 metų. Tačiau įgyvendinant VPSP sutartis,

[41] The Fiscal Costs of Contingent Liebilities: A New Dataset, E. Bova, M. Ruiz-Arranz, F. Toscani (IMF, 2016).

papildomos finansinės pasekmės gali kilti ir iš nenumatytų įvykių, t.y. neapibrėžtųjų įsipareigojimų, kurių dydis priklauso nuo pasiliekamų rizikų ir jų vertės, kurioms materializavus virstų finansiniu įsipareigojimu. Pastarųjų įsipareigojimų vertė, laikas ir faktinis mokėjimų atsiradimas nėra žinomi, dėl to jau VPSP projekto planavimo etape svarbu turėti sisteminį suvokimą apie rizikas, galinčias pasireikšti VPSP sutarties įgyvendinimo ir vykdymo metu, tuo pačiu sistemingai vertinti ir koordinuoti šių rizikų galimą pasireiškimo tikimybę bei jų kainą.

Rizikos įvertinimas ir jos pasireiškimo tikimybės nustatymas yra ypatingai svarbus Viešojo subjekto biudžeto planavimui, kadangi rizikos nustatymo tikimybė yra tiesiogiai susijusi su VPSP projekto finansiniais srautais ir neapibrėžtojo įsipareigojimo perkvalifikavimu į mokėtinas sumas, kas tiesiogiai įtakoja viešojo sektoriaus skolos ir finansinių įsipareigojimų apimtis. Rizikos vertei nustatyti būtina identifikuoti rizikos veiksnius, darančius įtaką kiekvienai rizikos grupei per VPSP sutarties įgyvendinimo laikotarpį. Nustačius projektui būdingus rizikos veiksnius ir jų reikšmingumo lygį, galima priimti savalaikius sprendimus, leidžiančius suvaldyti ir minimizuoti rizikos pasireiškimo tikimybę bei įvertinti rizikos kainą, jei ji pasireikštų. Todėl svarbu suprasti, kad Viešojo subjekto pasiliekamos rizikos, joms pasireiškus, gali tapti tiek finansiniu įsipareigojimu VPSP projektą įgyvendinančiajai institucijai, tiek gali turėti reikšmingą poveikį valstybės biudžetui ir tuo pačiu fiskalinės drausmės stabilumui.

VPSP sandoriuose Viešojo subjekto pasiliekamų rizikų ir fiskalinės rizikos[42] ryšys



Fiskalinės rizikos gali kilti ir iš neapibrėžtųjų įsipareigojimų, kurie apskaitoje neatsispindi, nes nėra tikimybės, kad juos reikės dengti turtu arba jų suma negali būti patikimai įvertinta ir nustatyta. Neapibrėžtieji įsipareigojimai nedaro įtakos valdžios sektoriaus balansui, nedidina skolos, kol įsipareigojimo nereikia faktiškai vykdyti, t. y. kol neįvyksta įvykis, aktyvuojantis įsipareigojimo faktinį vykdymą (pvz., valstybės teikiamos garantijos). Suteikimo metu valstybės teikiamos garantijos nėra įtraukiamos į balansą, tačiau prireikus vykdyti garantinį įsipareigojimą, garantijos suma virsta įsipareigojimu ir tuo pačiu faktinėmis išlaidomis, kurios neigiamai veikia valdžios sektoriaus balansą.

Akcentuojant papildomą fiskalinės drausmės valdymo poreikį Lietuvoje įgyvendinant VPSP sutartis, svarbu paminėti, jog nors šiuo metu VPSP būdu įgyvendinamų projektų apimtys nėra labai reikšmingos, kur 2021 m. gruodžio mėn. duomenimis, bendras visų VPSP investicijų dydis sudarė apie 209,68 mln. Eur (0,37% šalies BVP), tačiau atsižvelgiant į UAB „Peritus sprendimai“ 2022 m. pabaigoje studijos I dalies „VPSP aplinkos gerinimas“ rengimo apimtyje atlikus analizuojamų valstybės veiklos sričių projektų ir priemonių vertinimą, buvo nustatyta, kad vien tik energetikos ir transporto veiklos sričių investicijoms papildomas poreikis yra apie 26,3 mlrd. EUR, kur dalinai šio trūkumo finansavimui galėtų būti pasitelkiamas VPSP modelis.

Atliktų investicijų pagal VPSP sutartis ir šalies BVP santykis

Aprašymas	Metai						Iš viso:
	>2017	2017	2018	2019	2020	2021	
Valstybės pajamos, mln. Eur	-	7 796,26	8 768,68	10 228,75	10 996,32	11 252,11	-

[42] Veiksniai, galintys bloginti valdžios sektoriaus balansą ar didinti skolą, kylančius iš šių rizikų šaltinių: fiskalinių (pajamų ir išlaidų) priemonių, neapibrėžtųjų įsipareigojimų (VPSP, valstybės garantijų, valstybės ir savivaldybių valdomų įmonių veiklos), ekstremaliųjų įvykių (įskaitant COVID-19 pandemiją) ir kitų šaltinių (Fiskalinių rizikų apžvalga 2020, LR FM)

BVP, mln. Eur (to meto kainomis)	-	42 269,00	45 264,00	48 908,00	49 769,00	56 179,00	-
Atlikti metiniai mokėjimai pagal VPSP sutartis, mln. Eur (CG)	-	3,92	3,92	5,67	7,41	7,41	-
Metiniai mokėjimai (%) lyginant su Valstybės pajamomis	-	0,05	0,04	0,06	0,07	0,07	-
Metiniai mokėjimai (%) lyginant su BVP	-	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	-
Atliktos investicijos pagal VPSP sutartis, mln. Eur	143,80	5,40	24,01	13,84	6,74	15,90	209,68
Atliktų investicijų (%) lyginant su Valstybės pajamomis	-	0,07	0,27	0,14	0,06	0,14	1,86
Atliktų investicijų (%) lyginant su BVP	-	0,01	0,05	0,03	0,01	0,03	0,37

Šaltinis. Valstybės duomenų agentūra ir Centrinė projektų valdymo agentūra

Taigi, VPSP rinkos potencialas, atsižvelgiant ir į kitų ekonominių ir socialinių sektorių viešosios infrastruktūros poreikį, siekiant užtikrinti kokybiškų paslaugų teikimą ar jų prieinamumo didinimą yra reikšmingas, lyginant su dabartinėmis VPSP rinkos apimtimis Lietuvoje. Perspektyvoje, augant VPSP rinkai, didėja finansiniai įsipareigojimai, o tuo pačiu ir įgyvendinamų VPSP sutarčių ir iš jų galinčių kilti rizikų valdymo poreikis. Atsakingo rizikų vertinimo būtinybę sąlygoja keli aspektai, visų pirma – ilgalaikių valstybės įsipareigojimų, kuriuos lyginant su tradicine ranga vykdomais projektais yra sunkiau suplanuoti metinio biudžeto planavimo sistemoje, bei – įprastai didelių projektų verčių, kas sudaro prielaidas rizikoms pasireikšti. Jei tradicinėmis rangos sutartimis viešasis sektorius gali suplanuoti didžiausią dalį investicijų konkrečiais biudžetiniais metais (pvz. kol vyksta statybos), o objekto eksploatavimo periodu tiesiog suplanuoti reinvesticijas ar išlaidas (pvz. remontui, atnaujinimui ir pan.), tai VPSP būdu įgyvendinamų sutarčių atveju, metiniai mokėjimai, nors ir pradedami mokėti tik pasibaigus statyboms, neretai yra didesni ir augantys (dėl indeksacijos ir pan.) bei bendruoju atveju, didesni nei galimos periodinės eksploatacinės išlaidos ar metinės reinvesticijų išlaidos, patiriamos valdant objektą sukurtą tradicinės rangos modeliu. Taip yra todėl, kad VPSP metinio mokėjimo struktūra apima ne tik eksploatacinių sąnaudų kompensavimą, jų apimtyje yra ir paslaugų teikimo kaštai, projekto finansavimo kaštų kompensavimas, investuotojų pageidaujama grąža. Atitinkamai VPSP projektai ar jų portfelis yra didesnės rizikos veiksnys nei tradicinės rangos projektai. Visa tai lemia papildomų priemonių rizikų valdymui poreikį. Tokių papildomų priemonių poreikį VPSP rizikų valdymui yra pastebėjęs ir TVF, kuris savo ataskaitoje[43] pažymi, kad nors VPSP yra gana nežymus fiskalinės rizikos šaltinis Lietuvoje (TVF vertinimu, tesudaro ~0,5 % šalies BVP (2019 m.)), tačiau viešojo sektoriaus teisės ir įsipareigojimai bei prisiimamos rizikos nėra atspindėtos biudžeto planavimo dokumentuose, finansinėse ataskaitose ar teisės aktuose, taip pat informacija apie sudarytas ir įgyvendinamas koncesijų sutartis yra ribota.

III.3.3. VPSP sutartimis prisiimamų įsipareigojimų bei su jais susijusių rizikų valdymo užsienio šalyse praktika

TVF patvirtinto Fiskalinio skaidrumo kodekso (2019 m.) trečiajame skyriuje „Fiskalinės rizikos analizė ir valdymas“[44] kalbama apie VPSP keliamos fiskalinės rizikos valdymą. Šiame kodekse

[43] Fiskalinio skaidrumo vertinimas (TVF). https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2019/05/03/Republic-of-Lithuania-Fiscal-Transparency-Evaluation-46865

[44] https://www.imf.org/external/np/fad/trans/Code2019.pdf

siūloma atskleisti VPSP įsipareigojimus ir juos aktyviai valdyti bendradarbiaujant su įvairiomis susijusiomis institucijomis. Kodekse teigiama, jog pasiekti bent bazinį atitikimą 3.2.4 standartui, Viešasis subjektas privalo bent kartą į metus skelbti apie teises, įsipareigojimus ir kitus poveikį galinčius turėti susitarimus pagal įgyvendinamas VPSP sutartis, o siekiant pažangaus atitikimo, turėtų būti skelbiami konsoliduoti metiniai įsipareigojimai visam prognozuojamam laikotarpiui bei nustatomas jiems limitas (žr. lentelę žemiau).

TVF Fiskalinio skaidrumo kodekso nuostatos VPSP projektams

Sritis	*Principas*	*Praktika*		
		Bazinis lygis	*Geroji praktika*	*Pažangus valdymas*
VPSP	Įsipareigojimai pagal VPSP sutartis turi būti reguliariai atskleidžiami ir aktyviai valdomi	Bent kartą per metus viešai atskleidžiamos bendros Viešojo subjekto teisės, įsipareigojimai bei rizika, sietina su VPSP sutartimis.	Bent kartą per metus viešai atskleidžiamos bendros Viešojo subjekto teisės, įsipareigojimai bei rizika, sietina su VPSP sutartimis, taip pat nurodomos metinės gautinos bei mokėtinos sumos per visą sutarties laikotarpį.	Bent kartą per metus viešai atskleidžiamos bendros Viešojo subjekto teisės, įsipareigojimai bei rizika, sietina su VPSP sutartimis, taip pat nurodomos metinės gautinos bei mokėtinos sumos per visą sutarties laikotarpį. Konsoliduotų įsipareigojimų sumai nustatomas limitas.

Šaltinis. CPVA, remiantis TVF Fiskalinio skaidrumo kodekso 14 psl. pateikta informacija

Rizikų susijusių su VPSP sutartimis valdymas

Dėl neatitikimo tarp metinio biudžeto asignavimų ciklo ir ilgalaikių atidėtų įsipareigojimų (mokėjimai pradedami pasibaigus investavimo laikotarpiui ir teikiamoms paslaugoms pasiekus numatytą lygį) pagal VPSP sutartis atsiranda būtinybė šiuos įsipareigojimus numatyti bent vidutinės trukmės biudžeto planavimo dokumentuose, tačiau geroji rizikos valdymo praktika reikalauja ilgalaikės (sutarčių trukmės) agreguotos atskirų projektų galimų pasireikšti rizikų vertinimo prognozės.

Prisiimamų rizikų dydis efektyviausiai kontroliuojamas pagrįstai įvertinant Viešojo subjekto finansines galimybes prisiimti naujus finansinius įsipareigojimus prieš sudarant VPSP sutartis, tačiau tiek pat svarbus ir rizikų valdymas sutarčių įgyvendinimo metu. Remiantis dauguma tarptautinių organizacijų rekomendacijų[45], šių rizikų pasireiškimo įtaka valstybės biudžeto išlaidoms efektyviausiai valdomi įvedus reguliarų vertinimo ir kontrolės procesą:

(1) sukuriama įgyvendinamų VPSP sutarčių duomenų bazė;
(2) pasitelkiant pilnavertį VPSP sutarties vykdymo rizikos vertinimą pagal konkrečios sutarties sąlygas, identifikuojamas potencialus įsipareigojimų dydis (Viešasis subjektas ir FM):
   - VžPP ir koncesijų atveju, metinių mokėjimų dydis pagal VPSP sutartyje numatytą mokėjimų ir atsiskaitymų tvarką (kasmet peržiūrimi ir atnaujinami duomenys).
   - VžPP ir koncesijų atveju – neapibrėžtųjų įsipareigojimų dydis, įvertinant VPSP sutarties sąlygas dėl Viešojo subjekto prisiimamos rizikos: garantuojamų pajamų ar kitų dydžių, pajamų pasidalinimo susitarimų, kompensavimo atvejų, o taip pat galimų kompensavimo schemų nutraukus VPSP sutartį;

[45] Budgeting and Reporting for Public-Private Partenrships, K. Funke, T. Irwin, I. Rial (IMF, 2013)

(3) identifikuojami kiti galimos rizikos šaltiniai (Viešasis subjektas ir FM), įprastai atsirandantys keičiant VPSP sutartis įgyvendinimo eigoje: padidėjus investicijų dydžiui siekiamas didesnis metinis mokėjimas, kompensavimas Privačiam subjektui patiriant finansinių sunkumų ar leidimas pakelti Paslaugų kainas jų vartotojams ir pan.;
(4) pagal VPSP sutarčių sąlygas įvertinamas maksimalus įsipareigojimų dydis (Viešasis subjektas ir FM): išleistos garantijos maksimali suma, pajamų kompensavimo atveju – maksimali mokėtina suma, jei Privatus subjektas neturėtų galimybės gauti apmokėjimo iš Paslaugos naudotojų ir pan.;
(5) pilnos, aktualios ir teisingos informacijos fiksavimas, agregavimas ir atskleidimas.

Valstybės įsipareigojimų, sietinų su VPSP sutartimis rizikų vertinimui ir prognozavimui turėtų būti vertinami ne tik konkrečios VPSP sutarties galimi neapibrėžtieji įsipareigojimai priežastys lėmė atsiradusius sumų skirtumus.

Neapibrėžtųjų įsipareigojimų pobūdis nulemia skirtingą požiūrį į išlaidų biudžete numatymą jiems: galimas lėšų poreikis gali būti užtikrintas numatant lėšas neapibrėžtiesiems įsipareigojimams biudžete (tikėtina, aukštesnės rizikos ar konkrečiai įsipareigojimų grupei, tai įprastai atliekama formuojant atidėjinį neapibrėžtajam įsipareigojimui dengti) arba sukuriant fondą galimiems neapibrėžtųjų įsipareigojimų mokėjimams[46]. Fondas gali būti formuojamas iš įvairių viešojo sektoriaus finansavimo šaltinių (valstybės turto ar įmonių akcijų pardavimo, įmokų iš VPSP sutartis sudarančių subjektų, valstybės biudžeto ar kt.), o faktiniai mokėjimai atliekami tik atsiradus poreikiui. Tiesioginio poveikio biudžetui priemonės, pavyzdžiui, privalomas fondo papildymas Viešajam subjektui sudarant VPSP sutartį, gali būti naudojamos viešojo sektoriaus įsipareigojimų augimo kontrolei.

III.3.4. Ilgalaikių įsipareigojimų ir rizikų valdymo etapai įgyvendinant VPSP sutartis Lietuvoje

Įgyvendinant VPSP sutartis, savalaikis rizikų valdymas skirtinguose projekto etapuose – nuo projekto planavimo iki visiško sutarties įvykdymo yra pagrindinis saugiklis siekiant išvengti neigiamų papildomų finansinių pasekmių.

VPSP būdu įgyvendinamomis sutartimis prisiimtų konsoliduotų įsipareigojimų (tiesioginių ir neapibrėžtųjų) kaupimas, vertinimas ir stebėjimas, atsižvelgiant į fiskalinės politikos formavimą, yra priskirtas FM, - institucijai tiesiogiai atsakingai ir kontroliuojančiai valstybės skolos bei naujų investicijų ir planuojamų prisiimti papildomų įsipareigojimų finansinius rodiklius. Periodinis ir nuoseklus VPSP sutarčių portfelio stebėjimas leidžia identifikuoti ir numatyti galimus ilgalaikių įsipareigojimų nevykdymo atvejus ar kitus nepalankius VPSP sutarčių vykdymo įvykius (pvz. išankstinį sutarčių nutraukimą ar jų netinkamą / rizikingą pakeitimą), taip pat įgalina FM laiku reaguoti ir imtis reikiamų priemonių bei veiksmų, siekiant išvengti papildomų, neplanuotų finansinių išteklių nesėkmės atveju arba sušvelninti galimas jų pasekmes.

Įgyvendinamų VPSP sutarčių informacijai atskleisti ir jų sisteminimui tikslinga duomenis atvaizduoti konsoliduotame valstybės balanse, detalizuojant ilgalaikius ir einamųjų metų faktinius finansinius įsipareigojimus, be to egzistuoja rizikos, kurias prieš pasirašant VPSP sutartį prisiima Viešasis subjektas, todėl kiekvienais metais rengiant finansines ataskaitas turi būti vertinama jų pasireiškimo tikimybė ir apskaičiuojami neapibrėžtieji įsipareigojimai (jei tokie atsiranda) bei atskleidžiama informacija apie juos Viešojo subjekto aiškinamajame rašte. Todėl, FM planuojant ir formuojant valstybės biudžetą, apskaitos procesai ir su ataskaitomis pateikti detalūs duomenys

[46] Contingent Liabilities: Issues and Practice, A. Cebotari (IMF, 2008)

vaidina svarbų vaidmenį, nustatant įgyvendinamų VPSP sutarčių fiskalinės drausmės poveikį, planuojamų išlaidų paskirstymą ir atliekant bendrąją viešųjų finansų kontrolę.

Remiantis VPSP taisyklių nuostatomis, partnerystės projektus rengti ir įgyvendinti VPSP sutartis gali tiek vietos, tiek centrinės valdžios institucijos. Prieš priimant sprendimus dėl VPSP projektų įgyvendinimo, tiek vietos, tiek centrinės valdžios institucijos, vadovaujantis metodiniais dokumentais, privalo pasirengti IP ir užsipildyti partnerystės klausimyną (kai nėra numatomos investicijos, IP nėra rengiamas, pildomas tik partnerystės klausimynas), o CPVA per VPSP taisyklėse nustatytą terminą, nuo tinkamai parengto IP ir (arba) partnerystės klausimyno gavimo dienos įvertina projekto socialinę ekonominę naudą (išimtinais atvejais, atsižvelgiant į projekto pobūdį, kai projektai atitinka IP rengimo metodikos 3.4 skyriuje įvardintas bendrąsias sąlygas bei specialiąsias sąlygas pagal identifikuotą paslaugai teikti ar jos tęstinumui užtikrinti reikalingą turtą, projektai gali būti rengiami ir alternatyvos vertinamos taikant sąnaudų veiksmingumo analizės metodą) ir galimybę projektą įgyvendinti partnerystės būdu bei teikia vietos arba centrinės valdžios partnerystės projektą planuojančiai įgyvendinti institucijai išvadą dėl partnerystės projekto socialinės ekonominės naudos. Sprendimus dėl partnerystės projekto įgyvendinimo tikslingumo priima skirtingos institucijos, t.y. vietos valdžios institucijos atveju savivaldybės taryba, o centrinės valdžios institucijos atveju Lietuvos Respublikos Vyriausybė, tačiau VPSP taisyklėse nėra išskirtas reikalavimas, kuris sąlygotų, jog institucijoms gavus neigiamą CPVA išvadą dėl projekto įgyvendinimo tikslingumo, toks projektas negalėtų būti įgyvendintas. VPSP taisyklėse ar kituose dokumentuose nėra detaliau pateiktos informacijos, kokio gylio partnerystės sutarties projekto finansinių sąlygų fiskalinės drausmės reikalavimų požiūriu vertinimas yra atliekamas, kokie duomenys ir kita susijusi informacija yra kaupiami bei kaip jie valdomi.

Pasiūlymai:

(1) **papildyti VPSP taisykles:**
- nurodant, kad savivaldybės kontrolieriai atlieka VPSP projekto finansinių sąlygų vertinimą fiskalinės drausmės reikalavimų požiūriu;

(2) **patikslinti VSĮ:**
- įtraukiant reikalavimą, kad savivaldybės kontrolieriai vertina ir VPSP projekto sąlygas fiskalinės drausmės reikalavimų požiūriu;
- savo išvados kopiją dėl viešojo ir privataus sektorių partnerystės projektų įgyvendinimo tikslingumo ir pritarimo galutinėms viešojo ir privataus sektorių partnerystės sutarties sąlygoms, jeigu jos skiriasi nuo sprendime dėl viešojo ir privataus sektorių partnerystės projektų įgyvendinimo tikslingumo nurodytų partnerystės projekto sąlygų teikia FM ir CPVA.

Taip pat VPSP taisyklėse nurodyta, kad partnerystės projektą įgyvendinanti institucija iki kiekvienų metų sausio 31 dienos teikia FM informaciją apie partnerystės sutarčių įgyvendinimą. FM turi būti pateikta:
- partnerystės sutarčių įgyvendinimo ataskaitą, parengta pagal finansų ministro patvirtintą ataskaitos formą;[47]
- aiškinamasis raštas apie partnerystės sutarties įgyvendinimo eigą, parengtas pagal finansų ministro patvirtintus aiškinamojo rašto turinio reikalavimus;
- metinė sudarytų partnerystės sutarčių ir jų įgyvendinimo ataskaita.

Atlikus Viešųjų subjektų finansinių ataskaitų teikimo FM per VSAKIS analizę, nustatėme, kad VSAKIS nėra pilnai pritaikytas teikti papildomus duomenis ir informaciją susijusią su VPSP įgyvendinamuose projektuose apskaičiuotais neapibrėžtaisiais įsipareigojimais.

[47] 1K-489 Dėl Informacijos apie viešojo ir privataus sektorių partnerystės projektų įgyvendinimo eigą teiki... (lrs.lt)

Siekiant pilnos informacijos atskleidimo apie vykdomas VPSP sutartis, siūlome:

(3) **papildyti Lietuvos Respublikos finansų ministro 2009 m. gruodžio 24 d. įsakymą Nr. 1K-489 „Dėl Informacijos apie viešojo ir privataus sektorių partnerystės projektų įgyvendinimo eigą teikimo Finansų ministerijai taisyklių patvirtinimo“, ją papildant kiekvienais metais apskaičiuotomis neapibrėžtųjų įsipareigojimų sumomis pagal atskiras VPSP sutartis;**

(4) **papildyti VSAKIS funkcionalumą, kad viešieji subjektai apskaičiuodami neapibrėžtuosius įsipareigojimus galėtų teikti su jais susijusius duomenis ir informaciją (Forma pateikta Studijos 4 priede).**

Įgyvendinant VPSP sutartis, apskaitos taisyklės finansiniu ir statistiniu požiūriu išsiskiria - skiriasi šių apskaitos formų reglamentavimas, todėl labai svarbu įvertinti ir suprasti tiek finansinei, tiek statistinei apskaitai keliamus reikalavimus bei iš to kylančias pasekmes valstybės biudžetui jų nesilaikant.

Įsipareigojimai pagal VPSP sutartis yra priskiriami ilgalaikėms viešojo sektoriaus mokėtinoms sumoms, tačiau jų įtaką bendram valstybės skolos lygiui nulemia statistinis turto, kuriamo VPSP sutarčių pagrindu, traktavimas. VPSP sutartys, priklausomai nuo to, kuri sutarties šalis (viešasis ar privatus subjektas) prisiima didesnę su VPSP sutarties įgyvendinimu susijusių rizikų dalį, yra priskiriamos balansinėmis ir nebalansinėmis.

Oficialiosios statistikos rengimą reglamentuoja Lietuvos Respublikos ir ES teisės aktai. Sutartys, sudarytos VPSP būdu, yra vertinamos vadovaujantis Eurostato ir EPEC parengtu VPSP statistinio vertinimo vadovu[48], pagal kurį apsprendžiamas VPSP sutarčių įtraukimas į valdžios sektoriaus balansinę (angl. *on-balance*) arba nebalansinę (angl. *off-balance*) apskaitą pagal Europos sąskaitų sistemą[49]. VPSP sutarčių vertinimą atlieka Valstybės duomenų agentūra ir Eurostatas, vertindamas kiekvieną VPSP sutartį individualiai. Pagal Eurostato metodologiją, jei VPSP sutartis laikoma balansine, rengiant valdžios sektoriaus projekcijas, įvertinama, kaip tokių sutarčių įgyvendinimas veiks valdžios sektoriaus išlaidas ir skolą. Dėl šio statistinio įsipareigojimų traktavimo, ne visa įsipareigojimų pagal VPSP sutartis suma yra įvertinama ir kontroliuojama valstybės skolos rodikliais, kas yra viena iš VPSP projektų patrauklumo viešajam sektoriui priežasčių, tačiau tuo pačiu ir iššūkis siekiant efektyviai valdyti ir prognozuoti įsipareigojimus bei viešąsias išlaidas, ypatingai siejamas su neapibrėžtaisiais įsipareigojimais.

Svarbu tai, kad jei VPSP sutartis Eurostato požiūriu yra įvertinta nebalansine, mokėtinos sumos ir įsipareigojimai pagal tokią sutartį niekur nedingsta ir jos turi būti vertinamos planuojant biudžeto išlaidas ir apskaitomos finansinėse ataskaitose, kaip to reikalauja galiojantys teisės aktai. Vykdant tokių valstybės įsipareigojimų nebalansinę apskaitą galima įžvelgti teigiamų aspektų, pavyzdžiui, siekiant Lietuvai, kaip valstybei pasiskolinti tarptautinėse rinkose, teisiškai nėra atskleidžiama bendra valdžios sektoriaus skola, kuri yra vienas iš pagrindinių fiskalinės drausmės rodiklių, bei pagal kurį yra vertinamas šalies kredito reitingas, leidžiantis investuotojams (kreditoriams) įvertinti koncentruotą informaciją apie skolininko, šiuo atveju Lietuvos, gebėjimo vykdyti savo finansinius įsipareigojimus lygį. Mažesnis skolos aptarnavimo lygis atveria didesnes galimybes skirti finansinius išteklius opiausioms šalies socialinėms ir ekonominėms problemoms spręsti ar nukreipiant juos papildomoms investicijoms.

[48] A Guide to the Statistical Treatment of PPPs (eib.org)

[49] https://ec.europa.eu/eurostat/documents/1015035/7204121/Clarification-note-Statistical-treatment-of-PPP-contracts-accompanying-2016-MGDD.pdf/ed12cf33-f8eb-4e7e-aa58-29a5fbc3f978

Vertinant šiuo metu galiojančius teisės aktus galima teigti, kad Lietuvoje viešojo sektoriaus finansinės apskaitos taisyklės yra gan griežtai reglamentuotos. Viešasis subjektas tvarkydamas apskaitą turi vadovautis šiais teisės aktais:

(1) Lietuvos Respublikos buhalterinės apskaitos įstatymas[50];
(2) Lietuvos Respublikos viešojo sektoriaus atskaitomybės įstatymas[51];
(3) VSAFAS[52];
(4) Kitais norminiais aktais bei vidaus apskaitos politika ir taisyklėmis.

VPSP sutartims apskaityti Viešojo sektoriaus institucija turi vadovautis VSAFAS nuostatomis. 2012 m. Finansų ministerija patvirtino 27-ąjį VSAFAS „Koncesijos ir valdžios ir privataus subjektų partnerystės sutartys“, pagal kurį visos Viešojo subjekto įgyvendinamos VPSP sutartys už 2013 ir vėlesnių ataskaitinių metų laikotarpius, turi būti apskaitomos laikantis šio standarto nuostatų.

Tačiau, FM apklausus savivaldybes dėl 27-ojo VSAFAS taikymo pastebėjo, kad daugumoje savivaldybių finansinėse ataskaitose, dėl įvairių priežasčių, nėra teikiama informacija apie VPSP sutarčių įgyvendinimą. Tą pačią problematiką patvirtino ir Valstybės kontrolė, atlikdama 2019 m. Nacionalinio finansinių ataskaitų rinkinio teisingumo vertinimą. Vadinasi, daugumoje savivaldybių nesilaikoma 27 – ojo VSAFAS taikymo reikalavimų, o finansinės ataskaitos neatspindi teisingos informacijos apie savivaldybių turimą turtą bei prisiimtus finansinius įsipareigojimus. Dėl šios priežasties, Valstybės finansinių ataskaitų rinkinyje pateikta informacija yra neteisinga, kas sąlygoja, jog Valstybės lygmeniu priimami sprendimai neturint tikslių finansinių duomenų gali turėti neigiamų fiskalinių pasekmių. Taip pat pažymėtina, kas jau buvo minėta ir ankstesniuose skyriuose, kad apskaitant VPSP sutartis svarbu vadovautis 18 – ojo VSAFAS „Atidėjiniai, neapibrėžtieji įsipareigojimai, neapibrėžtasis turtas ir po ataskaitiniai įvykiai“ nuostatomis ir finansinėse ataskaitose ir / arba jų aiškinamuosiuose raštuose atskleisti informaciją apie neapibrėžtus įsipareigojimus, kurie atsiranda VPSP sutarčių pagrindu ir kurie taip pat gali turėti finansines pasekmes ne tik valstybės biudžetui, bet ir fiskalinei drausmei[53]. Neapibrėžtieji įsipareigojimai, kurie atsiranda VPSP sutarčių pagrindu, vertinimo gairės projekto lygmeniu yra pateiktos CPVA parengtose su patikslinimais VPSP projekto neapibrėžtųjų įsipareigojimų vertinimo metodinėse rekomendacijose[54].

Atsižvelgiant į išdėstytus pastebėjimus, teisingam duomenų atvaizdavimui apskaitoje, pasigendama Viešojo subjekto atsakingo požiūrio į viešųjų finansų, susijusių su VPSP sutarčių įgyvendinimu apskaitą, ilgalaikių įsipareigojimų kontrolę ir rizikų valdymą konkrečiame sutarties vykdymo etape, todėl teisės aktų ir metodinių dokumentų nuostatos neturėtų būti interpretuojami ir veikti kaip rekomendacinio pobūdžio, o privalomai visiems Viešiesiems subjektams, įgyvendinantiems VPSP sutartis, kurių apskaitą reglamentuoja 18-ojo ir 27-ojo VSAFAS reikalavimų nuostatos bei VPSP projekto neapibrėžtųjų įsipareigojimų vertinimo metodinės rekomendacijos.

Taip pat, išanalizavus VKA pažymėtina, kad aiškinamajame rašte pateikiama neišsami informacija apie VPSP sutartims apskaityti taikomus VSAFAS: nėra teikiama informacija apie ilgalaikius įsipareigojimus, sukurto turto vertę bei metinius mokėjimus, atsirandančius pagal VPSP sutartis, nėra teikiama informacija apie sukurtą / kuriamą turtą, finansinius ilgalaikius ir einamųjų metų įsipareigojimus pagal VPSP sutartis, taip pat atskirose VKA dalyse teikiama informacija apie įgyvendinamas VPSP sutartis skiriasi.

---

[50] IX-574 Lietuvos Respublikos buhalterinės apskaitos įstatymas (lrs.lt)
[51] https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.301368/asr
[52] Viešojo sektoriaus apskaitos ir finansinės atskaitomybės standartai (VSAFAS) | Lietuvos Respublikos finansų ministerija (lrv.lt)
[53] X-1316 Lietuvos Respublikos fiskalinės drausmės įstatymas (lrs.lt)
[54] https://ppplietuva.lt/lt/leidiniai/viesojo-sektoriaus-subjekto-ir-privataus-sektoriu-partnerystes-projekto-neapibreztuju-isipareigojimu-vertinimo-metodines-rekomendacijos

Tuo tarpu NFA rinkinyje turi būti pateikiama finansinė informacija apie visų ūkio subjektų vykdomus VPSP projektus (tiek vietos savivaldos, tiek įgyvendinamus centrinės valdžios). Tačiau NFA teikiama informacija tik apie centrinės valdžios įgyvendinamus VPSP projektus. Be to, valdžios sektoriaus subjektai, vadovaudamiesi Lietuvos Respublikos finansų ministro patvirtintomis Valdžios sektoriaus subjektų apskaitos duomenų teikimo finansų ministerijai ir skelbimo taisyklėmis pagal 10 priede pateiktą detalizaciją, kas metus turi pateikti informaciją apie turimus skolinius įsipareigojimus ir ši ataskaitos forma turi būti viešai prieinama. Šiuo metu ataskaitos forma nėra viešai skelbiama.

III.3.5. Fiskalinė rizika ir jos atsiradimo priežastys

TVF fiskalinę riziką apibrėžia kaip įvykį arba jų visumą, kuriam (-iems) įvykus vidutiniu (einamųjų ir kitų trejų metų) laikotarpiu valdžios sektoriaus pajamų, išlaidų, skolos rodikliai gali nukrypti nuo planuotų ar prognozuotų. Kai įmanoma, galimas rizikos poveikis viešojo sektoriaus finansų rodikliams turi būti išreiškiamas pinigais ir įvertinama rizikos pasireiškimo tikimybė.

Siekiant tinkamai valdyti fiskalinės rizikos šaltinius, pirmiausiai reikia nustatyti ilgalaikius ir vidutinės trukmės tikslus, kurie neviršytų skolos viršutinių ribų, nustatytų fiskalinėse taisyklėse. Tokių tikslų nustatymui galima naudoti tikimybes, pagrįstas istoriniais duomenimis arba remtis kitų šalių patirtimi ir praktika.

Fiskalinę drausmę Lietuvoje nustato Fiskalinės sutarties įgyvendinimo konstitucinis įstatymas[55]. Šiame įstatyme yra nustatytos trys fiskalinės drausmės taisyklės: perteklinio valdžios sektoriaus, valdžios sektoriaus išlaidų augimo ribojimo bei valdžios sektoriaus biudžetų sudarymo, kuriomis remiantis, kiekvienas valdžios sektoriui priskiriamas biudžetas, išskyrus Lietuvos Respublikos valstybinio socialinio draudimo fondo biudžetą, valstybės biudžetą ir biudžetus, kurių planuojami asignavimai neviršija 0,3 procento praėjusių metų BVP to meto kainomis, turi būti planuojamas, tvirtinamas, keičiamas ir vykdomas taip, kad, sprendžiant pagal to biudžeto struktūrinį balanso rodiklį, apskaičiuotą kaupiamuoju principu, jis būtų perteklinis arba subalansuotas. Tuo tarpu vidutinio laikotarpio tikslas turi būti struktūrinis valdžios sektoriaus deficitas, ne didesnis kaip 1 procentas BVP to meto kainomis, arba struktūrinis valdžios sektoriaus perteklius, jeigu valdžios sektoriaus skolos ir BVP to meto kainomis santykis yra mažesnis kaip 60 procentų BVP to meto kainomis ir rizika dėl Lietuvos valdžios sektoriaus finansų ilgalaikio tvarumo yra maža. Šių taisyklių laikymosi stebėseną vykdo Valstybės kontrolė, veikianti kaip nepriklausoma institucija.

Finansų ministerija 2019 m. pirmą kartą atliko fiskalinės rizikos vertinimą, kurio tikslas – pateikti apibendrintą informaciją apie rizikas, kurios daro ar gali daryti įtaką valdžios sektoriaus finansams, lemti jų nukrypimą nuo suplanuotų vidutinio laikotarpio valdžios sektoriaus finansų tikslų.

Apžvalgoje pateikiama informacija apie fiskalines rizikas, t. y. veiksnius, galinčius bloginti valdžios sektoriaus balansą ar didinti skolą., kylančius iš šių rizikų šaltinių: fiskalinių (pajamų ir išlaidų) priemonių, neapibrėžtųjų įsipareigojimų (VPSP, valstybės garantijų, valstybės ir savivaldybių valdomų įmonių veiklos), ekstremaliųjų įvykių (įskaitant COVID-19 pandemiją) ir kitų šaltinių. Kiekybiškai įvertinus rizikas ir darant prielaidą, kad visos rizikos pasitvirtina vienu metu, neigiamas poveikis valdžios sektoriaus finansams sudarytų apie 11,5 proc. BVP. Iš jų, labai mažos ir mažos pasireiškimo tikimybės rizikos sudaro 4,9 proc. BVP, vidutinės ir didelės – 3,1 proc. BVP ir labai didelės tikimybės – 3,5 proc. BVP. Įvertinus rizikų pasireiškimo tikimybę vidutiniu laikotarpiu, metinis vidutinis poveikis būtų apie 6,4 proc. BVP.

[55] https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/6be2c020699a11e48710f0162bf7b9c5/asr

Nepaisant to, jog mažai tikėtina, kad visos rizikos pasitvirtins vienu metu, priimant sprendimus valstybės valdymo srityse, tikslinga įvertinti ir galimą pavienių rizikų poveikį. Taip pat svarbu valdžios sektoriaus finansus planuoti su atsarga, imtis prevencinių priemonių rizikų pasireiškimo tikimybei sumažinti, kurti kuo efektyvesnes priemones situacijai, pasireiškus rizikos veiksniams, valdyti. Pastebėtina, kad Finansų ministerijos parengtoje fiskalinės rizikos apžvalgoje vertinama informacija tik apie centrinės valdžios įgyvendinamus projektus.

Lėšos, reikalingos VPSP sutartims įgyvendinti, gavus valstybės arba savivaldybių biudžetų projektus rengiančių institucijų išvadas, planuojamos vadovaujantis valstybės ir savivaldybių biudžetų rengimą, tvirtinimą ir vykdymą reglamentuojančiais teisės aktais. Vadovaujantis Fiskalinės sutarties įgyvendinimo konstitucinio įstatymo nuostatomis, planuojant valdžios sektoriaus biudžetus ypatingai svarbus egzistuojančių bei naujai prisiimamų ilgalaikių įsipareigojimų planavimas, kuriam, savo ruožtu, pamatus padeda savalaikis ir patikimas informacijos agregavimas.

Atsižvelgiant į tai, kas išdėstyta aukščiau, siūloma teisės aktuose nustatyti, kad Finansų ministerija rengtų kasmetinę fiskalinės rizikos apžvalgą, joje vertinant ne tik centrinės valdžios, bet ir vietos valdžios įgyvendinamus VPSP projektus.

III.3.6. Lietuvoje taikomos fiskalinės VPSP projektų rizikos valdymo praktikos vertinimas tarptautinės praktikos kontekste

Apibendrintos užsienio šalių teorinės ir praktinės apžvalgos bei tarptautinės patirties tiesioginių ir neapibrėžtųjų fiskalinių įsipareigojimų valdymas vykdomas pagal šiuos principus:

I. Projekto rengimo etapas.

1) Projektų rengimas pagal vieningą metodiką, projektų socialinės ekonominės naudos analizė ir vertinimas. Pagal nustatytą tvarką parengiamas IP arba galimybių studija (priklausomai nuo konkrečios šalies reikalavimų), kurios sudėtinė dalis yra projekto sąnaudų ir naudos arba sąnaudų veiksmingumo analizė vertinant ar viešajam sektoriui (tame tarpe ir visuomenei) yra naudinga prisiimti projekto kaštus ir rizikas apskritai.

2) Atitikimas VPSP kriterijams, gerąją praktiką atitinkantis rizikų paskirstymas. IP ar galimybių studijoje analizuojama projekto įgyvendinimo VPSP būdu galimybė ir tinkamumo kriterijai. Jei nustatoma, jog projektas atitinka VPSP kriterijus, turi būti parinktas korektiškas rizikos paskirstymas tarp Viešojo ir Privataus subjektų. Laikantis gerosios VPSP sandorių vykdymo praktikos, valdžios sektorius turėtų prisiimti tik tokią riziką, kurią jis gali geriausiai valdyti, t. y. paprastai tokią riziką, kurią gali kontroliuoti arba bent jau daryti įtaką jai. Šalies mastu taikomas nuolatinis rizikų registro atnaujinimas, projektai rengiami pagal IP rengimo metodiką, kurioje numatyta analizės ir išvadų reikalavimai, kokių parametrų ir struktūros VPSP modelis yra veiksmingiausias.

3) Įsipareigojimų planavimas. Kartu su galimybių studija ar IP būtų atliekamas tiesioginių ir neapibrėžtųjų įsipareigojimų kiekybinis įvertinimas visam projekto laikotarpiui, pagal tikimybes įvertintos tikėtinų įsipareigojimų vertės būtų prognozuojamos ne trumpesniam terminui nei valstybėje taikomas fiskalinio planavimo laikotarpis.

II. Projekto tvirtinimo etapas.

4) VPSP tvirtinimas įvertinus fiskalinius kaštus. VPSP sandoriai turėtų būti tvirtinami bent vienos viešosios institucijos (FM arba jos paskirta tarnyba, atsakinga už VPSP projektų įgyvendinimą ir kontrolę), o viena iš įstaigų taip pat būtų įgalinta turėti kontrolės funkciją. VPSP patvirtinimas būtų teikiamas atsižvelgiant į pakankamą įsipareigojimų (įskaitant NĮ) pagal VPSP sandorius kvotos likutį

(jei taikoma) bei kitus (jei taikoma) fiskalinius kriterijus (pvz. savivaldybių skolinimosi limitai) – atliekama tvarumo analizė.

III. Projekto įgyvendinimo etapas.

5) Kaupiamoji apskaita. Šalyje būtų taikomi modernios kaupiamosios VPSP apskaitos principai, t.y. įsipareigojimai pagal VPSP sandorius būtų vertinami tiek kiekvieno projektus įgyvendinančiojo Viešojo subjekto individualiai, tiek apskaitoma valstybės lygiu (FM arba jos paskirta tarnyba, atsakinga už VPSP projektų įgyvendinimą ir kontrolę), juos prognozuojant valstybės ilgalaikio planavimo laikotarpiui, o biudžeto sistemos turėtų būti pritaikytos taip, kad į jas būtų įtrauktos tiek tiesioginių, tiek neapibrėžtųjų įsipareigojimų vertės. Už konsoliduotą apskaitą atsakinga institucija taip pat atliktų gautų duomenų vertinimą, apdorojimą, analizę, esant būtinybei sudaryti rezervus ir juos kaupti. Turi būti vykdomas kasmetinis neapibrėžtųjų įsipareigojimų vertinimas ir perskaičiavimas pagal besikeičiančias įvykių aplinkybes ir jų pasireiškimo tikimybes.

6) Viešinimas. Viešinant VPSP sandorių informaciją, kartu su pagrindine projekto informacija turi būti skelbiama informacija apie prisiimtą riziką bei fiskalinius įsipareigojimus valstybei, įskaitant tokių įsipareigojimų prognozę, bei santykį su maksimalių įsipareigojimų limitais, jei tokie nustatomi.

Šalys, turinčios integruotas finansinės apskaitos sistemas, gali užtikrinti, kad apie viešojo sektoriaus vykdomą veiklą, susijusią su VPSP, būtų nuosekliai pranešama atitinkamose fiskalinėse ataskaitose. Reguliariai rengiant ir dalijantis informacija apie VPSP sutartis, užtikrinamas skaidrumas ir VPSP portfelio stebėsena. Reguliarus dalijimasis informacija svarbus ir fiskalinės politikos požiūriu, kad būtų galima suprasti tikrąją viešojo sektoriaus finansinę padėtį.

Vertinant aukščiau šioje dalyje nurodytus fiskalinių rizikų valdymo principus tarptautinėje erdvėje, galima reziumuoti, jog Lietuvoje:

- **1 Principas** yra pilnai įgyvendinamas (VPSP projektų rengimui taikoma vieninga metodika, atliekama projektų socialinės ekonominės naudos arba veiksmingumo analizė). IP rengiami pagal IP metodiką[56], skaičiavimus grindžiant standartine skaičiuokle (IP metodikos 9 priedas). Tiek IP metodika, tiek skaičiuoklė periodiškai atnaujinami. Atliktais skaičiavimais vertinama finansinių ir socialinių ekonominių rodiklių rezultatų duomenys, pasitelkiant Konversijos koeficientų apskaičiavimo ir socialinio-ekonominio poveikio (naudos / žalos) vertinimo metodiką ir nuolat atnaujinamus socialinės – ekonominės naudos komponentus ir jų įverčius (IP metodikos 5-6 priedai), išimtinais atvejais atliekama sąnaudų veiksmingumo analizė.

- **2 Principas** yra pilnai įgyvendinamas (atitikimas VPSP kriterijams, gerąją praktiką atitinkantis rizikų paskirstymas tarp Viešojo ir Privataus subjektų). Projekto atitikimas VPSP kriterijams vertinamas IP metodikos 8 priedo – partnerystės klausimyno pagalba, kurio D dalyje vertinami VPSP tikslingumo kriterijai. Skaičiuoklės darbalapiuose integruota rizikų matrica leidžia projektų rengėjams priimtina forma, atsižvelgiant į projekto pobūdį, įsivertinti rizikas ir jų veiksnius bei juos pasiskirstyti apskaičiuojant jų vertes. Kiekvienam projektui rizikos paskirstymas analizuojamas ir vertinamas CPVA specialistų, ir jei yra būtinybė papildomai koreguojamas.

- **3 Principas** įgyvendinamas iš dalies (įsipareigojimų planavimas). CPVA direktoriaus įsakymu patvirtintų Viešojo ir privataus sektorių partnerystės tikslingumo vertinimo ir partnerystės klausimyno rengimo metodinių rekomendacijų 3 priedas Finansinių galimybių įgyvendinti VPSP projektą vertinimo lentelės forma, kuris yra privalomas rengiant IP ir

[56] https://www.ppplietuva.lt/lt/leidiniai/investiciju-projektu-rengimo-metodika

partnerystės klausimyną. Šis priedas yra skirtas Viešojo subjekto finansinių galimybių, prisiimant naujus įsipareigojimus bei vykdant mokėjimus pagal VPSP sutartį, įvertinimui. Formoje vertinamas Viešojo subjekto disponuojamų lėšų ir įsipareigojimų skirtumas bei galimybė prisiimti naujus turtinius įsipareigojimus (mokėjimus), įvertinus skolinimosi limitą, prognozuojant finansinio pajėgumo srautus VPSP projekto laikotarpiui.

VPSP taisyklėse, nurodoma, jog „Finansų ministerija, gavusi CPVA išvadą ir partnerystės klausimyną, parengia ir kartu su gautais dokumentais ne vėliau kaip likus 5 darbo dienoms iki Komisijos posėdžio dienos teikia Komisijai išvadą apie centrinės valdžios partnerystės projektą įgyvendinančios institucijos finansines galimybes prisiimti įsipareigojimus pagal partnerystės projektą ir organizuoja Komisijos posėdį“. Tuo tarpu savivaldybėse – savivaldybės kontrolierius vertina projekto įgyvendinimo tikslingumą (28 punktas). Šių nuostatų skirtumai ir siūlymai plačiau pateikti Studijos III dalies 3.4 skyriuje.

- **4 Principas** įgyvendinamas iš dalies (VPSP tvirtinimas įvertinus fiskalinius kaštus). VPSP projektų analizė ir tvirtinimas Lietuvoje vykdomas kelis žingsnių principu ir yra nuosekliai reglamentuotas. Centrinės valdžios projektai yra vertinami CPVA, FM, VPSP komisijos, tvirtinami Vyriausybės, o didelės apimties projektai - Seimo. Pirkimo dokumentai vertinami CPVA, o įvykdžius Pirkimą ir parengus galutinį VPSP sutarties projektas, jis yra vertinamas FM ir CPVA. Tvirtinant VPSP projektus, nevertinami jau prisiimti neapibrėžtieji įsipareigojimai (tiek Viešojo subjekto, tiek konsoliduoti valstybės lygiu), taip pat nėra nustatytas bendrų VPSP fiskalinių įsipareigojimų limitas valstybės lygiu.

  Vietos valdžios projektai yra vertinami CPVA, savivaldybės kontrolieriaus, tvirtinami savivaldybės taryboje. Pirkimo dokumentai vertinami CPVA, o įvykdžius Pirkimą ir parengus galutinį VPSP sutarties projektas, jis yra vertinamas FM ir CPVA.

Siūlymas:

Atsižvelgiant į tarptautinėje erdvėje taikomą praktiką, nustatyti ir teisiškai įtvirtinti maksimalių VPSP įsipareigojimų limitą (plačiau Studijos III dalies 3.7 skyriuje).

- **5 Principas** įgyvendinamas iš dalies (kaupiamoji apskaita). CPVA parengta neapibrėžtųjų įsipareigojimų skaičiuoklė, kurios tikslas – Viešajam subjektui VPSP sutarties įgyvendinimo ir vykdymo etape apskaičiuoti rizikos kainą ir vertinti rizikų bei jų veiksnių pasireiškimo tikimybę. Neapibrėžtųjų įsipareigojimų skaičiuoklės pildymas yra vykdomas IP duomenų pagrindu, įvertinant ir įvedant pasireiškimo tikimybes kiekvienai iš prisiimtų rizikos veiksnių.

  VKA nėra teikiama informacija apie ilgalaikius įsipareigojimus, sukurto turto vertę bei metinius mokėjimus, atsirandančius pagal VPSP sutartis, nėra teikiama informacija apie sukurtą / kuriamą turtą, finansinius ilgalaikius ir einamųjų metų įsipareigojimus pagal VPSP sutartis, taip pat atskirose VKA dalyse teikiama informacija apie įgyvendinamas VPSP sutartis skiriasi.

  NFA rinkinyje nėra pateikiama finansinė informacija apie vietos valdžios vykdomus VPSP projektus Be to, valdžios sektoriaus subjektai, vadovaudamiesi Lietuvos Respublikos finansų ministro patvirtintomis Valdžios sektoriaus subjektų apskaitos duomenų teikimo finansų ministerijai ir skelbimo taisyklėmis pagal 10 priede pateiktą detalizaciją, kas metus turi pateikti informaciją apie turimus skolinius įsipareigojimus ir ši ataskaitos forma turi būti viešai prieinama. Šiuo metu ataskaitos forma nėra viešai skelbiama.

Siūlymas:

Siūloma papildyti VSAKIS sistemą standartine forma, kurioje VPSP projektus įgyvendinantys Viešieji subjektai vienodai teiktų informaciją, ir VKA ji būtų atspindėta teisingai ir suprantamai. (Studijos priedas Nr. 4).

- **6 Principas** įgyvendinamas iš dalies (viešinimas). Kiekvienais metais VKFAR ir NFA už praėjusius metus yra skelbiami adresu: https://finmin.lrv.lt/lt/aktualus-valstybes-finansu-duomenys/valstybes-metiniu-konsoliduotuju-finansiniu-ataskaitu-rinkiniai. M išleistoje Fiskalinių rizikų apžvalgoje (2020 metai), pagal CPVA rengtą informaciją 4.1. skyriuje pateikiama sudarytų sutarčių statistinė informacija; metinių mokėjimų sumos bei finansinis poveikis viešojo sektoriaus balansui VžPP sutarčių nutraukimo atveju[57], o taip pat sutarčių statistinis vertinimas (balansinis / nebalansinis traktavimas). Tačiau FM fiskalinės rizikos apžvalgoje vertinama informacija tik apie centrinės valdžios įgyvendinamus projektus. Apžvalgą numatoma rengti kas metus, tačiau 2021 metų apžvalga nėra parengta. Bendra informacija apie konkrečius įgyvendinamus ir rengiamus VPSP projektus, įskaitant investicijų apimtis ir sutarčių vertę CPVA skelbiami tinklalapyje www.ppplietuva.lt.

Siūlymas:

NFA rinkinyje teikti informaciją apie visų ūkio subjektų vykdomus VPSP projektus (tiek vietos savivaldos, tiek įgyvendinamus centrinės valdžios). Viešai skelbti Viešojo sektoriaus subjektų apskaitos duomenis apie turimus skolinius įsipareigojimus (Lietuvos Respublikos finansų ministro patvirtintų Valdžios sektoriaus subjektų apskaitos duomenų teikimo finansų ministerijai ir skelbimo taisyklių 10 priedą).

III.3.7. Užsienio praktikos apžvalga dėl VPSP įsipareigojimų limitų nustatymo ir pritaikomumas Lietuvoje

Galimi VPSP maksimalių įsipareigojimų limitų modeliai

Tvariam vidutinės trukmės ar ilgalaikių biudžeto išlaidų planavimui be įsipareigojimų vertinimo pagal atskirus projektus ar VPSP programas, taip pat gali pasitarnauti bendro įsipareigojimų pagal VPSP sutartis lygio ribojimas. Toks ribojimas gali užtikrinti sprendimų dėl naujų įsipareigojimų prisiėmimo pagrįstumą atsižvelgiant į biudžeto galimybes. Būdų riboti viešojo sektoriaus įsipareigojimus pagal VPSP sutartis yra keletas[58]:

- specifinis VPSP įsipareigojimų limitas, kuris gali būti taikomas bendrai metinių mokėjimų pagal visas viešojo sektoriaus sudarytas VPSP sutartis sumai. Limitas gali būti nustatomas ribojant mokėjimų sumą nuo centrinės valdžios ar vietos valdžios pajamų, priklausomai nuo to, kas yra suteikiančioji organizacija, ar nuo BVP;
- įsipareigojimų limitas, kai ribojama ne metinių mokėjimų suma, bet bendra per metus prisiimama įsipareigojimų suma. Toks ribojimas taikomas viešojo sektoriaus investicijoms bendrai, leidžia valdžios sektoriaus subjektams pasirinkti projektų įgyvendinimo būdą – jei mažiau investuojama atliekant tradicinius viešuosius pirkimus, daugiau gali būti prisiimama įsipareigojimų pagal VPSP sutartis;
- VPSP įtraukimas į nustatytus fiskalinius limitus, traktuojant šias sutartis kaip įprastus įsipareigojimus. Kaip alternatyvus rizikos ribojimo būdas galėtų būti naudojamas

[57] Finansų ministerijos Fiskalinių rizikų apžvalgoje (2020 metai), metinių mokėjimų sumos bei finansinis poveikis viešojo sektoriaus balansui 100% VžPP sutarčių nutraukimo atveju gali būti traktuojamas, kaip blogiausias, bet ne kaip labiausiai tikėtinas scenarijus.

[58] How to control the fiscal costs of Public-Private Partnerships, T. Irwin, S. Mazraani, S. Saxena (IMF, 2018)

įsipareigojimų pagal VPSP sutartis įtraukimas į kitus fiskalinius tikslus, - pavyzdžiui, nustatant bendrą valstybės skolos ir VPSP įsipareigojimų limitą ar valstybės skolos rodiklius, kurie apimtų ir VPSP projektų finansavimo paskolas.

Limitais turėtų būti ribojami tiek metinių mokėjimų dydis, tiek bendra įsipareigojimų suma. Metinių mokėjimų ribojimu užtikrinamas suplanuotų lėšų prieinamumas, tuo tarpu ribojant bendrą įsipareigojimų sumą valdoma prisiimama fiskalinė rizika ir, esant didelės apimties VPSP portfeliui, ribojamas tokio finansavimo būdo pasirinkimas siekiant išvengti įtakos valstybės skolai.

VPSP portfelio dydis turėtų būti ribojamas pasirenkant vienareikšmį indikatorių, maksimaliai apimantį fiskalinius kaštus ir prisiimamą riziką, naudojami patikimai ir paprastai skaičiuojami rodikliai, pavyzdžiui, bendras kapitalo investicijų dydis ar bendra mokėjimų suma dabartine verte.

Kai visose viešojo sektoriaus institucijose naudojami bendri ir patikimi įvertinimo metodai, į bendrą ribojimą prasminga įtraukti ir tikėtinus neapibrėžtuosius įsipareigojimus. Maksimalios įsipareigojimų sumos ribojimas turėtų būti nustatomas įvertinus vidutinės trukmės biudžeto bei valstybės skolos rodiklių prognozes, atsižvelgiant į bendrą mokėtinų sumų pagal VPSP sutartis dydį bei galimą prisiimtos rizikos (neapibrėžtųjų įsipareigojimų) kainą.

Užsienio praktikos apžvalga

Užsienio šalių praktika dėl VPSP įsipareigojimų limitų

Šalių VPSP įsipareigojimų limitavimo modeliai	
Europa	
Jungtinė Karalystė	Atskirų sektorinių departamentų limitai siekia 6% - 7% nuo metinių išlaidų, o bendros metinės įmokos visiems VPSP projektams apribotos 2 % visų valdžios sektoriaus išlaidų.
Airija	Numatė taikyti metinę išlaidų VPSP projektams ribą – 10 % bendrų kapitalo išlaidų.
Graikija	Leidžiama tvirtinti VPSP projektus iki 6%–7% Viešųjų investicijų programos, kuri per 5 metus išaugs iki 10%–12%, maksimaliai 15 %, o bendra metinių infrastruktūros prieinamumu grindžiamų išmokų privačiojo sektoriaus veiklos vykdytojams suma neturėtų viršyti 600 milijonų eurų.
Vengrija	3 proc. bendrų valstybės biudžeto pajamų. Kiekvienais biudžetiniais metais nominali naujų ilgalaikių įsipareigojimų suma (apima investicijas, renovaciją, veiklos vykdymo ir priežiūros, paslaugų pirkimo ir analogiškas VPSP projektų išlaidas) negali viršyti 3 proc. bendrų valstybės biudžeto pajamų.
Ispanija	Limitų nėra
Prancūzija	Limitų nėra
Azija	
Korėja	Remiasi Didžiosios Britanijos pavyzdžiu - nustatytos metinės valstybės išmokos VPSP projektams - mažiau nei 2 proc. visų valstybės išlaidų.
Kazachstanas	< 20% valstybės pajamų.
P. Amerika	
Peru	Pagal Peru VPSP įstatymą dabartinė apibrėžtųjų ir neapibrėžtųjų įsipareigojimų vertė VPSP projektuose negali viršyti 7 procentų BVP.
Kolumbija	Vyriausybė yra nustačiusi ribas, kad metiniai mokėjimai neviršytų 0,4 procento BVP
Salvadoras	Kiekybiškai įvertinamų įmonių ir neapibrėžtųjų būsimų mokėjimų sumos dabartinė vertė, atėmus pajamas, negali viršyti 5 procentų BVP.
Brazilija	Einamųjų išlaidų pagal VPSP sutartis viršutinė riba – 3 procentai grynųjų einamųjų pajamų, taikoma visiems valdžios lygiams (VPSP įstatymas). Tai reiškia, kad naujų PPP sutarčių negalima pasirašyti, jei: (i) esami įsipareigojimai jau sudaro 3 procentus grynųjų dabartinių pajamų arba (ii) nauja sutartis bet kuriuo metu per ateinančius 10 metų sudarytų įsipareigojimus, viršijančius 3 procentus grynųjų pajamų. metų. Finansų

	ministerija per tarpministerinę tarybą yra atsakinga už viršutinės ribos laikymosi kontrolę, taip pat už VPSP fiskalinės rizikos stebėseną.

Kaip buvo nurodyta ankstesnėse šios Studijos dalyse, nors šiuo metu VPSP būdu įgyvendinamų projektų apimtys Lietuvoje nėra labai reikšmingos, tačiau remiantis valstybės veiklos sričių projektų ir priemonių vertinimu, nustatyta, kad VPSP rinkos potencialas, atsižvelgiant atskirų sektorių viešosios infrastruktūros poreikį, siekiant užtikrinti kokybiškų paslaugų teikimą ir jų prieinamumo didinimą yra milžiniškas lyginant su dabartinėmis VPSP rinkos apimtimis Lietuvoje. Perspektyvoje, augant VPSP rinkai, didės finansiniai įsipareigojimai, o tuo pačiu ir VPSP projektų fiskalinės rizikos valdymo poreikis, todėl privalu nustatyti ir pasitvirtinti maksimalius VPSP įsipareigojimų limitus Lietuvoje.

Siekiant nustatyti galimą maksimalų metinį VPSP įsipareigojimų limitą buvo atlikta lyginamoji analizė tarp naudotino bazinio rodiklio pasirinkimo:

(1) limito nustatymas nuo biudžeto pajamų;
(2) limito nustatymas nuo BVP.

Analizei buvo naudoti tik pagal VŽPP sutartis atliktų investicijų dydžiai, kadangi nėra patikimos statistinės informacijos dėl investicijų dydžio pagal Koncesijų sutartis.

Siūlymas:

Nustatyti VPSP projektų metinių mokėjimų limitą, kuris sudarytų:

- I alternatyva - 2% nacionalinio biudžeto grynųjų einamųjų pajamų fiskaliniais metais, kuriais prasidės mokėjimai;
- II alternatyva - 0,5% metinio BVP tais fiskaliniais metais, kuriais prasidės mokėjimai.

Siūlome VPSP projektų metinių mokėjimų limitus nustatyti Valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatyme. Nors TVF vertinimu veiksniai turintys poveikį iki 2 % nuo šalies BVP yra vertinti, kaip žemos rizikos veiksniai, tačiau atsižvelgiant į tai, kad skaičiuojant ekonominius alternatyvius rodiklius aktualius maksimalių įsipareigojimų apskaičiavimui buvo vertinti tik įsipareigojimai atsiradę pagal VžPP sutartis, kadangi šiuo metu nėra patikimų duomenų apie įsipareigojimus kylančius iš Koncesijos sutarčių, todėl siūlomų limitų įteisinimas atlieptų TVF rekomendaciją dėl VPSP sutarčių kontrolės (apibendrinti duomenys žemiau šiame skyriuje esančioje lentelėje).

Be visa to kas aptarta aukščiau, svarbu atsižvelgti į šioje studijoje aptartą strateginės plėtros tikslų ir jų įgyvendinimo finansinių galimybių atotrūkį, todėl siūlome rengiant NPP ir formuojant jų finansines projekcijas papildomai įsivertinti VPSP taikymo kaip alternatyvaus skolinimosi galimybes, tuo pačiu atsakingai įvertinti visus įsipareigojimus atsirandančius pagal vykdomas ar pasirašytas VPSP sutartis.

Atsižvelgiant į tai, kad VPSP sutartys yra ilgalaikės (>10 metų), įsipareigojimai gali pasiskirstyti per kelis NPP laikotarpius, todėl būtina finansinėse projekcijose kuo tiksliau įvertinti įsipareigojimų sumą tenkančią šiam NPP laikotarpiui, pagal studijoje aptartus kontrolės principus ir etapus, bei jos nepamiršti projektuojant naujojo laikotarpio NPP finansines projekcijas. Taip pat atsižvelgiant į tai, kad dauguma VPSP sutarčių yra kompleksinės – įgyvendinamos siekiant gerinti paslaugų kokybę ar jų prieinamumui didinti, kuriama nauja /modernizuojama esama infrastruktūra, bei siekiama kokybinio ar kiekybinio struktūrinio pokyčio, kas pagal naujo strateginio planavimo principus yra priskiriama pažangai, o valstybės konsoliduotose finansinėse ataskaitose tai atvaizduojamos ilgalaikio turto ir ilgalaikių įsipareigojimų straipsniuose, taip pat vykdoma tęstinė veikla, kuri finansinėse ataskaitose yra atvaizduojama įprastinės / finansinės veiklos sąnaudų ir

trumpalaikių įsipareigojimų straipsniuose, todėl siūlome tokiu pačiu principu vykdyti ir įsipareigojimų kontrolę, bei nustatytus VPSP projektų metinių mokėjimų limitus detalizuoti nustatant:

- VPSP metinių mokėjimų limitas už investicijas (pažanga);
- VPSP metinių mokėjimų limitas už tęstinės veiklos priemones (įprastinės veiklos / finansinės veiklos išlaidos).

Limitų nustatymui taikomi šie skaičiavimo principai:

(1) remiantis turimais istoriniais ir faktiniais įgyvendinamų VPSP sutarčių duomenimis, apskaičiuojamas investicijų santykis bendruose VPSP įsipareigojimuose, kas sudaro ~ 46% (likusi dalis ~54% sudaro įprastinės veiklos / finansinės veiklos išlaidos);
(2) iš NPP sudarytų ir įtvirtintų finansinių projekcijų pagal atskiras valstybės veiklos sritis nustatomas procentinis dydis galimoms investicijoms įgyvendinant VPSP būdu. Vertinama, jog pesimistinio scenarijaus atveju, valstybei toleruotinas ir fiskaliniu požiūriu saugus procentinis dydis galėtų sudaryti apie 20% (iki ~ 22%) nuo bendrų finansinių projekcijų ir siektų ~3,87 mlrd. Eur. Esant poreikiui, šiuo procentiniu dydžiu gali būti apskaičiuojamas ir įvertinamas atskiroms valstybės veiklos sritims ar sektoriams maksimalios VPSP investicijų ribos;
(3) atsižvelgiant į NPP įtvirtintas finansines projekcijas, apskaičiuojama galima (tikėtina) tęstinių - įprastinės veiklos / finansinės veiklos išlaidų suma ir tuo pačiu bendra maksimali VPSP sutarčių apimties įsipareigojimų suma, kas atitinkamai sudarytų ~ 4,54 mlrd. Eur (54%) ir ~ 8,41 mlrd. Eur (100%);
(4) vertinant, kad vidutinė VPSP būdu įgyvendinamų sutarčių trukmė sudaro apie 15 metų, todėl bendra įsipareigojimų suma dalinama iš metų skaičiaus (15), bei atsižvelgiant į tai, kad VPSP įgyvendinimas yra ciklinis, t. y. nuolat vyksta periodiniai procesai - pasirašomos naujos VPSP sutartys (prisiimami nauji įsipareigojimai) ir tuo pat metu vykdomi mokėjimai anksčiau prisiimtiems įsipareigojimams dengti, bei atsižvelgiant į tai, kad iki naujojo NPP ciklo yra likę ~8 metai, todėl tikslinga bendrą mokėtiną sumą mažinti dvigubai ir tai sudarytų ~ 280 mln. Eur per metus (8,41 mlrd. / 15 metų / 2);
(5) taikant tokį pat algoritmą (nurodytą 4 punkte) finansinėse projekcijose gali būti nustatomas VPSP įsipareigojimų metinis limitas investicijoms (pažangai), kas sudarytų ~129 mln. Eur ir tęstinių – įprastinės veiklos / finansinės veiklos išlaidų metinis limitas ~ 151 mln. Eur.

Atsižvelgiant į vėlesniuose šios studijos skyriuose siūlomos alternatyvos pasirinkimą (II alternatyva), kad rekomenduojamas maksimalus metinis visų VPSP sutarčių įsipareigojimų limitas 0,5% metinio BVP (~281 mln. Eur) manome, kad nustatytas ir siūlomas apie 20 proc. dydis nuo bendrų NPP patvirtintų finansinių projekcijų ir bendra mokėtina metinė suma ~280 mln. Eur (129 mln. Eur pažangai ir 151 mln. Eur tęstinėms lėšoms) yra saugi fiskaliniu požiūriu VPSP sutarčių nutraukimo atveju (apibendrinti duomenys žemiau šiame skyriuje esančioje lentelėje).

Ekonominiai alternatyvūs rodikliai aktualūs maksimalių įsipareigojimų apskaičiavimui, 2021 m.

Faktiniai 2021 m. duomenys	EUR, mln.	Faktinė situacija, %	Galimas limitas, %	Galimas bendras limitas, mln. EUR	Galimas limitas, pažangai, mln. EUR	Galimas limitas, tęstinei veiklai, mln. EUR
Metinės biudžeto pajamos	13260,30					
Metinis BVP	56179,00		**0,50**	280,90	129,00	151,00

VPSP projektų metinių mokėjimų dydis	7,41	**0,06**				
VPSP projektų bendras metinių mokėjimų limitas			**2,00**	265,21		
VPSP projektų bendras metinių mokėjimų dydis lyginant su BVP, %	7,41	**0,01**				

IV. VPSP TEISINIO REGLAMENTAVIMO KEITIMO POREIKIS

IV.1. Neefektyvus VPSP taikymas projekto lygiu ir kompleksinio požiūrio privalumai

Iki 2010 metų reglamentuotas buvo tik vienas VPSP būdas – koncesija. Ir nors VžPP sutartys nebuvo sudaromos, dalis iki 2010 metų sudarytų koncesijos sutarčių turėjo aiškius VžPP požymius (pvz.: M. K. Čiurlionio tilto kairiojo prietilčio transporto mazgo projektavimo, statybos, priežiūros ir eksploatavimo koncesijos sutartis). Ir nors nuo 2010 metų buvo sudarytos teisinės sąlygos įgyvendinti VPSP projektus dviem būdais - koncesijos ir VžPP, tačiau atsižvelgiant į tai, kad tuo metu nebuvo ilgalaikių (daugiau nei 3 metų) investicijų planavimo tradicijų, siekiant užtikrinti ilgalaikių įsipareigojimų pagal VPSP sutartis vykdymą, buvo nuspręsta sudaryti ilgalaikius investicijų projektų planus, kuriuose būtų nurodyti ne tik potencialūs projektai, bet ir tai, kaip restruktūrizuojami VPSP projektą įgyvendinančios institucijos biudžeto asignavimai, skiriami funkcijoms atlikti.

Ministro Pirmininko 2009 m. liepos 15 d. potvarkiu Nr. 281 sudaryta darbo grupė Viešojo ir privataus sektorių partnerystės programos projektui parengti. Vyriausybės 2009 m. spalio 28 d. pasitarime (protokolo Nr. 83, 3 klausimas) pritarta šios darbo grupės sprendimui įgyvendinti atrinktus 6 sveikatos apsaugos, švietimo, transporto, socialinio būsto, visuomenės apsaugos ir viešosios tvarkos sričių partnerystės projektus ir buvusiai Lietuvos Respublikos ūkio ministerijai (šiuo metu Ekonomikos ir inovacijų ministerija) pavesta užtikrinti šių projektų parengimą. VPSP skatinimo programa, kuri buvo patvirtinta Vyriausybės 2010 m. balandžio 7 d. nutarimu Nr. 415 „Dėl Viešojo ir privataus sektorių partnerystės skatinimo 2010 – 2012 metų programos patvirtinimo“, buvo skirta skatinti įgyvendinti minėtame Vyriausybės sprendime nurodytų sričių VPSP projektus. Pagal programos įgyvendinimo priemonių planą, 5 ministerijos – Sveikatos apsaugos ministerija, Susisiekimo ministerija, Švietimo ir mokslo ministerija (dabar Švietimo, mokslo ir sporto ministerija), Teisingumo ministerija ir Vidaus reikalų ministerija buvo įpareigotos iki 2010 metų III ketvirčio parengti ir pateikti Finansų ministerijai ir Lietuvos Respublikos ūkio ministerijai ilgalaikius VPSP investicijų projektų sektorinius planus, kuriuose būtų nurodyti potencialūs VPSP projektai ir juos įgyvendinančių institucijų biudžeto asignavimų, skiriamų funkcijoms įgyvendinti, restruktūrizavimas.

Taip pat Vyriausybė nusprendė patvirtinti partnerystės tikslingumo nustatymo kriterijus (kriterijai buvo patvirtinti Lietuvos Respublikos ūkio ministro 2010 m. liepos 16 d. įsakymu Nr. 4-538), kuriais turėtų vadovautis viešojo sektoriaus atstovai rengdami ilgalaikius investicijų planus. Kriterijai turėjo padėti institucijoms įvertinti ne tik teorinę VPSP taikymo galimybę, bet ir įgalinti viešąjį sektorių orientuotis į galutinį tikslą.

Deja, bet nuo 2010 metų situacija su ilgalaikiu VPSP planavimu nepasikeitė. Iš 6 pilotinių VPSP projektų realiai buvo įgyvendintas tik vienas – Vilniaus komisariato su areštine sukūrimo, administravimo ir viešųjų paslaugų teikimo. Ilgalaikiai VPSP planai, kurie būtų užtikrintų kompleksinį požiūrį į infrastruktūros plėtrą ir tobulinimą, kaip viešųjų paslaugų optimizavimą užtikrinančią priemonę, nebuvo parengti. Atsakingos ministerijos apsiribojo kelių pavienių VPSP projektų įtraukimu į aukščiau nurodytą pilotinių projektų sąrašą.

Nuo 2010 metų visi VPSP projektai buvo rengiami neanalizuojant ir nevertinant jų poveikio ir įtakos visam sektoriui ar regionui. Taigi, tenka konstatuoti, kad situacija nuo 2010 metų beveik nepasikeitė ir iki šiol Lietuvoje trūksta ilgalaikės valstybinės VPSP plėtros vizijos, VPSP kryptingumo ir sisteminio taikymo. Nors įsipareigojimai skatinti VPSP nuo 2010 metų buvo keliami kelių Vyriausybių programose, iki šiol nėra vienodo sutarimo ir vizijos, ko tikimasi iš VPSP, kokios yra VPSP ilgalaikės perspektyvos. Kol kas pastangos yra nukreipiamos į darbą su atskirais VPSP projektais ir mažiau siekiama pritaikyti projektų aplinką VPSP skatinimui bei pasiekti susitarimų dėl ilgalaikių planų. Projektų lygmenyje daromos pastangos neapsaugo nuo to, kad noras taikyti VPSP

būdą konkrečiam projektui gali pasikeisti bet kuriuo metu ir projektai gali būti stabdomi arba jų atsisakoma nepriklausomai nuo to, kiek resursų ir pastangų buvo investuota į tokių projektų rengimą, kaip tai atsitiko su pilotiniais VPSP projektais, nurodytais aukščiau. Pavyzdžiui, per 10 (2010 – 2020 m.) metų VPSP kompetencijų centro funkcijų vykdymo, į CPVA dėl pagalbos vystant VPSP projektus kreipėsi apie 175 projektų, tačiau:

- investicijų projektų neužbaigė rengti 100 projektų;
- nerengė Pirkimo dokumentų arba neskelbė Pirkimo, nors buvo parengti IP – 44 projektai;
- vykdė Pirkimą, tačiau VPSP sutarties nesudarė 13 projektų;
- vykdė Pirkimą ir sudarė VPSP sutartį 19.

Ši aplinkybė VPSP plėtrą veikia dvejopai: sudaro prielaidas netikslingoms tiek viešojo, tiek ir Privataus subjekto pastangoms ir išlaidoms, nes VPSP projektų rengimas gali nutrukti bet kuriame etape, nepaisant visų pasirengimui investuotų resursų, bei sudaro Lietuvos viešojo sektoriaus, kaip nepatikimo partnerio įvaizdį vietinėje ir tarptautinėje rinkoje ir mažina privataus sektoriaus ir finansuotojų norą dalyvauti VPSP sandoriuose Lietuvoje.

Ilgalaikis VPSP planavimas leidžia:

- didinti informuotumą apie tai, kaip galima išspręsti tam tikro sektoriaus problemą (pvz.: skatinamos investicijos į atliekų tvarkymo sektorių arba energetinio efektyvumo didinimą);
- didinti rinkos susidomėjimą ir VPSP pajėgumus. Tai leidžia geriau suderinti projektų tipus ir skaičių su privataus sektoriaus pajėgumais. Tai ypač naudinga mažos vertės projektams, ar projektams, kurie mažai žinomi rinkai dėl savo specifikos;
- stiprinti konkurenciją, siekiant užtikrinti, kad būtų gauta socialinė ekonominė nauda. Tai gali būti iššūkis, kaip rengiami ir įgyvendinami pavieniai VPSP projektai, kurie yra per maži rinkai, kad sukeltų rinkos susidomėjimą;
- kompleksiškai įvertinti esamus apribojimus, siekiant pašalinti rinkos suvaržymus. Ilgalaikis planavimas leidžia nustatyti teisės aktų pakeitimo poreikį, ko negalima būtų padaryti rengiant pavienius VPSP projektus;
- užtikrinti, kad į ilgalaikius VPSP planus įtraukti projektai bus įgyvendinami laikantis grafiko, kuris yra suderintas su Viešojo subjekto gebėjimais valdyti procesą ir rinkos dalyvių pajėgumais rengti pasiūlymus ir įgyvendinti VPSP projektus. Tokiu būdu galima padidinti ir konkurencingumą bei gauti planuojamą socialinę ekonominę naudą;
- stiprinti viešojo sektoriaus kompetenciją ir didinti pajėgumus siekiant veiksmingiau ir operatyviau rengti, derėtis, valdyti VPSP projektus. Tai ypač svarbu, kai viešojo sektoriaus kompetencija yra ribota, kaip yra Lietuvos atveju, ypač Viešųjų subjektų lygmeniu, ir reikalingas veiksmingesnis tokių žinių panaudojimas;
- kurti metodinius įrankius, standartinius dokumentus, orientuotus į ilgalaikius VPSP planus, kas padeda sumažinti sąnaudas, kurios gali būti paskirstomos keliems VPSP projektams;
- įtraukti suinteresuotas šalis rengiant VPSP planus ir panaudoti įvairius finansavimo šaltinius, kurie gali būti naudingi visam VPSP ilgalaikiam planui;
- geriau koordinuoti institucijų veiksmus. Rengiant ilgalaikius VPSP planus, yra galimybė suburti skirtingus tikslus ir prioritetus turinčius viešojo sektoriaus subjektus, pvz.: centrinės ir vietos valdžios institucijas
- sukurti technines ir finansines skatinimo priemones. Pavyzdžiui ilgalaikis planavimas gali užtikrinti, kad bus prieinama kompetencija konkrečiam sektoriui padedant kokybiškai rengti ir įgyvendinti VPSP projektus, įskaitant atlikti Pirkimus. Tikėtina, kad tokia techninė pagalba būtų ekonomiškesnė nei tada, kai tokia pagalba teikiama pavieniams VPSP projektams. Tai taip pat padidintų rinkos dalyvių pasitikėjimą, kad rinkai bus pateikti gerai parengti VPSP

projektai, kad Pirkimo procesas bus tinkamai valdomas ir kad vėliau bus teikiama pagalba valdant VPSP sutartis.

Ilgalaikis ir stabilus VPSP planavimas leistų pritraukti reikiamos kompetencijos asmenis, suteikiant galimybę ekspertams dirbti su konkrečiu sektoriumi ir keliais VPSP projektais, o ne su *ad hoc* atskiru VPP projektu. Tai ypač svarbu atsižvelgiant į tai, kad yra nuolatinė problema pritraukti tinkamos kompetencijos ekspertus viešajame sektoriuje.

Įgyvendinant Aštuonioliktos Lietuvos Respublikos Vyriausybės programos nuostatų įgyvendinimo plano[59] veiksmą 10.2.8. *Užtikrinti strateginio, sisteminio ir ilgalaikio viešosios ir privačios partnerystės būdo taikymą valstybės ir savivaldybių lygiu, sukuriant papildomas paskatas ir finansavimo mechanizmus*, buvo suformuota NKL plano reformos N*acionalinio biudžeto ilgalaikis tvarumas ir skaidrumas* F.1.3.4 priemonė *Viešojo ir privačiojo sektorių partnerystės skatinimas*, kurios tikslai:

(1) sudaryti sąlygas apjungti savivaldybių viešojo ir privataus sektorių partnerystės (toliau – VPSP) projektus į didesnes grupes, taip didinant jų patrauklumą privatiems investuotojams;
(2) įgalinti savivaldybes dalyvauti valstybės organizuojamose VPSP programose, taip mažinant pavienių VPSP projektų administravimo kaštus.

Įgyvendinant antrąjį tikslą, 2022 metais jau yra pakeista SVM, numatant pareigą įvertinti VPSP galimybes rengiant strateginio valdymo dokumentus ir galimybę VPSP planuoti kaip atskirą pažangos priemonę ar atskiras pažangos priemonės veiklas.

Tačiau tam, kad būtų užtikrintas efektyvus ir ilgalaikis VPSP planavimas, kad būtų išvengta netikslingų / nereikalingų projektų rengimo ir tokiu būdu taupomos valstybės lėšos, būtina teisės aktuose numatyti įpareigojimą visoms institucijoms, rengiančioms strateginio valdymo dokumentus, iš anksto pagal teisės aktuose nustatytus kriterijus įvertinti VPSP potencialą ir atitinkamai planuoti ne tik finansinius, bet ir žmogiškuosius resursus rengiant ir įgyvendinant VPSP projektus.

[59] Patvirtinta Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2021 m. kovo 10 d. nutarimu Nr. 155 „Dėl Aštuonioliktosios Lietuvos Respublikos Vyriausybės programos nuostatų įgyvendinimo plano patvirtinimo“.

IV.2. Atskirų VPSP elementų reglamentavimas skirtingais įstatymais. Investicijų įstatymas ir jo tinkamumas apibrėžti VPSP esmę ir principus

VPSP teisinė sistema apima ne tik specifinius VPSP teisės aktus, bet ir kitus teisės aktus, kurie turi įtakos VPSP planavimui ir įgyvendinimui. Rengiant VPSP teisės aktus, būtina užtikrinti, kad teisinis reglamentavimas atitiktų valstybės strateginio planavimo procesą. Taip pat VPSP teisinė sistema turi būti lanksti, kad būtų galima veiksmingai prisitaikyti prie kintančių prioritetų, praktikos ar reikalavimų, nepažeidžiant esminių principų ir reikalavimų. Šioje dalyje yra analizuojamos, vertinamos teisinio reglamentavimo spragos, aiškumas ir teisės aktų suderinamumas, t.y.:

(1) VPSP teisinio reglamentavimo aiškumas ir suderinamumas su Strateginio valdymo įstatymu;
(2) VPSP formos / būdo, įskaitant institucinės VPSP, apibrėžimo, pasirinkimo ir taikymo aiškumas, t.y. kada reikia rinktis VžPP, o kada koncesiją; ką daryti, kai Pirkimo metu ar VPSP sutarties įgyvendinimo metu iš VžPP projektas tampa koncesija arba atvirkščiai;
(3) Valstybės institucijų funkcijų ir atsakomybės, ypač susijusių su kontrolės vykdymu, teisinio reglamentavimo pakankamumas ir aiškumas;
(4) specialiųjų įstatymų (*lex specialis*) taikymo ribos ir jų suderinamumas su Investicijų įstatymu, Koncesijų įstatymu;
(5) išimtys taikomos VPSP;
(6) VPSP teisinio reglamentavimo tobulinimas ir alternatyvos.

IV.2.1. VPSP teisinio reglamentavimo aiškumas ir suderinamumas su Strateginio valdymo įstatymu

Lietuvoje šiuo metu (1) pagrindiniai VPSP principai, formos ir esminiai reikalavimai yra nustatyti Investicijų įstatyme ir Disponavimo įstatyme, (2) žemės naudojimo klausimai – Žemės įstatyme, (3) turto perdavimo klausimai net trijuose įstatymuose – Disponavimo įstatyme (bendros nuostatos), Investicijų įstatyme (turto sukūrimas, perdavimas / grąžinimas VžPP projektuose) ir Koncesijų įstatyme (turto sukūrimas, perdavimas / grąžinimas Koncesijų projektuose), (4) planuojant VPSP projektus yra taikytinas Strateginio valdymo įstatymas ir Regioninės plėtros įstatymas, (5) atrenkant Privačius subjektus yra taikomos VPĮ, Komunalinių paslaugų įstatyme, VPGSSĮ ir Koncesijų įstatyme nustatytos procedūros (6) veiklų / paslaugų perdavimo ir teikimo klausimai – Investicijų įstatyme, Koncesijų įstatyme, Viešos savivaldos įstatyme, Lietuvos Respublikos šilumos ūkio įstatyme ir kituose įstatymuose ir t.t.

1999 metais priimant Investicijų įstatymą buvo akcentuojama, kad jo tikslas yra sudaryti palankesnes sąlygas privačioms investicijoms bei užtikrinti efektyvų valstybės lėšų, skirtų investicijoms, panaudojimą, siekiant pagyvinti investavimą Lietuvoje ir paspartinti ekonominę ir socialinę plėtrą. Įstatymu buvo siekiama užtikrinti investavimo subjektų teises ir jų turto saugumą, suteikti jiems teisines garantijas, apibrėžti investavimo sąlygas bei apribojimus, įteisinti valstybinio investicijų rėmimo priemones, bendriausias valstybės investicijų politikos formavimo bei valstybės investicijų reguliavimo nuostatas. Nuo 1999 metų Įstatymas ne kartą buvo pakeistas papildant jį naujomis nuostatomis, kurios detaliau reglamentavo valstybės investicijų projektų įgyvendinimą, įskaitant ir VPSP.

Pertvarkant strateginio planavimo sistemą ir 2020 m. birželio 25 d. priėmus Strateginio valdymo įstatymą, Regioninės plėtros įstatymą bei šiuos įstatymus įgyvendinančius teisės aktus, buvo nustatyta vieninga integruota strateginio, teritorinio / erdvinio, regioninio planavimo sistema, suvienodintas Europos Sąjungos lėšų, kitų paramos šaltinių ir valstybės biudžeto lėšų planavimas ir skyrimo tvarka. Buvo keičiamas ir Investicijų įstatymas perkeliant valstybės investicijų planavimo ir

įgyvendinimo nuostatas į Strateginio valdymo įstatymą. Deja, bet priimant Strateginio valdymo įstatymą, Investicijų įstatyme taip ir liko dalis valstybės investicijų planavimo ir įgyvendinimo, kiek tai susiję su VPSP, teisinio reglamentavimo. Taigi, šiuo metu valstybės investicijų politika yra reglamentuojama ir Strateginio valdymo įstatyme, ir Investicijų įstatyme, kurio atskiros nuostatos prieštarauja Strateginio valdymo įstatymo nuostatoms.

IV.2.2. VPSP formos / būdo, įskaitant institucinės VPSP, apibrėžimo, pasirinkimo ir taikymo aiškumas

Investicijų įstatymas, apibrėždamas VPSP sąvoką, numato, kad VPSP tai yra valstybės arba savivaldybės institucijos ir privataus subjekto įstatymuose nustatyti bendradarbiavimo būdai. Be to, sąvokos apibrėžime nurodyta, kad VPSP būdus nustato Investicijų įstatymas, Koncesijų įstatymas ir kiti įstatymai.

Prie „kitų įstatymų“ priskirtinas Disponavimo įstatymas, kuris apibrėžia kas yra institucinė VPSP – tai yra VPSP būdas, kai valstybės ar savivaldybės institucijos funkcijoms priskirtą veiklą pagal VžPP ar koncesijų sutartis vykdo akcinė bendrovė ar uždaroji akcinė bendrovė (Privatus subjektas, jeigu vykdoma VžPP sutartis, arba koncesininkas, jeigu vykdoma koncesijų sutartis), kurios akcijų dalis priklauso valstybei ar savivaldybei. Deja, bet institucinės VPSP teisinis reglamentavimas tuo ir apsiriboja, t. y. tik sąvokos apibrėžimu.

Pažymėtina, kad VPSP taisyklėse ir Strateginio valdymo metodikoje VPSP, o ne VžPP, koncesija ar institucinė partnerystė, nurodoma, kaip IP įgyvendinimo būdas. Taigi teisės aktai *būdu* vadina tiek pačią VPSP, tiek ir institucinę ar VžPP, ar koncesiją, kai kalbama apie VPSP įgyvendinimo būdą. Taikant lingvistinį teisės aiškinimo metodą, VPSP būdas teisės aktuose ir kasdienėje kalboje yra vartojamas apibrėžti ne kokio nors reiškinio grupavimą ar skirstymą, o pačiam veiksmui apibrėžti. Tuo tarpu Investicijų įstatyme ir Disponavimo įstatyme kalbant apie VPSP įgyvendinimo būdus, VžPP, koncesija ir institucinė partnerystė yra suprantami kaip tam tikra veikimo rūšis, forma. Siekiant išvengti dviprasmiškumo, siūloma teisės aktuose vengti vartoti „VPSP būdo“ ar „partnerystės būdo“ sąvokų. Šnekamojoje kalboje vartojant sąvoka „VPSP būdas“ visuomet rekomenduojama paaiškinti skirtumą su VPSP įgyvendinimo būdais.

Tarptautinėje praktikoje vieningo VPSP paskirstymo nėra, kiekviena valstybė naudoja savo VPSP rūšiavimą. Daugumoje valstybių yra išskiriami du būdai – VPSP (angl. *public and private partnership*) ir koncesija. Kai kuriose valstybėse (pvz.: Jungtinėje Karalystėje), o taip pat Lietuvoje VPSP suprantama bendrai kaip viešojo ir privataus sektoriaus partnerystės galimybė, kuri skirstamo į du būdus: VžPP (angl. atitikmuo *public and private partnership* , o Jungtinėje Karalystėje – *private finance initiative*) ir koncesija. Tačiau nepaisant skirtingo VPSP skirstymo / hierarchijos, požymiai, kurie skiria VPSP būdus yra tokie patys.

VžPP, kaip vieno iš VPSP būdų taikymas yra reglamentuojamas Investicijų įstatyme. Kadangi VžPP atveju Pirkimas yra vykdomas vadovaujantis VPĮ, VPGSSĮ arba Komunalinių pirkimų įstatymais, todėl Investicijų įstatyme yra sureglamentuoti tik bendri klausimai, susiję su VžPP projektų rengimu, vertinimu, sprendimų priėmimu ir VžPP sutarčių įgyvendinimui, įskaitant turto sukūrimo ir grąžinimo klausimus.

Kito VPSP būdo – koncesijos taikymas, yra sureglamentuotas Koncesijų įstatyme. Pažymėtina, kad 2017 metais priimta nauja Koncesijų įstatymo redakcija iš esmės perkėlė 2014 m. vasario 26 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2014/23/ES dėl koncesijos sutarčių suteikimo (toliau – Koncesijų direktyva) nuostatas. Kadangi visos Koncesijų įstatymo naujoje redakcijoje vartojamos sąvokos turėjo atitikti Koncesijų direktyvos nuostatas, todėl nestebėtina, kad koncesijos sąvokoje

nėra nurodyta, kad tai yra vienas iš VPSP būdu. Ir tai yra akivaizdu, kadangi manome, kad ne visos koncesijos gali būti laikomos VPSP dėl žemiau nurodytų priežasčių.

Koncesijų įstatymo 15 straipsnyje yra nurodyta kas laikoma suteikiančiąja institucija. Pagal pateiktus reikalavimus, kurie yra analogiški perkančiajai organizacijai ir perkančiajam subjektui pagal VPĮ ir Komunalinių pirkimų įstatymą, suteikiančiąja institucija yra ne tik valstybės ir savivaldybės institucijos ar jų kontroliuojami juridiniai asmenys (turi atitikti Koncesijų įstatyme nustatytus reikalavimus), tačiau ir privataus kapitalo privatūs juridiniai asmenys, kurie pagal VPĮ ar Komunalinių pirkimų įstatym1 jau yra perkančiosiomis organizacijomis ar perkančiaisiais subjektais. Pavyzdžiui suteikiančiąja institucija yra šilumos koncesijų sutartis įgyvendinantys privataus kapitalo juridiniai asmenys, tačiau jie negali įgyvendinti VžPP projektų, kadangi jie nepriskiriami valdžios subjektui, kaip jis yra apibrėžtas Investicijų įstatyme. Valstybė / savivaldybė negali prisiimti įsipareigojimų už privataus kapitalo juridinio asmens įsipareigojimus, priešingu atveju tai neatitiktų VPSP instituto paskirties ir principų.

Kita ne mažesnė problema yra dviejų VPSP būdų – VžPP ir koncesijos pasirinkimas. Nei vienas iš įstatymų nepateikia aiškaus VžPP ir koncesijų požymių ir skirtumų, todėl visuomet kyla klausimas, kurį gi iš VPSP būdų taikyti konkrečiam projektui. Pavyzdžiui tiek koncesijos, tiek ir VžPP atveju Viešieji subjektai gali mokėti Privatiems subjektams. Dar didesnį neaiškumą sukelia Koncesijų direktyvos nuostata, numatanti, kad visi mokėjimai gali būti atliekami tik Viešojo subjekto su ta sąlyga, kad didesnė dalis rizikų yra perduodama Privačiam subjektui.

Aprašant reikalavimus VžPP ir koncesijai yra skiriamas tam tikras dėmesys rizikoms. Tačiau vėlgi, nei viename teisės akte nėra pasisakyta kaip rizikos turi būti paskirstomos VžPP ir koncesijų atveju, kuo skiriasi paskirstymas ir kaip jis įtakoja VPSP būdą. Pasaulinėje praktikoje dažniausiai nurodomas vienas pagrindinių skirtumų tarp VžPP ir koncesijos yra paklausos rizikos priskiriamas, kuris įtakoja mokėjimus už paslaugas – jeigu paklausos riziką prisiima Privatus subjektas, tokiu atveju visos arba didesnė dali pajamų yra gaunama iš vartotojų, o jeigu paklausos riziką pasilieka Viešasis subjektas, tokiu atveju visi ar didesnė dalis mokėjimų yra gaunama iš Viešojo subjekto.

Taip pat praktikoje susiduriama su problema, kai Pirkimo metu arba VPSP sutarties įgyvendinimo metu keičiasi VPSP būdas dėl rizikų paskirstymo pasikeitimo arba dėl VPSP projekto finansinio gyvybingumo, kuris įtakoja Viešojo subjekto didesnius finansinius įsipareigojimus. Yra teisinis neaiškumas ar Pirkimo metu turi būti nutraukiama Pirkimo procedūra ir iš naujo vertinamas VPSP būdas, ar po to skelbiama nauja Pirkimo procedūra, ar pervertinimą galima atlikti Pirkimo procedūrų metu. Jeigu taip, turi būti paskirta institucija / įstaiga, kuri atlieka tokį pakartotiną vertinimą. Taip pat turi būti aiškiai nustatyta kokie dokumentai turi būti parengti pakartotiniam vertinimui.

Panaši problema yra ir su VPSP sutarties įgyvendinimu, kai keičiant VPSP sutartį nežymiai pasikeičia rizikos arba Viešojo subjekto mokėjimai Privačiam subjektui, tačiau toks pakeitimas iš karto signalizuoja apie riziką, kad iš vieno VžPP sutarties ji tampa koncesija, arba atvirkščiai. Jeigu VPSP sutarties pakeitimas iš esmės pakeičia VPSP objektą ar ekonominę VPSP sutarties šalių pusiausvyrą, tuomet reikia vadovautis Koncesijų įstatyme, VPĮ, VGSSĮ arba Komunalinių pirkimų įstatyme nustatytais reikalavimais, t. y. reikia nutraukti VPSP sutartį. Tačiau kaip Viešasis ir Privatus subjektai turi elgtis ir kokius sprendimus priimti, kai pakeitimai nėra esminiai ir nekeičia šalių pusiausvyros nėra sureglamentuota.

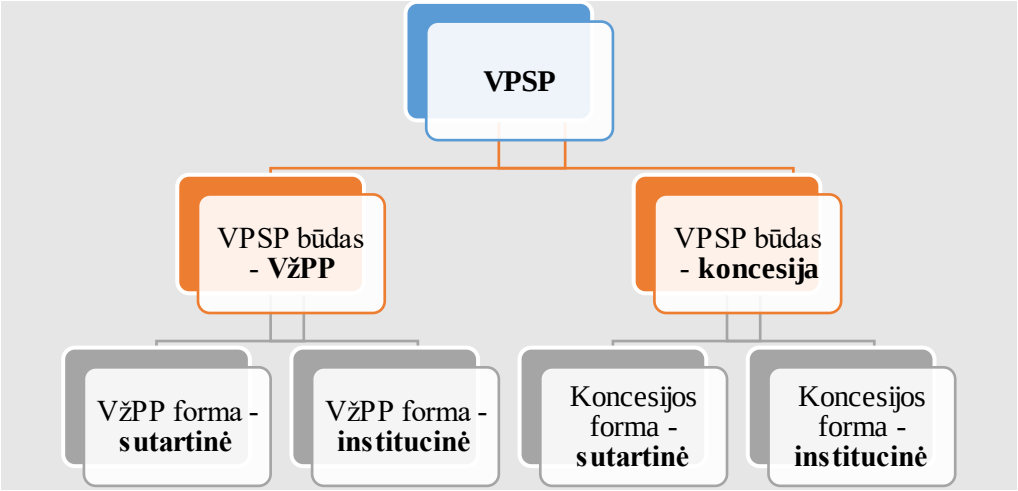
Taip pat būtina pažymėti, kad tarptautinėje praktikoje dažnai yra išskiriamos dvi VžPP ir koncesijos formos – sutartinė ir institucinė partnerystė. Pagrindinis skirtumas tarp institucinės ir sutartinės partnerystės yra tas, kad institucinėje partnerystėje Viešasis subjektas su Pirkimą laimėjusiu investuotoju susijungia į bendrą įmonę (uždarąją akcinę bendrovę, kuris įgyvendina Privataus

subjekto funkcijas), kurios valdymui yra taikomi teisės aktai ir tarp Viešojo subjekto ir Pirkimą laimėjusio subjekto pasirašyta akcininkų sutartis, o Viešasis subjektas papildomai pasirašo VPSP sutartį su įsteigta bendra įmone (Privačiu subjektu).

Institucinės VžPP ar koncesijos sąvoka, kaip minėta aukščiau, yra nurodyta Disponavimo įstatyme. Tačiau sutartinė VžPP ar koncesijos forma nėra apibrėžta nei viename teisės akte, didina teisinį neaiškumą dėl VPSP grupavimo į būdus, formas ar kitokius vienetus, o taip pat dėl jų skirtumo ir pasirinkimo.

Taigi, institucinė VžPP ar koncesija negali būti tapatinama su dviem VPSP būdais, kurie yra taikomi tiek Lietuvoje, tiek ir kitose Europos Sąjungos ir EEE valstybėse - VžPP ir koncesija. Toks institucinės partnerystės apibrėžimas įneša teisinio neaiškumo dėl VPSP būdo pasirinkimo ir taikymo. Praktikoje Viešieji subjektai supranta, kad tai yra visiškai atskira valstybės / savivaldybės institucijų bendradarbiavimo forma, kuriai netaikomi Strateginio planavimo įstatymo, Investicijų įstatymo, Koncesijų įstatymo, VPĮ, VPGSSĮ ir Komunalinių pirkimų įstatymo reikalavimai.

Todėl siekiant nustatyti aiškią hierarchiją vartojant VPSP sąvokas ir grupavimą, siūloma žemiau nurodyta schema:



Šiai diena tik CPVA Metodiniuose dokumentuose yra aprašyti skirtumai tarp VPSP būdų (VžPP ir koncesijos) ir VžPP bei koncesijos formų (sutartinės ir institucinės), nustatyti kriterijai, pagal kuriuos vertinama ar teisingai pasirinktas VPSP būdas. Tačiau atsižvelgiant į tai, kad Metodiniai dokumentai yra tik rekomendacinio pobūdžio, dauguma Viešųjų subjektų jų neskaito ir jais nesivadovauja. Todėl būtina tikslinti teisės aktus atskiriant VPSP būdus nuo formų, aprašant esminius požymius, skirtumus, jų pasirinkimą ir galimybes keisti VPSP būdą rengimo ir įgyvendinimo eigoje.

Atsižvelgiant į šioje Studijos dalyje pateiktą analizę, **siūloma tikslinti** teisės aktus arba naujai numatyti:

(1) du VPSP būdus – VžPP ir koncesija;
(2) nustatyti aiškus VžPP ir koncesijų požymius bei jų pasirinkimo kriterijus;
(3) nustatyti galimybę ir sąlygas, kada gali būti keičiamas VPSP būdas;
(4) atskirti koncesiją, kaip VPSP būdą ir koncesijas, kurios nėra priskiriamos VPSP (atsižvelgiant į suteikiančiosios institucijos steigėją / kontroliuojantį asmenį);
(5) nustatyti, kad institucinė partnerystė yra VžPP ir koncesijos forma, o ne būdas. Taip taip pat, kaip siūloma toliau šioje Studijoje, nustatyti kitokias institucinės VžPP / koncesijos sąlygas, nei šiuo metu nustatytos Disponavimo įstatyme.

IV.2.3. Valstybės institucijų funkcijų ir atsakomybės, ypač susijusių su kontrolės vykdymu, teisinio reglamentavimo pakankamumas ir aiškumas

Koncesijų įstatymo V skyriuje *Koncesijų valdymas, priežiūra ir informacijos teikimas* institucijų atsakomybės ir funkcijos yra pateiktos aiškiai ir yra detalizuotos. Be to, Koncesijų įstatyme yra aiškiai nurodyta institucija (VPT), kuri vykdo šio įstatymo ir kitų su jo įgyvendinimu susijusių teisės aktų pažeidimų prevenciją, kontroliuoja, kaip laikomasi šių teisės aktų reikalavimų. Tuo atveju, jeigu institucijos nesivadovauja Koncesijų įstatymu, nors privalo, ir jį pažeidžiant pasirašo susitarimus su ūkio subjektais neįvykdžius konkurencingos procedūros, VPT turi teisę ginti viešą interesą ir imtis kitų veiksmų, nustatytų Koncesijų įstatyme. Be to, atsižvelgdama į Koncesijų įstatymą ir Konkurencijos įstatymą, tam tikrų veiksmų, siekiant užtikrinti konkurenciją ir skaidrumo principo įgyvendinimą, imasi Konkurencijos taryba, tirdama institucijų vidaus sandorius. Tai gi kontrolė koncesijų atžvilgiu yra sureglamentuota ir iš dalies yra vykdoma.

Investicijų įstatyme, kuriame yra apibrėžtos su VPSP susijusios sąvokos ir sureglamentuotas VžPP projektų rengimas ir įgyvendinimas, yra numatyta kokios institucijos yra atsakingos už sprendimų priėmimą, išvadų teikimą, metodinės konsultacinės pagalbos teikimą. Tačiau šiame įstatyme nepasisakyta kas atsakingas už VžPP priežiūrą ir Investicijų įstatymo, kiek tai susiję su VPSP, pažeidimų prevenciją ir kontrolę. Tokios kontroliuojančios institucijos nebūvimas leidžia institucijoms, ypač savivaldybių administracijoms, nesilaikyti Investicijų įstatyme nustatytų reikalavimų dėl VžPP projektų rengimo ir įgyvendinimo ir kompleksinių paslaugų pirkimą vykdyti, kaip įprastą tradicinį pirkimą, nevertinant alternatyvų, socialinės ekonominės naudos ir pan. Tai iškraipo ne tik rinką, bet ir sukuria valstybei papildomą fiskalinę riziką, kadangi dažnai po „kompleksinėmis paslaugomis“ būna paslėpti darbai, prekės, už kuriuos numatoma atsiskaityti ne iš karto. Pavyzdžiui CPVA išanalizavo gatvių apšvietimo sistemų modernizavimo paslaugų pirkimus, kurie buvo paskelbti CVP IS ir nustatė, kad iš 11 viešųjų pirkimų, kurių objektas buvo energijos taupymo paslaugos, 10 pirkimų turėjo aiškius VžPP požymius, kadangi:

- buvo sudarytos ilgalaikės sutartys, viršijančios 3 metų terminą;
- buvo perkamas ne tik energijos taupymo priemonių diegimas, bet ir atramos, valdymo spintos, gembės ir pan., t.y. buvo perkami darbai ir įranga, nesusiję su energijos taupymu;
- atsiskaitoma už „kompleksines paslaugas“, į kurias įeina ir darbai bei įranga, per visą sutarties laikotarpį.

Atsižvelgiant į tai, manome būtina įstatymuose paskirti valstybės instituciją, kuri, kaip ir Koncesijų įstatymo atveju, prižiūrėti kaip laikomasi nuostatų renkantis, rengiant ir įgyvendinant VžPP. Tokia institucija turi turėti valdingus įgaliojimus ginant viešą interesą, skiriant sankcijas ir pan. Tokios institucijos nurodymai turi būti privalomi visiems Viešiesiems subjektams.

Taip pat Investicijų įstatyme nors ir yra numatytas privačios iniciatyvos institutas, tačiau iki šiol nėra nustatyti kriterijai, pagal kuriuos vertinami privačios iniciatyvos VPSP projektai, o taip pat institucijų atsakomybė bei funkcijos.

Be to, Investicijų įstatyme nenumatytos Konkurencijos tarybos funkcijos tiriant galimus pažeidimus pagal Konkurencijos įstatymą, Valstybės duomenų agentūros funkcijos vertinant pasirašytas VPSP sutartis ir jų pakeitimus.

Atsižvelgiant į šioje Studijoje pateiktus pasiūlymus dėl VPSP procesų supaprastinimo, sprendimų priėmimo ir siekiant užtikrinti teisinį aiškumą dėl institucijų funkcijų ir atsakomybių ribų, **būtina** Investicijų įstatyme ar įstatymą, kuriame bus sureglamentuota VPSP, **aiškiai nustatyti**:

(1) VPSP valdyme dalyvaujančių institucijų sąrašą ir jų funkcijas;

(2) institucinės partnerystės kriterijus ir institucijų funkcijas bei atsakomybę vertinant ir tvirtinant privačios iniciatyvos VPSP projektus;
(3) atskirai detalizuoti Finansų ministerijos ir CPVA ir pan. funkcijas (įskaitant kokiuose etapuose vertina projektus, VPSP sutartis, jų keitimus, nutraukimus ir pan.);
(4) Viešinimo ir ataskaitų teikimo tvarką (atsakingos institucijos ir jų funkcijos);
(5) VPSP vykdymo kontrolė, įskaitant Viešojo subjekto vykdomą vidaus kontrolę;
(6) institucija, kuri yra atsakinga už viešojo intereso gynimą nustačius galimą įstatymo pažeidimą;
(7) instituciją, kuri atsakinga už fiskalinės drausmės ir rizikos prevenciją, valdymą įgyvendinant VPSP. Kas nustato tokios informacijos rinkimą, teikimą, apibendrinimą ir pan.

IV.2.4. Specialiųjų įstatymų (*lex specialis*) taikymo ribos ir jų suderinamumas su Investicijų įstatymu, Koncesijų įstatymu

Be to, atskirose srityse galioja *lex specialis*, kurie reglamentuoja turto ir paslaugų perdavimą Privačiam subjektui arba valstybės / savivaldybės kontroliuojamam juridiniam asmeniui (vidaus sandoriai), arba kuriuose yra nustatytas atskiros VPSP projektų rengimo ir įgyvendinimo procedūros. Kai kurios tokių *lex specialis* nuostatos prieštarauja bendruosiuose įstatymuose nustatytiems VPSP principams, VPSP rengimo ir įgyvendinimo teisiniam reguliavimui:

- Šilumos ūkio įstatymas - nors Koncesijų įstatymas nenumato vidaus sandorių, tačiau šiame įstatyme yra numatyta galimybė savivaldybės šilumos ūkio valdymą be konkurencingos procedūros perduoti savivaldybės kontroliuojamam juridiniam asmeniui);
- Vietos savivaldos įstatymas - nors Koncesijų įstatymas nenumato vidaus sandorių, tačiau šiame įstatyme yra numatyta galimybė savivaldybėms viešąsias paslaugas be konkurencingos procedūros perduoti savivaldybės kontroliuojamam juridiniam asmeniui;
- Metropoliteno įgyvendinimo įstatymas – įstatymas prieštarauja Strateginio valdymo įstatymui, Teritorijų planavimo įstatymui, Koncesijų įstatymui. Be to, nustatyta skirtinga projektų rengimo, vertinimo, tvirtinimo tvarka. Nors įstatymas yra priimtas 2018 metais, iki šiol jis nebuvo pritaikytas;
- Valstybės įmonės Lietuvos oro uostų valdomų oro uostų koncesijos įstatymas – nustatyta skirtinga rengimo, tvirtinimo, vertinimo tvarka. Nors įstatymas yra priimtas 2016 metais, iki šiol jis nebuvo pritaikytas;
- Atliekų tvarkymo įstatymas (30 str.).

Toks nevienareikšmis teisinis reglamentavimas sudaro teisinį neapibrėžtumą nustatant:

- ar planuojamas sandoris laikytinas VPSP ir jam suplanuoti ir sudaryti turi būti taikomos VPSP teisės normos? Todėl yra daug atvejų, kai institucijos taiko netinkamą sandorių teisinį pagrindą. Pavyzdžiui, Valstybės kontrolė savo 2013 metų ataskaitoje pastebėjo, kad koncesijos požymius atitinkančių sutarčių savivaldybėse yra penkis kartus daugiau (182 sutartys) negu deklaruotų koncesijos sutarčių (36 sutartys), dažnai yra neteisingai ir neteisėtai naudojama turto nuoma arba turto valdymo paslaugos pirkimas. Institucijos yra linkusios nepastebėti VPSP reglamentavimo kompleksiškumo ir poreikio teisingai apibrėžti sandorio tipą, ir yra linkusios naudoti situacijai palankesnį teisės aktą, nevertinant kitų teisės aktų nuostatų.
- ar planuojamas sandoris tikrai bus VžPP, ar koncesija, ir pagal kurį – Koncesijų įstatymą ar VPĮ, VPGSSĮ, Komunalinių pirkimų įstatymą - turi vykti Pirkimas? Kokiu būdu ir kokiais atvejais VPSP projektas iš koncesijos gali tapti VžPP ir kokios būtų taikytinos procedūros? Koncesiją ir VžPP skiria rizikos pasidalinimas: koncesijos atveju Privatus subjektas dažnai

prisiima visą paklausos riziką arba didžiausią jos dalį, o paslaugų bei infrastruktūros sukūrimo sąnaudas apmoka tiesioginiai vartotojai. Lietuvoje dėl tarifų reguliavimo politikos ypatumų daug paslaugų yra teikiamos už kainą, kuri neužtikrina investicijų atsipirkimo, ir todėl šios paslaugos teikimą subsidijuoja viešasis sektorius. Tai tiesiogiai įtakoja paklausos rizikos pasidalinimą, ir lemia koncesijos evoliucionavimą į VžPP tipo sandorį, kai daugiau negu 51 % paklausos rizikos prisiima Viešasis subjektas. Todėl pradėjus Pirkimo procesą, taikant Koncesijos įstatymą, derybų pabaigoje galima susidurti su situacija, kad sandoris nebebus laikomas koncesija, tuomet Pirkimo procesas bus stabdomas ir organizuojamas iš naujo, bet jau taikant VPĮ, VPGSSĮ arba Komunalinių pirkimų įstatymą.

Žemiau esančioje lentelėje pateikiama informacija apie VPSP procesus / veiksmus ir įstatymus, kuriuose šiuo metu yra nustatytas teisinis reglamentavimas.

VPSP procesų, etapų teisinis reglamentavimas

VPSP procesas / veiksmas	**Įstatymo, kuriame nustatytas VPSP proceso / veiksmo teisinis reguliavimas, pavadinimas:**									
	Strateginio valdymo įstatymas	Investicijų įstatymas	Koncesijų įstatymas	VPĮ, VPGSSĮ, Komunalinių pirkimų įstatymas	Disponavimo įstatymas, Žemės įstatymas	Biudžeto sandaros įstatymas, Valstybės ir savivaldybių biudžeto finansinių rodiklių įstatymas	Pridėtinės vertės mokesčio įstatymas ir kt. mokestiniai įstatymai	Vietos savivaldos įstatymas	Teritorijų planavimo įstatymas	Šilumos ūkio įstatymas, Valstybės įmonės Lietuvos oro uostų valdomų oro uostų koncesijos įstatymas, Metropolitено įgyvendinimo įstatymas ir kt.
VPSP principai, būdai		X	X		X					
VPSP planavimas	X	X Prieštarauja Strateginio valdymo įstatymui				X			X	X Strateginio valdymo įstatymui
VPSP projektų rengimas		X								X
VPSP vertinimas		X	X							X
VPSP projektų tvirtinimas		X	X							X
Pirkimų vykdymas			X	X				X Prieštarauja Konkurencijos įstatymui, Koncesijų įstatymui (Koncesijų įstatyme nėra vidaus		

								sandorių).		
VPSP sutarties sudarymas		X	X	X						X
Turto ir veiklų perdavimas		X	X		X					X
Mokesčių mokėjimas							X			
Konsultavimas	X	X	X	X						
Kontrolė		X	X	X						
VPSP sutarties įgyvendinimo metu iškilusių klausimų sprendimas			X	X						X
VPSP sutarties nutraukimas			X	X						X

Apibendrinant, galima teigti, kad Viešajam subjektui, inicijuojančiam VPSP projektą, tenka didelis iššūkis ne tik žinoti visus teisės aktus, kurie gali įtakoti jo projekto situaciją, bet ir sistemiškai skaityti ir kartu taikyti kelių įstatymų nuostatas ir ieškoti nestandartinių sprendimų, kreiptis į skirtingas institucijas dėl išaiškinimų arba spręsti savo rizika. Tokia situacija suponuoja poreikį pirkti konsultantus, ir didina VPSP projekto parengimo sąnaudas.

Atsižvelgiant į šioje dalyje pateiktą analizę, **būtina tikslinti** specialiuosius teisės aktus panaikinant prieštaravimus su Strateginio valdymo įstatymu, Koncesijų įstatymu ir Investicijų įstatymu (kol nėra pakeistas), nustatant, kad:

(1) planavimas yra vykdomas vadovaujantis Strateginio valdymo įstatymu ir Strateginio valdymo metodika;
(2) vertinimas, sprendimų priėmimas vykdomas pagal Koncesijų įstatymą arba VPSP, išskyrus jeigu VPSP susijęs su strateginę reikšmę valstybei turinčiu objektu;
(3) Koncesijų įstatyme arba VPSP įstatyme nustatyti, kad spec įstatymai, kitaip reglamentuojantys VPSP rengimą / įgyvendinimą gali būti priimami tik išimtinais atvejais, kai to reikalaujama pagal ES teisės aktus arba įgyvendinant tarptautines sutartis, arba kai VPSP susijusi su strateginę reikšmę nacionaliniam saugumui turinčiu objektu ir tik jeigu esamas teisinis reglamentavimas neužtikrina Lietuvos prisiimtų įsipareigojimų įgyvendinimo.

IV.2.5. Išimtys taikant VPSP

Koncesijų įstatyme yra aiškiai nurodytos jo taikymo išimtys. Tai reiškia, kad nors projektas savo turiniu atitinka koncesijos požymius, tačiau jo rengimui, koncesijos suteikimui ir įgyvendinimui nėra taikomas Koncesijų įstatymas. Pažymėtina, kad visos išimtys į Koncesijų įstatymą yra perkeltos iš Koncesijų direktyvos ir tik dėl kelių Koncesijų direktyva leidžia valstybei pasirinkti taikyti arba (pvz.: vidaus sandoriai).

Skirtingai negu koncesijose, VžPP projektų atveju nėra numatytos jokios išimtys. Todėl VžPP atveju, nepriklausomai nuo srities, kurioje planuojamas investicijų projektas, ar investicijų dydžio ar kitų sąlygų, visiems investicijų projektams, kurie atitinka VžPP požymius turi būti taikomos Investicijų įstatymo nuostatos, susijusios su VPSP. Kadangi ES mastu nėra VžPP teisinio reglamentavimo, todėl kiekviena ES valstybė narė turi diskreciją pasirinkti VžPP taikymo atvejus, sąlygas ir išimtis, kuomet nėra taikomas VžPP teisinis reglamentavimas. Tokios VžPP taikymo išimtys gali skirtis nuo Koncesijų direktyvoje ir Koncesijų įstatyme nustatytų išimčių, ypač išimtys, kurios yra susijusios su kitų teisės aktų, ne Koncesijų įstatymo, taikymu. Pavyzdžiui yra numatytos

išimtys keleivių transporto projektams, kadangi tokiems projektams yra taikomos 2007 m. spalio 23 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamento (EB) Nr. 1370/2007 nuostatos.

Atkreiptinas dėmesys, kad Koncesijų direktyvoje numatytos išimtys, kurios yra perkeltos į Koncesijų įstatymą, yra taikomos tik dėl koncesijų suteikimo procedūrų, bet ne dėl projektų rengimo, vertinimo ir tvirtinimo. Tuo tarpu Koncesijų įstatyme aiškiai nurodyta, kad išimtys taikomos ne tik koncesijos suteikimo procedūrų taikymui, bet apskritai viso Koncesijų įstatymo taikymui. Manome, kad tai nėra teisinga ir kad turi būti atskirtos išimtys dėl Pirkimo procedūrų taikymo, ir išimtys apskritai dėl VPSP projektų rengimo, vertinimo ir tvirtinimo procedūrų taikymo.

Atsižvelgiant į šios Studijos dalyje pateiktus pasiūlymus dėl minimalaus investicijų vertės dydžio nustatymo, kuomet būtų pradėtas taikyti VPSP reguliavimas, nustatantis VPSP projektų rengimo, vertinimo ir sprendimų priėmimo tvarką, **būtina** įstatymuose aiškiai atskirti tokių išimčių taikymą nuo koncesijos suteikimo procedūrų taikymo. Siekiant teisinio aiškumo, VPSP išimtys turi būti nustatytos VPSP įstatyme, ne Koncesijų įstatyme.

IV.2.6. Morališkai pasenusios sąvokos, neatspindinčios VPSP esmės, Europos Sąjungos ir Lietuvos teisinio reglamentavimo ir praktikos

Siekiant, kad VPSP teisinis reglamentavimas būtų aiškus ir skatinantis VPSP taikymą, būtina peržiūrėti ir tobulinti teisės aktuose vartojamas su VPSP susijusias sąvokas.

Sąvokos, susijusios su VPSP, ir jų paaiškinimai šiuo metu yra pateiktos Investicijų įstatyme, Disponavimo įstatyme, Koncesijų įstatyme. Investicijų įstatyme yra pateiktos VPSP, VžPP, valdžios subjekto sąvokos, taip pat Investicijų įstatymo 15^1 straipsnio 2 dalies 2 punkte yra pateiktas privataus subjekto paaiškinimas. Disponavimo įstatyme yra pateiktas institucinės VPSP apibrėžimas, o Koncesijų įstatyme – visų tiesiogiai su koncesijos suteikimu ir koncesijos sutarties įgyvendinimu susijusių sąvokų apibrėžimai.

Pažymėtina, kad Koncesijų įstatymas paskutinį kartą buvo pakeistas 2022 m. gruodžio mėn. Rengiant Koncesijų įstatymo pakeitimus, buvo įvertintas ir poreikis taisyti / tikslinti šiame įstatyme pateiktas sąvokas ir jų apibrėžimus.

Deja, bet Investicijų įstatyme ir Disponavimo įstatyme esančios su VPSP susijusios sąvokos ir jų apibrėžimai nėra peržiūrėti nuo 2009 metų, tai yra nuo tada, kai šiomis sąvokomis buvo papildyti analizuojami įstatymai.

Viešojo ir privataus sektorių partnerystės sąvoka

Pati VPSP sąvoka apibrėžta Investicijų įstatyme: *„**Viešojo ir privataus sektorių partnerystė** - valstybės arba savivaldybės institucijos ir privataus subjekto įstatymuose nustatyti bendradarbiavimo būdai, kuriais valstybės arba savivaldybės institucija perduoda jos funkcijoms priskirtą veiklą privačiam subjektui, o privatus subjektas investuoja į šią veiklą ir jai vykdyti reikalingą turtą, už tai gaudamas įstatymų nustatytą atlyginimą. Viešojo ir privataus sektorių partnerystės būdus nustato šis, Lietuvos Respublikos koncesijų ir kiti įstatymai.“*

VPSP sąvoka yra gerokai pasenusi ir neatitinka šių dienų realijų būdama per siauros apimties:

- VPSP gali būti tikslinga įgyvendinti ne tik valstybės ar savivaldybės institucijai, tačiau ir kitiems subjektams, pavyzdžiui, viešajai įstaigai, valstybės įmonei, todėl sąvoką būtina praplėsti papildomais subjektais, galinčiais būti VPSP sutarties šalimi viešojo sektoriaus pusėje. Pagal Koncesijų įstatymą, Viešuoju subjektu (suteikiančiąja institucija) gali būti ne tik valstybės ir savivaldybės institucija, bet ir tokios institucijos kontroliuojami juridiniai

asmenys (pvz.: valstybės / savivaldybės įmonės ir kontroliuojamos akcinės bendrovės bei uždarosios akcinės bendrovės, viešosios įstaigos), o taip pat bet kurie juridiniai asmenys (vieši ar privatūs), kurių visa ar tam tikra veiklos dalis yra skirta specialiai nekomercinio ir nepramoninio pobūdžio viešiesiems interesams tenkinti ir atitinka kitas papildomas sąlygas, nurodytas Koncesijų įstatymo 15 straipsnio 1 dalyje. Faktiškai Viešuoju subjektu (suteikiančiąja institucija) nuo 2018 m. sausio 1 d. (įsigaliojus Koncesijų įstatymo naujai redakcijai) tapo visi vieši ir privatūs juridiniai asmenys, kurie pagal VPĮ, VPGSSĮ arba Komunalinių pirkimų įstatymą yra laikomi perkančiosiomis organizacijomis / perkančiaisiais subjektais. Taigi, suteikiančiosiomis institucijomis pagal Koncesijų įstatyme pateiktą sąvoką, gali būti ne tik valstybės / savivaldybės kontroliuojami juridiniai asmenys, tačiau ir privataus kapitalo juridiniai asmenys, dėl kurių sudaromų sandorių, įskaitant koncesijos sutarčių valstybė negali prisiimti turtinių įsipareigojimų. Atsižvelgiant į tai, būtina tikslinti VPSP sąvoką, pateiktą Investicijų įstatyme siekiant panaikinti prieštaravimą Koncesijų įstatymui, tačiau būtina aiškiai nustatyti ribas, kokiais atvejais koncesijos yra laikomos VPSP ir kada pagal VPSP sutartis prisiimami įsipareigojimai yra laikytini valstybės turtiniais įsipareigojimais, kurie be kita ko įtakoja valstybės fiskalinius rodiklius;

- dabartinė VPSP sąvoka neatspindi svarbiausių VPSP bruožų ir esmės – VPSP sąvoką svarbu apibrėžti per bendradarbiavimo ilgalaikiškumą ir su šiuo bendradarbiavimu susijusių rizikų prisiėmimą. Pavyzdžiui, Pasaulio bankas VPSP sąvoką apibrėžia kaip *„Ilgalaikę sutartį tarp privačios šalies ir viešojo subjekto dėl viešojo turto sukūrimo ar paslaugų teikimo, pagal kurią privati šalis prisiima didelę riziką ir sutarties valdymo atsakomybę, o atlygis yra susiję su sutarties vykdymo rezultatais.“;*
- dabartinė VPSP sąvoka turėtų būti modifikuojama taip, kad apimtų abu VPSP būdus – tiek VŽPP, tiek koncesijas, todėl reikalinga papildyti, kad pagal VPSP sutartį privatus subjektas gali teikti ne tik viešąsias paslaugas, tačiau ir vykdyti ekonominę veiklą.

Atsižvelgiant į dabartinės VPSP sąvokos trūkumus, **siūlomas** toks VPSP sąvokos apibrėžimas: „**VPSP** – ilgalaikė sutartis tarp valstybės arba savivaldybės institucijos ar jų kontroliuojamo juridinio asmens ir privataus subjekto, pagal kurią pastarasis teikia ir finansuoja viešąsias paslaugas ir (ar) vykdo ekonominę veiklą naudodamas savo kapitalo turtą ir prisiimdamas su tokia veikla susijusią riziką, gaudamas iš jos pajamas.“

Valdžios ir privataus subjektų partnerystės sąvoka

VPSP gali būti įgyvendinama dviem būdais: VŽPP arba koncesijos būdu. Investicijų įstatymas VŽPP (vieną iš VPSP būdų) apibrėžia kaip *„**Valdžios ir privataus subjektų partnerystė** – viešojo ir privataus sektorių partnerystės būdas, kai privatus subjektas valdžios ir privataus subjektų partnerystės sutartyje nustatytomis sąlygomis investuoja į valdžios subjekto funkcijoms priskirtas veiklos sritis ir šiai veiklai vykdyti reikalingą valstybės arba savivaldybės turtą ir vykdo tose srityse šiame įstatyme nustatytą veiklą, už kurią privačiam subjektui atlyginimą moka valdžios subjektas.“*

Ši sąvoka taip pat reikalauja tobulinimo, kadangi ji neatskleidžia VŽPP specifikos – nėra matomas skirtumas, kuo VŽPP, kaip vienas VPSP būdų skiriasi nuo kito VPSP būdo – koncesijos. Pavyzdžiui, esant koncesijai taip pat galimas Viešojo subjekto mokėjimas, tačiau jis turi būti siejamas su pasiliekama rizika . Taip pat sąvoka turi būti tikslinama dėl to, kad VžPP projektą gali įgyvendinti, ne tik institucija, bet ir viešoji įstaiga, valstybės / savivaldybės įmonė ar kitas valstybės / savivaldybės kontroliuojamas juridinis asmuo. Atsižvelgiant į tai, VŽPP sąvoką **siūlytina** tobulinti taip: „**VŽPP** – VPSP būdas, kai privatus subjektas ilgalaikėje sutartyje nustatytomis sąlygomis investuoja į valdžios subjekto funkcijoms priskirtas veiklos sritis ir šiai veiklai vykdyti reikalingą valstybės arba savivaldybės ar jų kontroliuojamų juridinių asmenų turtą ir prisiima didžiąją dalį su tokia veikla

susijusios rizikos, už kurią privačiam subjektui visą ar didesnę dalį atlyginimo moka valdžios subjektas.“

Valdžios subjekto sąvoka

Investicijų įstatyme taip pat pateikta valdžios subjekto sąvoka: „***Valdžios subjektas*** – *savivaldybės tarybos sprendimu – savivaldybės vykdomoji institucija, kai privačiam subjektui perduodama savivaldybės funkcijoms priskirta veikla; Lietuvos Respublikos Vyriausybės sprendimu – įgaliota valstybės institucija ar įstaiga, kai privačiam subjektui perduodama centrinės valdžios funkcijoms priskirta veikla.“*

Atsižvelgiant į siūlytas VPSP ir VžPP sąvokų korekcijas, susijusias su Viešuoju subjektu, galinčiu įgyvendinti VPSP projektą, siūloma tokia valdžios subjekto sąvoka: „**Valdžios subjektas -** savivaldybės tarybos sprendimu – savivaldybės institucija arba savivaldybės kontroliuojamas juridinis asmuo, kai privačiam subjektui perduodama savivaldybės funkcijoms priskirta veikla; Lietuvos Respublikos Vyriausybės sprendimu – įgaliota valstybės institucija ar valstybės kontroliuojamas juridinis asmuo, kai privačiam subjektui perduodama centrinės valdžios funkcijoms priskirta veikla.“

Privataus subjekto sąvoka

Privataus subjekto apibrėžimas taip pat yra pasenęs ir prieštarauja Koncesijų įstatymui, VPĮ, VPGSSĮ ir Komunalinių pirkimų įstatymui, pagal kuriuos tiekėjas / koncesininkas gali būti ne tik juridinis asmuo, bet ir fizinis asmuo. Investicijų įstatymo 15^1 straipsnyje pateiktas toks Privataus subjekto apibrėžimas: ***„Privatus subjektas*** *– bet kokios teisinės formos juridinis asmuo, viešasis juridinis asmuo, išskyrus viešąjį ir privatų juridinius asmenis, kurie Lietuvos Respublikos valstybės skolos įstatymo nustatyta tvarka priskiriami prie valdžios sektoriaus, arba tokių asmenų grupė, iš kurios, valdžios subjektui priėmus sprendimą sudaryti valdžios ir privataus subjektų partnerystės sutartį, gali būti reikalaujama įgyti tam tikrą teisinę formą. Privačiu subjektu gali būti ir užsienio juridinis asmuo arba kitas ūkio subjektas, įsteigtas pagal užsienio valstybės teisę ir neturintis juridinio asmens statuso, taip pat Lietuvos Respublikoje įsteigti Europos Sąjungos valstybėse narėse ir kitose Europos ekonominės erdvės valstybėse įsisteigusių įmonių filialai.“*

Tobulinant teisinį reglamentavimą Privataus subjekto sąvoką VPSP reglamentuojančiuose teisės aktuose siūloma apibrėžti ne šalia pagrindinių įstatyme vartojamų sąvokų, o kitame straipsnyje, šalia bendrųjų VPSP nuostatų. Pačią Privataus subjekto sąvoką siūloma tikslinti taip: „**Privatus subjektas** – fizinis asmuo arba bet kokios teisinės formos juridinis asmuo, viešasis juridinis asmuo, kurie rinkoje siūlo atlikti darbus ar teikti paslaugas išskyrus viešąjį ir privatų juridinius asmenis, kurie Lietuvos Respublikos valstybės skolos įstatymo nustatyta tvarka priskiriami prie valdžios sektoriaus, arba tokių asmenų grupė, iš kurios, valdžios subjektui priėmus sprendimą sudaryti valdžios ir privataus subjektų partnerystės sutartį, gali būti reikalaujama įgyti tam tikrą teisinę formą. Privačiu subjektu gali būti ir užsienio fizinis ar juridinis asmuo arba kitas ūkio subjektas, įsteigtas pagal užsienio valstybės teisę ir neturintis juridinio asmens statuso, taip pat Lietuvos Respublikoje įsteigti Europos Sąjungos valstybėse narėse ir kitose Europos ekonominės erdvės valstybėse įsisteigusių įmonių filialai.“

Institucinės viešojo ir privataus sektorių partnerystės sąvoka

Disponavimo įstatymas apibrėžia institucinės partnerystės sąvoką, tuo įnešdamas neaiškumo dėl to, kad institucinė partnerystė vadinama dar vienu VPSP būdu, taip pat neaišku, kodėl VPSP būdai reglamentuojami ne viename, o atskiruose įstatymuose. Disponavimo įstatyme pateikta institucinės partnerystės sąvoka: *„**Institucinė viešojo ir privataus sektorių partnerystė** – viešojo ir privataus sektorių partnerystės būdas, kai valstybės ar savivaldybės institucijos funkcijoms priskirtą veiklą*

pagal valdžios ir privataus subjektų partnerystės ar koncesijų sutartis vykdo akcinė bendrovė ar uždaroji akcinė bendrovė (privatus subjektas, jeigu vykdoma valdžios ir privataus subjektų partnerystės sutartis, arba koncesininkas, jeigu vykdoma koncesijų sutartis), kurios akcijų dalis priklauso valstybei ar savivaldybei.“ (Investicijų įstatymo 2 straipsnio 3 dalis).

Institucinės partnerystės sąvoka reikalauja tobulinimo visų pirma dėl to, kad tai nėra VPSP būdas, kaip kad VŽPP ar koncesija, o VPSP forma. Galimos šios VPSP formos:

(1) sutartinė – bendradarbiaujama VPSP sutarties pagrindu Privačiam subjektui įsteigiant atskirą juridinį asmenį VPSP sutarties įgyvendinimui.
(2) institucinė – bendradarbiaujama veikiant kartu viešojo ir privataus kapitalo juridiniame asmenyje, kurio akcijų dalis priklauso valstybei ar savivaldybei.

Abu VPSP būdai gali būti įgyvendinti abiem VPSP formomis, t.y. tiek koncesija, tiek VŽPP gali būti tiek sutartinės, tiek institucinės.

Institucinės partnerystės sąvoką siūloma iš Disponavimo įstatymo perkelti į VPSP reglamentuojančius teisės aktus kur ji būtų apibrėžta ne šalia pagrindinių įstatyme vartojamų sąvokų, o kitame straipsnyje, šalia bendrųjų VPSP nuostatų. Institucinės VPSP apibrėžimą siūlytina tobulinti taip: „**Institucinė VPSP** – VPSP forma, kai viešąsias paslaugas ir (ar) komercinę veiklą pagal VŽPP ar koncesijų sutartis vykdo akcinė bendrovė ar uždaroji akcinė bendrovė, kurios akcijų dalis priklauso valstybei ar savivaldybei.“

Sutartinės viešojo ir privataus sektorių partnerystės sąvoka

Taip pat būtinas sutartinės VPSP formos apibrėžimas, kurio teisės aktuose iki šiol nėra. Toks apibrėžimas galėtų būti pateikiamas VPSP reglamentuojančiuose teisės aktuose šalia bendrųjų VPSP nuostatų, nėra poreikio jo įtraukti į pagrindines įstatyme vartojamas sąvokas. Siūlytina reglamentuoti tokį sutartinės VPSP apibrėžimą: „**Sutartinė VPSP** – VPSP forma, kai viešąsias paslaugas ir (ar) komercinę veiklą pagal VŽPP ar koncesijų sutartis vykdo privataus subjekto pagal VPSP sutarties reikalavimus įsteigtas juridinis asmuo.“

IV.2.7. Institucinės VPSP taikymo Lietuvoje problematika

Lietuvoje nuo 2010 metų įvedus institucinės VPSP sąvoką, nebuvo pasinaudota galimybe VPSP įgyvendinti institucine VPSP forma. Pagrindinė priežastis yra nelankstus teisinis reglamentavimas, draudžiantis Privačiam subjektui turėti daugiau, kaip 49 procentus akcijų bendrai steigiamo juridinio asmens (akcinės bendrovės arba uždarosios akcinės bendrovės) įstatiniame kapitale arba esamo juridinio asmens, kurio savininku yra valstybė arba savivaldybė, padidintame įstatiniame kapitale. Be to, kadangi Disponavimo įstatymas reikalauja, kad valstybei arba savivaldybei turi priklausyti ne mažiau, kaip 51 procentas akcijų, pagal Eurostato patvirtinto MGDD ir nuostatas, turtas, sukurtas įgyvendinant institucinę VPSP sutartį būtų automatiškai apskaitomas valstybės balanse, kas įtakotų valstybės biudžeto deficitą.

Disponavimo įstatymo 22 straipsnio 4 dalyje nurodoma, kad *„Valstybė ar savivaldybė gali turtą investuoti įsigydama steigiamos arba įstatinį kapitalą didinančios akcinės bendrovės ar uždarosios akcinės bendrovės akcijų, kurios visuotiniame akcininkų susirinkime valstybei ar savivaldybei (savivaldybėms) arba joms kartu suteikia daugiau negu 50 procentų balsų.“* Vadinasi vadovaujantis Disponavimo įstatymu institucinė VPSP galima tik tuo atveju, kai valstybei ar savivaldybei priklauso daugiau negu 50 procentų akcijų akcinės bendrovės ar uždarosios akcinės bendrovės, įgyvendinančios VPSP sutartį.

Vadovaujantis Eurostato VPSP statistinio vertinimo vadovo 15 skyriumi, jeigu viešajam subjektui priklauso daugiau kaip 50 procentų akcijų, VPSP sutarties metu sukurto turto vertė turi būti apskaityta valstybės/ savivaldybės balanse, kas įtakoja biudžeto deficitą. Kadangi VPSP projektus įgyvendinančių institucijų siekis, kad VPSP sutartys neįtakotų jų biudžeto deficito, jos automatiškai atsisako institucinių VPSP.

Konkretaus VPSP projekto atveju nesvarstant institucinės VPSP galimybės, o automatiškai jos atsisakant, neįvertinama galima institucinės VPSP nauda nepaisant to, kad VPSP sutartis įtakos valstybės / savivaldybės biudžeto deficitą.

Institucinės VPSP privalumai:

- Viešasis subjektas turi galimybę kartu su Privačiu subjektu dalyvauti steigiamo juridinio asmens, atsakingo už VPSP sutarties įgyvendinimą, valdyme.
- Viešasis subjektas turi galimybę gauti papildomas pajamas – dalintis su Privačiu subjektu investicijų grąžą dividendų forma.

Institucinė VPSP taipogi turi ir savo trūkumus:

- Viešasis subjektas, proporcingai savo turimų akcijų skaičiui juridiniame asmenyje, įgyvendinančiame VPSP sutartį, prisiima statybos, tinkamumo, finansavimo ir kitas rizikas.
- VPSP sutarties metu sukurto turto vertė turi būti apskaityta valstybės/ savivaldybės balanse (esant dabartiniam teisiniam reguliavimui).

Jeigu Viešasis subjektas nori turėti daugiau kontrolės galimybių įgyvendinant VPSP sutartį, vertėtų pagalvoti apie institucinės VPSP formos pasirinkimo galimybes.

Siekiant suteikti institucinei VPSP daugiau lankstumo, teisės aktuose siūloma nenustatyti valstybei/ savivaldybei priklausančių akcijų minimalaus skaičiaus bendrame su privačiu subjektu juridiniame asmenyje. Atsižvelgiant į tai, kiek strategiškai svarbus yra VPSP projektas, atlikus kaštų naudos analizę, pats Viešasis subjektas turėtų nuspręsti ir pasirinkti akcijų proporciją tarp Viešojo subjekto ir Privataus subjekto steigiamo juridinio asmens įstatiniame kapitale. Priklausomai nuo valstybės politikos, Privačiam subjektui gali būti leidžiama arba neleidžiama turėti įstatinio kapitalo didžiąją akcijų dalį, pavyzdžiui, įgyvendinant VPSP projektą oro uostų srityje, Privačiam subjektui galėtų būti leidžiama turėti ne daugiau kaip 49 procentus kartu su Viešuoju subjektu steigiamo juridinio asmens įstatinio kapitalo akcijų.

Pažymėtina, kad teisės aktuose nebelikus reikalavimo dėl minimalaus valstybei/ savivaldybei priklausančių akcijų skaičiaus, yra galimybė, kad institucinės VPSP metu sukurto turto vertė nebus apskaityta valstybės/ savivaldybės balanse - vadovaujantis Eurostato VPSP statistinio vertinimo vadovo 15 skyriumi, jeigu viešajam subjektui priklauso mažiau kaip 10 procentų akcijų - VPSP sutarties metu sukuto turto vertė nėra apskaitoma valstybės/ savivaldybės balanse. Jeigu viešajam subjektui priklauso mažiau, kaip 20 procentų akcijų - tai daro nedidelę įtaką sprendimui ar VPSP sutarties metu sukurto turto vertė apskaitoma valstybės/ savivaldybės balanse.

IV.2.8. Reglamentuotini aspektai

Kadangi VPSP planavimas yra sudėtinė visų valstybės planuojamų veiklų, įskaitant investicijų dalis ir šiuo metu jau atskiros VPSP planavimo nuostatos jau yra įtrauktos į Strateginio valdymo metodiką, siekiant vengti teisinio neaiškumo ir dubliavimosi, siūloma Investicijų įstatyme atsisakyti nuostatų, kurios susijusios su valstybės investicijų planavimų / įgyvendinimu, įskaitant VPSP reguliavimu ir nustatyti, kad valstybės ir savivaldybės VPSP planavimą reglamentuoja Strateginio valdymo įstatymas ir jį lydintieji teisės aktai.

Investicijų įstatymas reglamentuoja ne tik VPSP planavimą, tačiau ir institucinę VPSP sistemą, VPSP projektų rengimo ir iš dalies įgyvendinimo procesą, turto perdavimo ir grąžinimo klausimus. Atsisakant Investicijų įstatyme bet kokio teisinio reglamentavimo, susijusio su VPSP, atitinkamas nuostatas reikia perkelti į Strateginio valdymo įstatymą, Koncesijų įstatymą arba VPSP įstatymą (priklausomai nuo pasirinktos I arba II alternatyvos), ir kitus įstatymus (pagal poreikį). Be to, siūloma atsisakyti Disponavimo įstatyme pateiktos institucinės VPSP sąvokos ją perkeliant į Koncesijų įstatymą arba VPSP įstatymą, priklausomai nuo pasirinktos I ar II alternatyvos, nurodytos šioje Studijos dalyje. Taip pat reikia tikslinti Disponavimo įstatymo 22 straipsnio 6 ir 7 dalis.

Taip pat esamą VPSP teisinį reglamentavimą būtina papildyti naujomis nuostatomis, kurios sukurtų teisinį aiškumą ir padėtų efektyviau įgyvendinti VPSP planavimo ir įgyvendinimo procesą. Naujos nuostatos apimtų žemiau lentelėje nurodytus aspektus.

VPSP teisinis reglamentavimas

Teisės aktų nuostatos	Ar šiuo metu yra reglamentuojama?	Ar reikia keisti esamą reglamentavimą?	Ar siūlomas naujas teisinis reglamentavimas?
Sąvokos (VPSP, VžPP, institucinė VPSP, Koncesija)	X	X	X
VPSP principai, tikslai			X
Išimtys taikant Koncesijų įstatymą	X	X	
Išimtys taikant VPSP			X
VPSP būdai, formos.	X	X	
VPSP būdų požymiai, jų pasirinkimas			X
VPSP projektų apimtys, konsolidavimas			X
Turto, žemės valdymas, naudojimas, disponavimas, grąžinimas, nuosavybės teisė	X	X	
Veiklos ir jų perdavimas, priklausomai nuo VPSP būdo			X
VPSP planavimo procesas	X	X	
VPSP kriterijai planavimo etape			X
VPSP fiskalinis tvarumas			X
Privačios iniciatyvos galimybė	X	X	
Privačios iniciatyvos kriterijai, vertinimas			X
VPSP tikslingumo dokumentų rengimas, vertinimas, sprendimų priėmimas	X	X	

VPSP tikslingumo sprendimų peržiūra	X	X	
Pirkimo organizavimas ir vykdymas	X	X	
VPSP konsolidavimas Pirkimo etape			X
Pirkimų centralizavimas			X
Privalomos VPSP sutarčių nuostatos	X	X	
VPSP sutarčių vertinimas	X	X	
VPSP sutarčių įgyvendinimas,	X	X	
VPSP skatinimo priemonės			X
VPSDP teisės aktų vykdymo kontrolė, institucijų funkcijos	X	X	
Stebėsena, viešinimas	X	X	

Detalesni pasiūlymai, kokius teisės aktus siūloma tobulinti, kas yra įstatymų reguliavimo objektas, o kas Vyriausybės nutarimų ar ministrų įsakymo reguliavimo objektas, yra pateikti Studijos IV dalies 5 skyriuje.

IV.3. Standartinis požiūris ir reikalavimai skirtingo mąsto ir rizikos VPSP projektams

Dalis Lietuvoje rengiamų ir įgyvendinamų VPSP projektų investicijų sumos mažos, pavyzdžiui, paslaugų koncesijos, viešųjų pastatų renovavimo / modernizavimo VŽPP projektai. Nors investicijų vertės nėra didelės, tačiau VPSP projekto pasirengimo, Pirkimo vykdymo ir projekto įgyvendinimo kaštai bei rizikos išlieka panašūs, kaip ir didesnės vertės projektų. Mažėjant projekto vertei, jo rengimo ir įgyvendinimo kaštų dalis visoje kaštų struktūroje didėja, tuo pačiu mažėja santykinė socialinė-ekonominė nauda ir tikslingumas tokį projektą įgyvendinti VPSP būdu. Nedidelės vertės VPSP projektai taip pat susiduria su kitais iššūkiais, tokiais kaip mažas investuotojų susidomėjimas, didesni finansavimo kaštai. Nedidelės vertės VPSP projektų iššūkius padėtų išspręsti:

(1) projekto vertės ribų, kurioms esant VPSP projektas nebūtų įgyvendinamas taikant VPSP rengimui taikomus teisės aktus, nustatymas.
(2) VPSP projektų konsolidavimas.
(3) VPSP projektų rengimo ir įgyvendinimo procedūrų supaprastinimas, kuris sutrumpintų šių projektų rengimo laiką ir sumažintų kaštus.

Įprastai Privataus subjekto dalyvavimas pagrįstas realia viešojo sektoriaus nauda. Įprastu atveju pagrindinis motyvas renkantis VPSP yra vertė už pinigus (angl. *Value for money*). Atliekant analizę yra vertinama ar privataus sektoriaus dalyvavimas sukuria realią viešojo sektoriaus naudą (vertę už pinigus) ir jeigu taip, kokio dydžio yra tokia nauda. Finansinė nauda išreiškiama grynosios dabartinės investicijų vertės rodikliu, kuris palyginamas su lyginamojo viešojo sektoriaus modelio rodikliu. Taip pat yra vertinamos ir kitos viešojo sektoriaus naudos. Tačiau kiekvieno projekto nėra galimybės įvertinti vadovaujantis verte už pinigus, kadangi toks vertinimas užima daug laiko ir sąnaudų, todėl dalis valstybių yra pasirinkę naudoti kapitalo investicijų apimties kriterijų sprendžiant ar projektas turi būti įgyvendinamas VPSP būdu. Dalis užsienio valstybių yra nusistatę kapitalo investicijų dydžio ribas pagal kurias tik dalis projektų gali būti įgyvendinami, kaip VPSP projektai. Jei kapitalo investicijos yra mažesnės už nustatytas ribas, tokiu atveju šių projektų įgyvendinimas VPSP būdu net nesvarstomas, nors projektai atitinka VPSP būdingus požymius.

Šalis	Kriterijus	Riba
Singapūras	Investicijų vertė	50 mln. USD
Australija	Investicijų vertė	35 mln. USD
Kanada	Investicijų vertė	37 mln. USD
Jungtinė Karalystė	Investicijų vertė	36 mln. USD
Brazilija	Investicijų vertė	12 mln. USD
Etiopija	Investicijų vertė	50 mln. USD

Šaltinis: Improving Value For Money In Small-scale PPPs. Ncp Research Paper, 2019

Išanalizavus Lietuvoje 2005 - 2022 m. pasirašytų koncesijų sutarčių statistiką pastebėtina, jog vidutinė investicijų vertė yra 11,7 mln. EUR, o VžPP projektų (2010 - 2022 m. laikotarpis) - 17,27 mln. Eur. Tačiau iš koncesijų statistikos eliminavus ŠMSM kartu su Vilniaus miesto savivaldybės administracija įgyvendinamą VPSP sutartį dėl projekto „Daugiafunkcio sveikatinimo, ugdymo, švietimo, kultūros ir užimtumo skatinimo komplekso" įgyvendinimo ir SAM įgyvendinimą VPSP sutartį dėl automobilių stovėjimo aikštelių infrastruktūros plėtros Santariškių medicinos įstaigų miestelyje viešosios darbų koncesijos suteikimo, o iš VžPP sutarčių statistikos eliminavus KAM įgyvendinamas tris VPSP sutartis dėl karinių miestelių sukūrimo ir paslaugų teikimo Vilniaus r., Šilalėje ir Šiauliuose, investicijų vertė gana ženkliai sumažėtų. Dvylikoje šiuo metu įgyvendinamų koncesijų sutarčių (sudarytų 2005 - 2022 m. laikotarpyje) bei vienoje VžPP sutartyje (sudarytų 2010 - 2022 m. laikotarpyje) investicijų vertė net neviršija 2 mln. Eur.

IV.3.1. Kapitalo investicijų ribos nustatymas VPSP projektams

Dauguma šaltinių[60] nurodo, jog VPSP projektų rengimo ir įgyvendinimo kaštai sudaro apie 5 procentus išsivysčiusiose ekonomikose, ir 5-10 procentų nuo projekto kaštų besivystančiose ekonomikose (Lietuvą priskiriant prie išsivysčiusių šalių, šis dydis taip pat turėtų sudaryti iki 5 procentus projekto investicijų apimties). Todėl, vertinant projekto rengimo ir įgyvendinimo kaštų dalį projektų biudžetuose, tikslinga siekti, jog šių kaštų dalis neviršytų minimų 5 procentų. Šią ribą viršijus, projektui neturėtų būti taikomas VPSP projektams skirtas teisinis reguliavimas arba projektas turi būti konsoliduojamas su kitais projektais. Lietuvoje preliminarūs mažesnės nei vidutinės VPSP projekto vertės rengimo ir įgyvendinimo kaštai yra apie 97 000 EUR (į šią sumą nėra įtraukti Privačių subjektų kaštai, patirti rengiantis Pirkimui ir dalyvaujant Pirkimo procedūrose), todėl nedidelės vertės projektu siūloma laikyti projektą, kurio kapitalo investicijų išlaidos – iki 2 mln. EUR (97 000 x 100 : 5 = 1 940 000 EUR).

Teisės aktuose nustačius minimalią kapitalo investicijų ribą (iki 2 mln. Eur be PVM), kurios (net įvertinus konsolidavimo tikslingumą) nepasiekus projektui nebūtų taikomas VPSP teisinis reguliavimas, didesnė dalis paslaugų koncesijų, gatvių apšvietimo sistemų, viešųjų pastatų renovacijos / modernizavimo projektų, t.y. tokio tipo VPSP projektai, kuriuose investicijų išlaidos visoje projektų kaštų struktūroje sudarys santykinai mažesnę dalį (atitinkamai, didesnę – veiklos išlaidos), kurie anksčiau buvo įgyvendinami VPSP būdu, nesant galimybės juos konsoliduoti, bus įgyvendinami kitais būdais, pavyzdžiui, tradicine viešojo pirkimo-pardavimo sutartimi ar koncesijos sutartimi (turima omeny koncesija, kuri rengiama ir įgyvendinama nesivadovaujant VPSP rengimui taikomais teisės aktais, Pirkimo procedūra vykdoma pagal Koncesijų įstatymą). Toks reglamentavimas padėtų valstybės / savivaldybės biudžeto lėšas, išleidžiamas nedidelių kapitalo investicijų projektų rengimui ir įgyvendinimui, naudoti racionaliau, o taip pat sutrumpintų tokių projektų rengimo ir įgyvendinimo laiką. Vidutiniškai VPSP projekto rengimas iki VPSP sutarties įgyvendinimo trunka nuo 20 iki 33 mėnesių, priklausomai nuo VPSP projekto sudėtingumo ir apimties, Viešojo subjekto kompetencijos, politinio palaikymo ir kitų aplinkybių.

Vidutinė VPSP projektų rengimo trukmė

Proceso etapas	Trukmė
IP ir PK rengimas	3 – 4 mėn.
IP ir PK vertinimas. Sprendimo priėmimas	2 – 4 mėn.
Pirkimo dokumentų rengimas	2-4 mėn.
Pirkimo dokumentų vertinimas ir tvirtinimas	1 mėn.
Pirkimo procedūrų vykdymas	12 - 20 mėn.
Iš viso:	**20 - 33 mėn.**

Įvedus minimalią kapitalo investicijų ribą (2 mln. Eur), vidutinis projektų, kuriuose kapitalo investicijos nesiekia nustatytos ribos, nors tokie projektai turi VPSP požymių, rengimo iki sutarties pasirašymo vidutinis terminas būtų 11-15 mėn.

Proceso etapas	Trukmė
IP rengimas	2– 3 mėn.
IP vertinimas. Sprendimo priėmimas	2 mėn.
Pirkimo / koncesijos dokumentų rengimas	1-2 mėn.
Pirkimo / koncesijos procedūrų vykdymas	6 - 8 mėn.

[60] https://cdn.gihub.org/umbraco/media/2345/chapter-3-financing-project-preparation-pages-37-50.pdf

Iš viso:	11 - 15 mėn.

Siūloma teisiniame reguliavime nustatyti, jog nustatytą kapitalo investicijų ribą (2 mln. Eur be PVM) kas vienerius metus peržiūrės Vyriausybė ir būtent Vyriausybė galės priimti pakeitimus dėl naujos ribos nustatymo. Toks peržiūrėjimas yra būtinas dėl infliacijos, nuolat besikeičiančių medžiagų įkainių ir didėjančio darbo užmokesčio, siekiant, kad VPSP teisinė sistema būtų lanksti, veiksmingai prisitaikanti prie kintančios situacijos. Įpareigojimas Vyriausybei peržiūrėti investicijų ribą suteiks galimybę lanksčiau atlikti pakeitimus nekeičiant pačio įstatymo, kuriame būtų nustatyta pirminė kapitalo investicijų riba, taikytina VPSP projektams. Kaip nurodyta šios Studijos IV dalies 5 dalyje, Vyriausybės ir kitų įgaliotų valstybės institucijų priimti norminiai teisės aktai yra lankstesnė priemonė, todėl geriau pritaikyti detaliems ypatumams, susijusiems su VPSP planavimu ir įgyvendinimu bei reguliavimu, nustatyti.

IV.3.2. VPSP projektų konsolidavimas (apjungimas)

Siekiant sumažinti savivaldybių patiriamus VPSP projektų rengimo ir įgyvendinimo kaštus bei padidinti VPSP projektų konkurencingumą ir patrauklumą investuotojams bei finansuotojams, dabar galiojančiose VPSP taisyklėse savivaldybėms rekomenduojama apjungti planuojamus VPSP projektus ir tokiu būdu sumažinti administravimo išlaidas. Jau dabartiniame teisiniame reguliavime savivaldybių VPSP projektai gali būti konsoliduoti pagal funkcines zonas ar ūkio šakos (sektoriaus) ir kitais teisės aktų nustatytais būdais. Pavyzdžiui dvi ar daugiau savivaldybių gali apjungti planuojamus mokyklų modernizavimo arba plėtros projektus. Taip pat VPSP taisyklėse šalimais esančioms savivaldybėms rekomenduojama apjungti projektus, kurie apima abiejų savivaldybių teritorijas ir yra aktualūs abiejų savivaldybių bendruomenėms t. y. VPSP projektus konsoliduoti pagal funkcines zonas. Visgi praktikoje savivaldybės konsoliduoja tik toje pačioje savivaldybėje esančius kelis objektus (pavyzdžiui Ukmergės rajono savivaldybė įgyvendina VPSP projektą, kurio objektas yra 10 viešųjų pastatų energetinio efektyvumo modernizavimas), tačiau nekonsoliduojami projektai, kurie galėtų apimti kelių savivaldybių teritorijas / projektus. Atskiri viešieji subjektai vengia jungtis į bendrus projektus dėl kelių priežasčių - skirtingos politinės partijos, atsakomybių takoskyros, mažai konsoliduotų projektų sėkmingų pavyzdžių, skirtingi viešųjų subjektų poreikiai ir abejonės dėl tų poreikių suderinamumo. Be to, savivaldybių galimybė konsoliduoti projektus pagal funkcines zonas nors ir yra įtvirtinta dabar galiojančiose VPSP taisyklėse, tačiau esama teisinė bazė nesudaro palankių sąlygų savivaldybėms bendradarbiauti kartu teikiant viešąsias paslaugas ir/ar vystant infrastruktūrą. Esama teisinė bazė yra pritaikyta tik vienos savivaldybės viešųjų paslaugų teikimui ir/ar infrastruktūros vystymui. Pavyzdžiui viešojo transporto maršrutai einantys per daugiau nei dvi savivaldybes priskiriami tolimojo susisiekimo maršrutams, kompensavimas už lengvatinių keleivių vežimą skiriamas tik atskiroms savivaldybėms, biudžetinių įstaigų savininkė gali būti tik viena savivaldybė ir t.t. Tokios teisinės bazės nuostatos riboja savivaldybių galimybes bendrų projektų vykdymo metu bendradarbiauti įgyvendinant iniciatyvas skirtas teikti viešąsias paslaugas. Keičiant VPSP projektų teisinį reguliavimą būtina sistemiškai įvertinti teisinį reglamentavimą ir šiuo aspektu (CPVA jau yra informavusi VRM dėl teisinių ribojimų savivaldybėms kartu įgyvendinti projektus pagal funkcines zonas).

Visame pasaulyje rengiamos VPSP programos skirtos sektoriams (pvz. gatvių apšvietimo programa, kelių modernizavimo programa, mokyklų programa ir t.t.), kurios apima keleto VPSP projektų įgyvendinimą ir dažnu atveju yra bent jau dalinai subsidijuojamos vyriausybių. Su nauja strateginio valdymo sistema pasikeitė VPSP inicijavimo ir taikymo aplinkybės, kaip nurodyta šios galimybių studijos 3 dalyje. Kai valstybės institucijų programavimo lygmens planavimo dokumentuose numatytus uždavinius ir veiklas gali įgyvendinti savivaldybės, ir programavimo lygmens dokumentuose numatyta galimybė uždavinius ir veiklas įgyvendinti partnerystės būdu, valstybės institucijos turėtų rengti partnerystės būdo taikymo skatinimo priemones, palengvinančias

partnerystės būdo taikymą ir didinančias jo patrauklumą, taip pat sumažinančias administracines sąnaudas savivaldybėms. Tai būtų finansinės ar techninės pagalbos paskata, kurias ministerijos gali pasiūlyti savivaldybėms skatinant jas pasirinkti VPSP būdo taikymą. Tai taip pat būtų ir priemonė leidžiant kelis tos pačios srities projektus konsoliduoti (pvz. kelių savivaldybių nedideli gatvių apšvietimo projektai konsoliduojami ir jų Pirkimo procedūros vykdomos kartu, vėliau, jei tikslinga, pasirašoma ir bendra sutartis).

Pagrindiniai veiksniai, skatinantys konsoliduoti VPSP projektus yra masto ekonomija, atskirų projekto etapų (iniciavimo, rengimo ir Pirkimo procedūrų) optimizavimas (laiko sutaupymas tiek viešajam sektoriui, tiek privatiems rinkos dalyviams) bei (tam tikrais atvejais, kai rinkoje nėra patirtį turinčių rinkos dalyvių ar stambių finansuotojų) – siekis pritraukti stambesnius rinkos dalyvius bei finansuotojus, tokius, kaip EIB, NIB ar EBRD.

Lietuvoje 2015 – 2022 m. laikotarpyje buvo sudaryta 11 VžPP sutarčių, iš šių projektų didžiausia kapitalo investicijų vertė - 33,7 mln. Eur., mažiausia investicijų vertė - 890 000 Eur. Tačiau projektų, kurie dar tik yra inicijuojami (gauta CPVA išvada dėl partnerystės socialinės ekonominės naudos) tendencija tokia, kad kapitalo investicijos mažėja, pavyzdžiui iš dabar inicijuojamų 13 VžPP projektų 11 projektų investicijų vertė neviršija 10 mln. Eur, kai tuo tarpu vidutinė investicijų vertė pasirašytų sutarčių VžPP projektų (2010 - 2022 m. laikotarpis) - 17,27 mln. Eur. Dalis projektų, kurių investicijų vertė nesiekia 10 mln. Eur galėjo būti konsoliduojami, pavyzdžiui: Tauragės rajono savivaldybės ir Kaišiadorių rajono savivaldybės gatvių modernizavimo projektai; Trakų rajono savivaldybės, Klaipėdos rajono savivaldybės ir Kauno rajono savivaldybės gatvių apšvietimo projektai.

Lietuvoje 2015 – 2023 m. laikotarpyje buvo sudaryta 12 koncesijų sutarčių, iš šių projektų didžiausia kapitalo investicijų vertė beveik 106 mln. Eur, mažiausia investicijų vertė - nulis eurų, tačiau net dešimtyje sutarčių investicijų vertės neviršijo 10 mln. Eur. Tačiau projektų, kurie dar tik yra inicijuojami (gauta CPVA išvada dėl partnerystės socialinės ekonominės naudos) tendencija tokia, kad kapitalo investicijos mažėja, pavyzdžiui iš dabar inicijuojamų 13 koncesijų projektų net 11 projektų investicijų vertė neviršija 10 mln. Eur, iš jų net 5 projektuose investicijų vertės neviršija 1 mln. eurų, kai tuo tarpu vidutinė investicijų vertė pasirašytų koncesijos sutarčių (2005 - 2022 m. laikotarpis) - 11,7 mln. Eur. Dalis projektų, kurių investicijų vertė nesiekia 10 mln. Eur galėjo būti konsoliduojami, pavyzdžiui: Daugiafunkcinio sveikatinimo ir laisvalaikio centras Nemuno saloje kartu su Kauno ledo rūmais arba Šiaulių ir Panevėžio arenos.

Kaip jau buvo minėta aukščiau dabar galiojančiose VPSP taisyklėse savivaldybėms rekomenduojama apjungti planuojamus VPSP projektus, tačiau kol kas praktikoje yra apjungti tik toje pačioje savivaldybėje esantys objektai (tokius projektus įgyvendina Ukmergės rajono, Šilutės rajono ir Kaišiadorių rajono savivaldybės). Įstatymų lygmeniu turėtų būti įtvirtintas bendras principas, tiek savivaldybėms, tiek centrinės valdžios institucijoms ieškoti konsolidavimo galimybių tiek sujungiant kelis panašius objektus, tiek konsoliduojant pagal funkcines zonas. Konsolidavimo kriterijus galėtų nustatyti Vyriausybė arba tokie kriterijai būtų įtvirtinti CPVA rengiamuose metodiniuose dokumentuose.

<u>Neįžvelgiame galimybių teisės aktuose numatyti privalomą projektų konsolidavimą, kadangi išlieka tikimybė, kad ne visi VPSP projektai galės būti konsoliduoti dėl įvairių priežasčių:</u>

(1) kaip jau buvo minėta aukščiau šiuo metu teisinės bazės nuostatos riboja savivaldybių galimybes bendrų projektų vykdymo metu bendradarbiauti įgyvendinant iniciatyvas skirtas teikti viešąsias paslaugas (konsoliduoti pagal funkcines zonas);
(2) Koncesijų įstatyme nėra numatyta galimybė sudaryti vidaus sandorius ir visais atvejais privaloma atlikti konkurencingą procedūrą (skelbti Pirkimą) todėl, jei teisiniu reguliavimu

iš esmės būtų sukurtos sąlygos privalomam konsolidavimui, galėtų būti sudarytos sąlygos apskritai nebeįgyvendinti koncesijų atliekant konkurencingas procedūras, kadangi tinkamo konsolidavimui projekto gali tiesiog nebūti projekto inicijavimo metu;

(3) projektus gali būti netikslinga konsoliduoti dėl skirtingų projektų rizikų, skirtingų geografinių lokacijų, skirtingų projektų tipų (pavyzdžiui baseino koncesijos projektas ir ETPT modeliu įgyvendinamas pastato energijos efektyvumo didinimas) ir pan.

IV.3.3. VPSP projektų rengimo ir įgyvendinimo procedūrų supaprastinimas

Siekiant gerinti VPSP būdo taikymo aplinką ir taip išnaudoti privačių lėšų pritraukimo potencialą, būtina supaprastinti VPSP projektų rengimo ir įgyvendinimo procesą atsisakant netikslingų ir jokios pridėtinės vertės nekuriančių etapų.

Atsižvelgiant į tai, kad pats Pirkimo etapas vykdomas vadovaujantis įstatymais, įgyvendinančiais ES direktyvas, nėra galimybių supaprastinti pačias Pirkimo procedūras reglamentuojančias nuostatas. Pirkimo procedūroms, nesiekiančioms direktyvose nustatytos vertės, ir taip taikomas supaprastintas Pirkimo procedūrų reguliavimas. Analizuojant VPSP projektų rengimą reglamentuojančius teisės aktus bei Viešųjų subjektų apklausas, darytina išvada, kad daugiausia iššūkių kyla VPSP projektų rengimo etape – rengiant ir derinant IP ir kt.

Siūlytinos šios tobulintinos centrinės valdžios VPSP projektų rengimo tvarkos, nurodytos VPSP taisyklėse, **sritys, kurios galėtų sutrumpinti ir supaprastinti VPSP procesą**:

(1) atsisakyti VPSP projektų komisijos, kadangi jos vaidmuo tik formalus, dubliuojantis vėlesniuose etapuose Vyriausybėje vykstančius svarstymus. Be to, VPSP projektų komisija savo siūlyme dėl VPSP projekto įgyvendinimo tikslingumo Vyriausybei neteikia papildomų, CPVA išvadoje dėl partnerystės projekto socialinės ekonominės naudos nepaminėtų, išvadų ar pastebėjimų. Taip pat pastebėtina, kad VPSP komisijos darbe dalyvauja ministerijų, kurios vėliau dalyvauja Vyriausybės sprendimo dėl VPSP projekto tikslingumo priėmimo procese, atstovai. Po VPSP komisijos sprendimo, kuris yra rekomendacinio pobūdžio, klausimas dėl VPSP projekto tikslingumo yra derinamas su suinteresuotomis ministerijomis, vėliau aptariamas ministerijų atstovų pasitarime, Vyriausybės pasitarime ir tik po to teikiamas į Vyriausybės posėdį sprendimo priėmimui. Todėl manytina, kad VPSP projekto svarstymas komisijoje yra perteklinis;

(2) VPSP taisyklių 14 punkte nurodoma, kad Finansų ministerija teikia VPSP projektų komisijai išvadą apie centrinės valdžios partnerystės projektą įgyvendinančios institucijos finansines galimybes prisiimti įsipareigojimus pagal partnerystės projektą. Pažymėtina, kad Viešųjų subjektų finansinės galimybės prisiimti finansinius įsipareigojimus pagal VPSP projektą yra įvertinamos IP klausimyno ir VPSP skaičiuoklės rengimo metu bei tikrinamos CPVA teikiant išvadą dėl partnerystės projekto socialinės ekonominės naudos, todėl Finansų ministerijai nėra tikslinga rengti papildomą išvadą, siūlytina jos atsisakyti. Kadangi sprendimą dėl VPSP projekto tikslingumo priima Vyriausybė (VPSP taisyklių 19 punkte numatytu atveju – Seimas), Finansų ministerijos atstovas visuomet gali teikti pastabas Vyriausybės/ Seimo nutarimo projektui;

(3) atsižvelgiant į Strateginio valdymo įstatymo ir Strateginio valdymo metodikos nuostatas, pagal kurias bet kurio projekto, kuriame numatomos investicijos viršija 1 mln. EUR. ir kuriam turi būti parengtas IP, kaštų naudos analizė yra atliekama iki VPSP tikslingumo vertinimo. Todėl būtina tikslinti teisines nuostatas numatant, kad CPVA teikia išvadą ne dėl projekto socialinės ekonominės naudos, o tik dėl VPSP tikslingumo (savivaldybėms paliekant pareigą rengti IP ir jį teikti vertinimui CPVA kartu su VPSP tikslingumo dokumentais, jeigu rengiant strateginio valdymo dokumentus IP nebuvo rengtas). Tai taip

pat prisidės prie VPSP projektų rengimo proceso supaprastinimo, kadangi Viešiesiems subjektams nereikės pakartotinai rengti IP, o tik VPSP tikslingumo dokumentus.

IV.4. Ilgai trunkančios ir neefektyvios Pirkimo procedūros. Tokių procedūrų centralizavimo galimybės ir nauda

VPSP projektų įgyvendinimo procese Pirkimo etapas trunka didžiausią laiko terminą (žr. žemiau esančią lentelę) ir šio etapo sėkmingas realizavimas yra vienas iš VPSP projektų sėkmės faktorių, nes jo metu turi būti atrinktas Privatus subjektas, kuris įgyvendins VPSP sutartį.

Potencialūs vidutiniai VPSP projekto etapų terminai

Proceso etapas	Trukmė
IP ir PK rengimas	3 – 4 mėn.
IP ir PK vertinimas. Sprendimo priėmimas	2 – 4 mėn.
Pirkimo dokumentų rengimas	2-4 mėn.
Pirkimo dokumentų vertinimas ir tvirtinimas	1 mėn.
Pirkimo procedūrų vykdymas	12 - 20 mėn.
Iš viso:	**20 - 33 mėn.**

VžPP atveju Pirkimai vykdomi vadovaujantis VPĮ, VPGSSĮ, Komunalinių pirkimų įstatymu, o koncesijų atveju – vadovaujantis Koncesijų įstatymu. Nors Pirkimų procedūroms taikytini reikalavimai iš esmės nesiskiria nuo tradicinių viešajam sektoriui įprastų procedūrų, nepaisant to, dėl VPSP projektų kompleksiškumo, ilgalaikiškumo, rizikų pasidalinimo detalaus aprašymo poreikio Viešieji subjektai vykdydami Pirkimą susiduria su iššūkiais:

(1) ilgai trunkančios Pirkimo procedūros. Pirkimo procedūros trunka vidutiniškai apie 24 mėn;
(2) aukštos specializuotos kompetencijos poreikis rengiant ir įgyvendinant VPSP projektus. Pirkimai reikalauja specifinių techninių, teisinių ir finansinių žinių, kurios būtinos kompetentingai vedant derybas su potencialiais investuotojais, tuo tarpu dažnai Viešajam subjektui VPSP projektas būna vienetinė patirtis, todėl nėra galimybių sukaupti reikiamų žinių. Todėl tiek Lietuvoje, tiek tarptautinėje praktikoje dažniausiai išoriniai konsultantai ar valstybių įsteigti VPSP kompetencijų centrai teikia pagalbą organizuojant ir vykdant Pirkimo procesą – rengiant Pirkimo dokumentus, teikiant konsultacijas Pirkimo proceso metu, atstovaujant Viešąjį subjektą derybose ar dialoge. Be to, esant decentralizuotam Pirkimų vykdymui, privatūs rinkos dalyviai susiduria su nevienodu VPSP specifikos supratimu, skirtingu Pirkimų procesų valdymu, procedūrų, ypač dialogo arba derybų supratimu ir vykdymu, o taip pat nevienodu CPVA parengtų VPSP standartinių dokumentų aiškinimu ir taikymu. Pvz. Policijos departamento prie Vidaus reikalų ministerijos ir Krašto apsaugos ministerijos vykdytų Pirkimų procedūras, kur šiems Viešiesiems subjektams ekspertinę pagalbą teikė CPVA VPSP kompetencijų centras, rinkos dalyviai Pirkimų procesus vertina, kaip itin kompetentingai valdomais ir skaidrius, keliančius pasitikėjimą;
(3) dideli Pirkimų vykdymo kaštai, kuriuos sąlygoja tiek aukštos kompetencijos ekspertų poreikis, tiek ilgai trunkantis procesas. Šiuos kaštus patiria tiek viešasis, tiek ir privatus sektorius.

Pirkimo procedūrų centralizavimas. Nauda ir trūkumai

Vienas iš aukščiau nurodytų problemų sprendimo būdų yra Pirkimų įgyvendinant VPSP projektus centralizavimas. Pirkimų centralizavimo praktika taikoma ir kitose šalyse.

Svarbu pastebėti, kad nėra „auksinės taisyklės“, koks modelis ir kokia apimtimi centralizuotų darinių įsitraukimas į Pirkimų procesą yra geriausias, nes tai labai priklauso nuo šalies dydžio, VPSP projektų kiekio, panašaus pobūdžio santykių patirties kituose sektoriuose bei VPSP rinkos brandos.

Nors analizuotuose šaltiniuose daugeliu atveju skirtingų šalių VPSP kompetencijų centrų (angl. *PPP Units*) įsitraukimas į VPSP projektų Pirkimų koordinavimą dažniausiai nėra įvardinamas, kaip „centralizacija“, tai dažniausiai tiesiog įvardinamas, kaip pagalba Pirkimų metu arba darbas tokių Pirkimų komisijose, tačiau *de facto* dalis jų vykdo centralizuotus Pirkimus ir tiesiogiai įsitraukia į Pirkimų procesus.

Pirkimų centralizacija kitose šalyse dažniausiai inicijuojama siekiant formuoti rinką, formuoti gerąją praktiką ir nustatyti gerus veiklos standartus. Vertinant Lietuvos VPSP rinką, ją galima vis dar įvardinti, kaip besiformuojančią, atitinkamai pasitikėjimo rinkoje formavimas ir kokybiškų efektyvių Pirkimų vykdymas gali paskatinti spartesnį rinkos augimą ir bendrą pasitikėjimą VPSP.

VPSP kompetencijos centrų funkcijos ir įsitraukimas skirtinguose VPSP projektų etapuose[61]

Funkcijos	Skirtingų šalių VPSP kompetencijų centrai[62]
Parama VPSP projektus inicijuojančioms institucijoms projekto identifikavimo etape	
Įsitraukimas į potencialo identifikavimą bei VPSP projektų portfelio formavimą	Kroatija, Vokietija, Graikija (S[63]), JK-Anglija (S), JK-Š. Airija, JK-Škotija (S)
Galimybių studijos rengimas	Graikija (S), Airija, JK-Š. Airija, JK-Škotija (S)
Galimybių studijos įvertinimas	Belgija – V (S), Kroatija, Graikija (S), Latvija, Nyderlandai, Portugalija, Slovakija, JK-Anglija (S), JK-Š. Airija, JK-Škotija
Parama projektus inicijuojančioms institucijoms VPSP projekto rengimo etape	
Pagalba renkantis konsultantus	Airija, Graikija (S), Slovakija, JK-Škotija, JK-Šiaurės Airija
Dalyvavimas stebėsenos / priežiūros komitete	Belgija-V, Graikija, Airija, Lietuva, Portugalija, Slovakija, JK-Š. Airija, JK-Škotija (S)
Dalyvavimas projekto komandoje/grupėje	Belgija–V, Airija, Portugalija, JK-Š. Airija, JK–Škotija (S)
Parama projektus inicijuojančioms institucijoms Pirkimų etape	
Veikia kaip Pirkimo institucija	Airija
Dalyvauja derybose dėl sutarties	Airija, JK-Š. Airija, Graikija (S), Portugalija
Dalyvavimas derybose po geriausio pasiūlymo pasirinkimo	Graikija, Airija, Portugalija, JK-Š. Airija
Dalyvavimas finansiniame uždaryme	Airija, Graikija, Portugalija, JK-Anglija, JK-Š. Airija, JK-Škotija
Pasirašo galutinę VPSP sutartį	Airija
Parama VPSP projektus inicijuojančioms institucijoms VPSP projekto įgyvendinimo etape	
Mokėjimų Privačiam subjektui priežiūra	Graikija, Portugalija
VPSP sutarties valdymas	Graikija (S), Portugalija[64]
VPSP projekto įgyvendinimo stebėsena	Belgija – V (S), Graikija (S), Latvija, Portugalija (S), JK-Š. Airija

[61] Šaltinis https://www.eib.org/attachments/epec/epec_establishing_reforming_ppp_units_en.pdf
[62] Kitų ES šalių daugelis VPSP kompetencijų centrų irgi įsitraukia į šių funkcijų vykdymą pagal prašymą ir poreikį
[63] (S) reiškia pagalbinė rolė
[64] Paprašyta vykdo ir sutarties valdymo funkciją.

Kaip matyti iš aukščiau pateiktos lentelės, skirtingų šalių VPSP padalinių įsitraukimo į Pirkimų procesą palyginimo, egzistuoja plati įvairovė sąlygojama konkrečios šalies specifikos, viešojo administravimo praktikų ir patirčių. Į Pirkimo procesą tiesiogiai įsitraukia Airijos, Jungtinės Karalystės -Š. Airijos, Škotijos, Anglijos, Graikijos, Portugalijos, VPSP padaliniai. Vienas kraštutinių įsitraukimo ir unikalių Europoje modelių yra Airijoje, kurios VPSP kompetencijų centras ne tik vykdo Pirkimus savo vardu (veikia kaip perkančioji organizacija), tačiau taip pat sudaro VPSP sutartį ir dalyvauja VPSP projekto įgyvendinime ir objektą perduoda valdyti projekto iniciatoriui tik po statybų etapo, iki tol vykdydamas visą VPSP sutarties valdymą pats.

Airijos VPSP padalinys - Nacionalinės plėtros finansavimo agentūra (National Development Finance Agency (NDFA)) vykdo visus centrinės valdžios (išskyrus projektus, vykdomus transporto ir aplinkosaugos srityse) VPSP projektų Pirkimus. NDFA vaidmuo VPSP sistemoje dvejopas: teikia konsultacijas finansavimo klausimais bei vykdo Pirkimus. Prasidėjus Pirkimų vykdymo etapui, procesas visiškai perduodamas Nacionalinės plėtros finansavimo agentūrai, t.y., šis etapas vykdomas centralizuotai. Ši institucija privalo įvykdyti Pirkimus pagal už VPSP projektą atsakingos institucijos nurodymus ir yra atsakinga už Pirkimų vykdymą, derybas, VPSP sutarties pasirašymą bei jos laikymąsi statybų metu (prasidėjus turto eksploatacijai, projekto valdymas grąžinamas VPSP projektą inicijavusiai institucijai). Vidutiniškai Pirkimų etapas trunka 33 mėn, nors trukmė priklausomai nuo sektoriaus varijuoja – nuo 22 iki 46 mėnesių.

Įvertinant skirtingų šalių patirtį tikslinga konstatuoti, kad analizuojamas VPSP Pirkimų centralizavimas ir kompetencijų telkimas viename juridiniame asmenyje nėra unikalus ir yra taikomas kitose šalyse. VPSP rinkose, kurios yra besiformuojančios, kurių VPSP projektų portfelis yra nedidelis ir gali būti suvaldomas vieno juridinio asmens (kaip yra Lietuvoje), VPSP Pirkimų centralizavimas yra racionalus ir pagrįstas. Tai gali užtikrinti VPSP projektų kokybę, discipliną ir nuoseklumą, sustiprinti viešojo sektoriaus derybines galias naudojantis vieno perkančiojo subjekto kompetencija.

Išanalizavus tarptautinę praktiką, bei įvertintus turimą VPSP patirtį dalyvaujant Pirkimų komisijų veikloje ekspertų teisėmis arba vykdant Pirkimus pagal įgaliojimą, paminėtini šie **Pirkimų centralizavimo pranašumai**:

(1) didelė Pirkimo komandos specializacija. Pirkimo komanda specializuotųsi būtent VPSP projektuose, įgautų specifinių techninių, teisinių ir finansinių žinių, būtinų sėkmingam Pirkimo proceso įgyvendinimui. Tai pačiai komandai dalyvavus skirtinguose VPSP projektuose atsiranda galimybė naudotis anksčiau vykdytų Pirkimų šablonais, kartotinių procesų (anksčiau vykdytų Pirkimų) medžiaga, turima patirtis sąlygoja mažesnę klaidų (ir dokumentų tikslinimo poreikio) tikimybę. Vienam dariniui vykdant Pirkimus suformuojama vieninga procedūrinė praktika, derybų vedimo metodai, kas leidžia tiek viešajam sektoriui, tiek privačiajam aiškiai žinoti, ko tikėtis Pirkimų metu;
(2) Pirkimų dokumentų standartizavimas. Gautos specifinės žinios vykdant Pirkimus gali būti panaudojamos rengiant ir nuolat tobulinant Pirkimo dokumentus, kas taip pat sukurtų vieningą Pirkimo procedūrų praktiką ir didintų privataus sektoriaus ir finansuotojų pasitikėjimą. Be to, standartizavimas sumažintų konkrečių specialistų laiko sąnaudos Pirkimų dokumentams rengti. Pažymėtina, kad nuo 2013 metų CPVA yra parengusi ne tik VžPP ir koncesijoms standartinius dokumentus, bet ir atskiruose sektoriuose įgyvendinamiems VžPP projektams (mokyklų, gatvių apšvietimo sistemų modernizavimo, ETPT);
(3) mažesnė korupcijos tikimybė. Pirkimų dokumentų standartizacija ir Pirkimų komandos specializacija kurdamos vieningą Pirkimo procedūrų praktiką tuo pačiu mažins korupcijos pasireiškimo tikimybę;

(4) sumažėtų konkrečių specialistų laiko sąnaudos Pirkimo dokumentams rengti. Pirkimų dokumentų standartizacija ir Pirkimo komandos specializacija lemia tai, kad laiko sąnaudos Pirkimo dokumentų rengimui mažėja;
(5) mažesnės su Pirkimo vykdymu susijusios išlaidos (siauresnis išorės konsultantų poreikis). Pirkimus atliekant CPO, nebeliktų poreikio pirkti išorės konsultantų paslaugas arba toks poreikis būtų minimalus ir tik atsižvelgiant į konkretaus VPSP projekto apimtį ir specifiką;
(6) Viešojo subjekto darbuotojai daugiau laiko gali skirti tiesioginių funkcijų vykdymui. Dažniausiu atveju Viešojo subjekto darbuotojams, paskirtiems atlikti Pirkimo procedūras, šios funkcijas nėra pagrindinės. Be to, Viešojo subjekto darbuotojų darbo laikas, skirtas Pirkimui vykdyti yra papildomas, tačiau kaip taisyklė, nėra apmokamas. Todėl praktikoje Viešojo subjekto darbuotojai fragmentiškai skiria dėmesį Pirkimams, nepakankamai įsigilina į Pirkimo procesą ir dokumentus, kas įtakoja proceso terminą ir kokybę. Pirkimus atliekant CPO (komandai, kuriai Pirkimų vykdymas būtų pagrindinė jos funkcija), VPSP projektus įgyvendinančių institucijų darbuotojai daugiau laiko gali skirti savo tiesioginio funkcijų vykdymui;
(7) galimybė vienu metu apjungti kelis Pirkimų procesus į vieną. Pirkimų procedūras atliekant CPO, paprasčiau kelių panašių VPSP projektų, rengiamų / įgyvendinamų tuo pačiu metu Pirkimus iki VPSP sutarčių pasirašymo apjungti į vieną Pirkimą. Tokiu atveju būtų taupomas ir laikas, ir kaštai. Be to, toks apjungimas padėtų užtikrinti VPSP projektų patrauklumą ir sumažinti projektų vertė / valstybės turtinius įsipareigojimus;
(8) sumažėjusi vidutinė Pirkimo procedūrų trukmė. Akivaizdu, kad aukščiau paminėti centralizavimo pranašumai (standartizacija, specializacija, kelių Pirkimų procedūrų apjungimas į vieną) sumažina ir Pirkimo procedūros trukmę.

Nepaisant akivaizdžių Pirkimų centralizacijos sukuriamų teigiamų verčių, reikia pažymėti, kad centralizacija taip pat sukuria ir papildomus iššūkius, kuriuos įgyvendinimo metu būtina stebėti ir ieškoti jų sprendimo būdų. **Centralizuoto Pirkimo trūkumai:**

(1) Viešieji subjektai, kaip VPSP projekto iniciatoriai praranda Pirkimo proceso „savininko“ vaidmenį. Viešasis subjektas, deleguodamas Pirkimų procesą CPO gali būti pasyvus proceso dalyvis ir neįsitraukti į geriausio rezultato užtikrinimo procesą. Atsižvelgiant į tai, jog didžioji dalis Pirkimų vykdomos skelbiamų derybų arba konkurencinio dialogo (VžPP atveju) arba skelbiamo konkurso būdu (koncesijų atveju), Pirkimų metu vyksta intensyvūs pokalbiai su Pirkimų dalyviais, potencialiai Privačiais subjektais dėl techninių, finansinių ar teisinių sprendimų optimizavimo galimybių, siekiant užtikrinti didžiausią VPSP projekto “vertę už pinigus” (angl. *Value for Money*), todėl į Pirkimo procesą neįsitraukus Viešojo subjekto galutinis po derybų ar dialogo pasiektas rezultatas gali neatitikti Viešojo subjekto lūkesčių. Šią problemą galima spręsti įtraukiant į CPO sudaromą Pirkimo komisiją Viešojo subjekto atstovus tiek komisijos nariais, tiek ekspertų ir stebėtojų teisėmis. Tokiu atveju Viešasis subjektas per savo atstovus galėtų tiesiogiai išsakyti savo poreikius ir lūkesčius, o taip pat dalyvaujant tvirtinant tarpinius derybų / dialogo rezultatus;
(2) centralizavus Pirkimus atsiranda rizika, kad ėmus taikyti panašiai aukštus kvalifikacijos reikalavimus dėl procesų standartizacijos, bus ribojama konkurencija. Centralizacija kartu sukuria ir standartizaciją, šabloniškumą, kuris daugeliu atveju yra pranašumas, nes leidžia taupyti laiką bei kaštus, kita vertus – yra rizika, jog kartotinis panašių Pirkimų sąlygų taikymas be individualaus VPSP projekto vertinimo gali suformuoti siaurą VPSP rinką. Pavyzdžiui, nuolat vykdomos kvalifikacinės Pirkimo procedūros su panašiais kriterijais gali suformuoti „didžiųjų“ rinkos konsorciumų grupę, kuriems nuolat dalyvaujant Pirkimuose yra rizika, jog mažesni rinkos dalyviai vengs konkuruoti ir tai sudarys prielaidas nepakankamai konkurencijai. Siekiant to išvengti yra būtina, jog standartizacija ir šabloniškumas būtų taikomas bendriesiems Pirkimo dalykams, tačiau ne

vertinamiesiems dalykams, tokiems, kaip kvalifikacija ar pasiūlymų vertinimo kriterijai, kurie turi būti nuolat peržiūrimi, formuojami unikaliai įvertinus rinką, konkretų sektorių ir galimybę užtikrinti sąžiningą konkurenciją.

(3) centralizuotų Pirkimų vykdytojas gali būti mažiau įgudęs konkretaus sektoriaus (pvz., kelių tiesimo) Pirkimų vykdymo srityje. Centralizavus Pirkimus atsiranda rizika, kad CPO turės mažiau vietos specifikos, srities bei techninių žinių, nei projekto iniciatorius, atitinkamai gali kilti problemų tinkamai derantis dėl techninio optimaliausio sprendinio. Atitinkamai srities patirtį turinčiam bei vietos specifiką žinančiam Viešajam subjektui būtina būti aktyviu Pirkimo proceso dalyviu, komisijos nariu ir suteikti Pirkimų komisijai reikiamas technines bei konkretaus objekto ar vietinės situacijos ekspertines žinias.

Pirkimų centralizavimo modeliai

Galimi keli **Pirkimų centralizavimo modeliai**:

- visiškas centralizavimas, kuris apimtų visų be išimties Pirkimų procedūrų centrinės valdžios ir savivaldybių įgyvendinamuose VPSP projektuose organizavimo ir vykdymo perdavimą CPO (tiek VžPP, tiek ir koncesijų atžvilgiu). Centrinės valdžios Viešųjų subjektų vykdomų Pirkimų atveju tai nesukeltų didelių rizikų ir iššūkių, kadangi jau šiuo metu visuose centrinės valdžios Viešųjų subjektų vykdomuose Pirkimuose ekspertinę pagalbą teikia VPSP kompetencijų centras, o 2022 metais sėkmingai užbaigė pilotinį Pirkimą pagal įgaliojimą. Tačiau savivaldybių lygmeniu visiškas centralizavimas sukeltų riziką, jog perėmus Pirkimo procesą būtų mažinamas VPSP projekto "savininko" vaidmuo ir mažinama paskata efektyviai valdyti VPSP projektą per visą jo rengimo ir įgyvendinimo laikotarpį. Taip pat iškyla didelė rizika, kad savivaldybės nebus suinteresuotos sudaryti dalis sandorių, dėl kurių sąlygų susitarė CPO su Pirkimo laimėtojais. Esant mažesniam centralizuojamų Pirkimų skaičiui, yra didesnė galimybė užtikrinti savivaldybių aktyvų dalyvavimą derantis su Pirkimų dalyviais dėl geriausio rezultato;
- dalinis centralizavimas, kuris pasireikštų tuo, jog būtų centralizuojami Pirkimai tokiuose VPSP projektuose, kurie yra kompleksiški, didelės rizikos dėl VPSP projekto apimties, išskirtinumo ar kurių įgyvendinimo kokybė yra svarbi tiek VPSP rinkos formavimo tikslais, tiek fiskalinių rizikų valdymo tikslais. Visų pirma siūloma centralizuoti Pirkimus centrinės valdžios Viešųjų subjektų įgyvendinamuose VPSP projektus. Išimtis iš centralizavimo tokiu atveju galėtų nustatyti Vyriausybė priimdama sprendimą dėl VPSP projekto tikslingumo.

Nors savivaldybių nepriklausomumas nėra absoliutus, savivaldybės yra laisvos pasirinkti viešųjų paslaugų teikimo būdus – teikti pačiai ar per savo kontroliuojamus juridinius asmenis, nepažeidžiant Lietuvos Respublikos teisės aktų, arba viešųjų paslaugų teikimą perduoti Privatiems asmenims. Kadangi Lietuvos Respublikos Konstitucija suponuoja savivaldybių laisvę pačiai užsiimti ilgalaikiu planavimu, todėl siūloma savivaldybių įgyvendinamų VPSP projektų atveju Pirkimų centralizavimą palikti kaip galimybę, bet ne pareigą. Be to, siekiant skatinti mažos apimties VPSP projektų konsolidavimą tiek pagal funkcines zonas, tiek ir pagal sektorius, **siūloma nustatyti**, kad savivaldybių įgyvendinamų VPSP projektų Pirkimų centralizavimas yra galimas tik tais atvejais, kai įgyvendinami konsoliduoti VPSP projektai arba, kai kapitalo investicijų suma VPSP projekte yra 10 mln. EUR ir daugiau.

Tokį dalinį centralizavimą **siūloma įteisinti** įstatymuose tiek dėl Lietuvos Respublikos Konstitucijoje nustatyto savivaldos savarankiškumo, tiek ir dėl ribotų CPO žmogiškųjų ir finansinių išteklių.

Centralizuotas **Pirkimų organizavimo ir vykdymo funkcijas galima deleguoti skirtingiems juridiniams asmenims**:

- I alternatyva – CPO funkcijas deleguoti naujai sukurtam juridiniam asmeniui - biudžetinei įstaigai, kurios vienintelė funkcija būtų CPO funkcijų vykdymas;
- I alternatyva – CPO funkcijas deleguoti naujai sukurtam juridiniam asmeniui - viešajai įstaigai, kurios vienintelė funkcija būtų CPO funkcijų vykdymas;
- II alternatyva – CPO funkcijas deleguoti viešajai įstaigai CPO LT, kuri šiuo metu pagal VPĮ ir VPGSSĮ vykdo centralizuotų viešųjų pirkimų veiklą;
- III alternatyva – CPO funkcijas deleguoti CPVA (VPSP kompetencijų centrui), kuri jau dabar aktyviai dalyvauja Pirkimų procedūrose, jas vykdo pagal įgaliojimą, yra parengusi standartinius Pirkimų dokumentus.

Toliau yra pateikiama šių trijų **alternatyvų analizė ir vertinimas**:

Alternatyva	Alternatyvų vertinimo kriterijai ir vertinimo rezultatas								
	Valdymo struktūros lankstumas	Sprendimų nepriklausomumas	Turima praktika VPSP srityje	Veiklos kaštų optimalumas	Veiklos tęstinumas	Galimybė vykdyti komercines veiklas	Darbuotojų įdarbinimo ir darbo sąlygų lankstumas	Papildomų kompetencijų pasitelkimo galimybės	Bendras vertinimas
I (naujas juridinis asmuo - biudžetinė įstaiga)	2	1	0	1	0	1	1	0	6
I (naujas juridinis asmuo - viešoji įstaiga)	2	1	0	1	0	2	2	0	8
II (VšĮ CPO LT)	2	1	1	2	2	2	2	1	13
III (VšĮ CPVA)	2	1	2	2	2	2	2	2	15

Balų reikšmės:

Balas	Balo suteikimo paaiškinimas
0	Žemiausias balas, kuris suteikiamas, jeigu juridinis asmuo neatitinka kriterijaus.
1	Balas suteikiamas, jeigu juridinis asmuo minimaliai arba tik formaliai turi galimybių / potencialą.
2	Balas suteikiamas, jeigu juridinis asmuo realiai turi galimybes, potencialą ir praktinius įgūdžius.

Aukščiau nurodytoje trijų alternatyvų analizėje yra vertinami žemiau nurodyti aspektai.

Valdymo struktūros lankstumas reiškia struktūros suteikiamas galimybes kurti optimalų valdymo struktūros hierarchiškumą, funkcinį darbuotojų grupavimą bei galimybes ją vėliau keisti.

Visos alternatyvos įvertintos vienodu balu (2), kadangi valstybės kontroliuojamo juridinio asmens – tiek biudžetinės įstaigos, tiek ir viešosios įstaigos, struktūrą tvirtina įstaigos vadovas, todėl visų alternatyvų atveju yra galimybė greitai reaguoti į paslaugos , funkcijų paklausos pokyčius ir keisti valdymo struktūrą. Tačiau būtina atkreipti dėmesį, kad pagal Viešojo sektoriaus įstaigų sistemos tobulinimo gairių, patvirtintų Vyriausybės 2018 m. gegužės 16 d. nutarimu Nr. 495, 32 punktą, jeigu daugiau kaip ½ viešojo juridinio asmens numatomų veiklų yra susijusios su viešųjų paslaugų teikimu, tokiu atveju yra pasirenkama viešosios įstaigos forma. Taip pat šiose gairėse nurodyta, kad valstybė gali dalyvauti tik tokių naujų viešųjų įstaigų steigime, kurios vykdo viešojo administravimo veiklą, teikia viešąsias paslaugas ar atlieka kitas valstybei ar savivaldybei svarbias funkcijas. Kitais atvejais siūloma atsisakyti valstybės ar savivaldybių dalyvavimo viešosiose įstaigose, kaip netikslingo. Taip pat gairėse numatyta, kad viešojo sektoriaus įstaigų sistemoje negali būti biudžetinių įstaigų, kuriose dirba mažiau, kaip 20 darbuotojų / valstybės tarnautojų.

Sprendimų nepriklausomumas reiškia tiesioginių vadovų ar trečiųjų subjektų (pvz.: steigėjo) tiesioginio poveikio galimybes. Preziumuojama, kad visų alternatyvų atveju CPO nepriklausomų sprendimų priėmimas yra užtikrinamas vienodai, kadangi visų juridinių asmenų savininkas yra valstybė, kuri veikia per ministeriją (pvz.: Finansų ministeriją). Steigėjas yra atsakingas už strateginių planų tvirtinimą, finansavimą, todėl nei vienos alternatyvos atveju nėra galimybės pilnai užtikrinti sprendimų nepriklausomumą. Atsižvelgiant į tai, visų alternatyvų atveju yra suteiktas 1 balas, kadangi sprendimų nepriklausomumas yra minimaliai užtikrinamas.

Turima praktika VPSP srityje reiškia, kad juridinis asmuo turi pakankamas žinias ir teigiamą praktiką ne tik viešųjų pirkimų ir / ar Pirkimų vykdymo, bet apskritai VPSP. Naujai steigiami juridiniai asmenys tokios praktikos neturi ir vienintelė galimybė ją įgyti, tai perkelti VPSP kompetencijų centro darbuotojus, dirbančius su VPSP klausimais. Tačiau būtina atkreipti dėmesį, kad VPSP kompetencijų centrui teisės aktais yra priskirtos kitos funkcijos, susijusios su metodine / konsultacine veikla, VPSP projektų vertinimu, todėl galimybė perkelti esamus darbuotojus į naujai steigiamą juridinį asmenį yra abejotinos. Atsižvelgiant į tai, šiai alternatyvai suteiktas 0 balų. II alternatyvos atveju, VšĮ CPO LT turi patirties tik tradicinių viešųjų pirkimų procedūrų vykdyme ir tik juos vykdant konkurso būdu. Vykdant Pirkimus yra naudojami derybų arba konkurencinio dialogo būdai, kas reikalauja projektų valdymo ir gerų derybinių įgūdžių. Be to, vykdant koncesijų suteikimo konkursus, būtina išmanyti verslo modelius, koncesijų specifiką. Todėl yra įvertinta tik VšĮ CPO LT turima praktika organizuojant ir vykdant tradicinius viešuosius pirkimus ir atitinkamai suteiktas 1 balas. Didžiausią žinių ir praktikos bagažą turi CPVA, kuri metodinę / konsultacinę veiklą rengiant ir įgyvendinant VPSP projektus vykdo nuo 2010 metų, todėl yra suteikti maksimalus balų skaičius - 2.

Veiklos kaštų optimalumas reiškia lėšų, naudojamų funkcijų (veiklų), įskaitant netiesiogines veiklas, susijusias su juridinio asmens veiklos administravimu, įgyvendinimui poreikį ir jų naudojimo efektyvumą. I ir II alternatyvų atveju, kai steigiamas naujas juridinis asmuo, būtina sukurti administracinius (horizontalius) padalinius – personalo skyriais, buhalterija, raštinė, informacinių technologijų (IT) ir pan., arba dalį tokių funkcijų galima teikti centralizuotai. Be to, būtina spręsti klausimą dėl veiklos vykdymo vietos, darbo vietų įkūrimo ir kito turto (įskaitant transporto priemonių), reikalingo deleguotų veiklų vykdymui. Tai yra papildomos išlaidos, kurių II ir III alternatyvų atveju galima išvengti atsižvelgiant į jau sukurtą VšĮ CPO LT ir CPVA struktūrą, turimus išteklius veiklų vykdymui. Atsižvelgiant į tai, II ir III alternatyvos yra vertinamos didesniu balu (2) nei I ir II alternatyvos, kurioms suteikiamas 1 balas.

Veiklos tęstinumas reiškia nenutrūkstamą juridinio asmens veiklos vykdymo galimybę, o taip pat tolimesnės veiklos tikslingumo vertinimą, atsižvelgiant į teisės aktuose nustatytas funkcijas, nesusijusias su CPO funkcijų vykdymu. Atsižvelgiant į tai, kad VšĮ CPO LT ir CPVA (II ir III alternatyvos) yra priskirta daugiau funkcijų, o veiklos, susijusios su VPSP sudaro tik nedidelę dalį veiklos, todėl tikimybė VšĮ CPO LT ir CPVA tęsti savo veiklas yra vertinama 2 balais. Jeigu būtų

vertinant CPO veiklą būtų atsisakyta šios funkcijos, turėtų būti sprendžiamas klausimas dėl naujai įsteigtų juridinių asmenų (I ir II alternatyvos), kurių vienintelė veikla CPO, likvidavimo. Todėl I ir II alternatyvai yra suteikta 0 balų.

Galimybė vykdyti komercines veiklas reiškia teisės aktuose nustatytas galimybes vykdyti komercines veiklas ir gautas lėšas naudoti savo poreikiams, atsižvelgiant į juridinio asmens teisinę formą. Pagrindinis skirtumas dėl komercinės veiklos apribojimo ir gautų lėšų naudojimo savo poreikiams yra tarp viešosios įstaigos ir biudžetinės įstaigos - viešosios įstaigos turi daugiau laisvės vykdyti komercines veiklas. Biudžetinių įstaigų finansavimo šaltinis - valstybės / savivaldybių biudžetas. Tuo tarpu viešųjų įstaigų pajamų šaltiniu gali būti ne tik valstybės / savivaldybių biudžetai (jeigu teisės aktuose joms yra priskirtos funkcijos ir numatytas šių funkcijų finansavimas), bet ir iš trečiųjų asmenų gautinos pajamos. Todėl trijose alternatyvose šis kriterijus yra vertinamas didžiausiu balu (2), išskyrus I alternatyvos atveju, jeigu būtų steigiama biudžetinė įstaiga (įvertinta 1 balu). Biudžetinių įstaigos turi labai ribotą galimybę vykdyti kitokias veiklas, nei nustatyta teisės aktuose, ir gautas lėšas naudoti savo nuožiūra ir poreikiams.

Darbuotojų įdarbinimo ir darbo sąlygų lankstumas reiškia galimybę greičiau ir lanksčiau priimti / atleisti darbuotojus į darbą / iš darbo, lankstesnę darbo užmokesčio, priemokų, priedų apskaičiavimo ir mokėjimo sistemą. Kadangi viešųjų įstaigų atveju yra taikomas Darbo kodeksas, o ne Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymas, priimant darbuotojus viešosiose įstaigose, nustatant darbo užmokestį, priedus ir priemokas yra taikoma lankstesnė tvarka, todėl trijose alternatyvose šis kriterijus yra vertinamas didžiausiu balu (2), išskyrus I alternatyvos atveju, jeigu būtų steigiama biudžetinė įstaiga (įvertintas 1 balu).

Papildomų kompetencijų pasitelkimo galimybės reiškia galimybę, esant poreikiui greitai pasitelkti CPO funkcijų vykdymui kitų struktūrinių padalinių darbuotojus. Atsižvelgiant į CPVA struktūrą ir ilgalaikę patirtį administruojant ES struktūrinės paramos ir kitų fondų lėšomis finansuojamus projektus, įgyvendinant įvairius tarptautinius projektus, vykdant pirkimus, todėl iš visų alternatyvų CPVA vienintelė turi tokią didelę galimybę, esant poreikiui, operatyviai pasitelkti kitų padalinių darbuotojus trumpalaikiu veiklų vykdymui ar vienkartinių užduočių vykdymui. Todėl CPVA atitikimas šiam kriterijui yra įvertintas aukščiausiu balu 2. I ir II alternatyvų atveju tokios galimybės naujai įsteigti juridiniai asmenys, kurių vienintelė funkcija būtų CPO, visiškai neturės, todėl šios alternatyvos įvertintos 0 balu. II alternatyvos atveju, atsižvelgiant į VšĮ CPO LT struktūrą, galimybė pasitelkti kitų struktūrinių padalinių darbuotojus, turinčių reikiamą patirtį, yra vertinama minimaliai, todėl suteiktas 1 balas. Iš pateikto alternatyvų vertinimo akivaizdu, kad geriausia alternatyva pavedant CPO funkcijas yra IV alternatyva – CPO funkcijas deleguoti CPVA.

CPO finansavimo būdai

Žemiau lentelėje yra galimi šie **Pirkimų centralizavimo funkcijų finansavimo būdai**:

Finansavimo būdas	Paaiškinimas
Privačių subjektų, dalyvaujančių Pirkimų procedūrose, lėšomis	Pagrindinę centralizavimo funkcijos finansavimo dalį sudarytų Privačių subjektų, laimėjusių Pirkimus, mokamos fiksuotos įmokos. Įmokų tarifai būtų tvirtinami Lietuvos Respublikos finansų ministro įsakymu.
Viešųjų subjektų lėšomis	Pagrindinę centralizavimo funkcijos finansavimo dalį sudarytų Viešųjų subjektų, mokamos fiksuotos įmokos už konkrečios Pirkimo procedūros vykdymą. Įmokų tarifai būtų tvirtinami Lietuvos Respublikos finansų ministro įsakymu.
Valstybės biudžeto lėšomis	Pagrindinę centralizavimo funkcijos finansavimo dalį sudarytų valstybės biudžeto lėšos.

Mišrios lėšos – valstybės biudžeto ir Viešųjų subjektų lėšos	Pagrindinę centralizavimo funkcijos finansavimo dalį sudarytų valstybės biudžeto lėšos ir Viešųjų subjektų fiksuotos įmokos.

Daugumoje Europos valstybių veikiančių viešųjų juridinių asmenų, kuriems yra deleguotos Pirkimų funkcijos, veikla yra finansuojama mišriuoju būdu, t.y. didesnę dalį pajamų sudaro valstybės biudžeto lėšos, o kitą pajamų dalį - viešojo ir / ar privataus sektoriaus mokami fiksuotos įmokos.

Atkreiptinas dėmesys, kad VšĮ CPO LT jau dabar yra patvirtinti papildomų paslaugų, teikiamų visoms perkančiosioms organizacijoms, įkainiai. Pagrindinės funkcijos, kurios yra numatytos įstatymuose, yra finansuojamos valstybės biudžeto lėšomis.

Centralizuotų funkcijų finansavimas valstybės biudžeto lėšomis turi privalomumą tą, kad tai skatina Viešuosius subjektus naudotis aukštos kompetencijos paslaugomis dėl jų prieinamumo. Tačiau iš kitos pusės, Viešieji subjektai tokiu atveju nejaučia atsakomybės už sėkmingą VPSP projekto įgyvendinimą, todėl nepakankamai įvertina VPSP projekto tinkamumą ir poreikį. Jeigu būtų nustatyta prievolė Viešajam subjektui mokėti fiksuotą įkainį, tokiu atveju Viešasis subjektas būtų priverstas įsivertinti VPSP projekto poreikį, jo svarbą ir tikėtina skirtų daugiau dėmesio dalyvavimui Pirkimų procedūrose.

Be to, toks mišrus finansavimas užtikrintų tolygų ir savalaikį centralizavimo funkcijų vykdymą ypač tais atvejais, kai padidėja Pirkimų skaičius.

Galimų interesų konfliktų valdymas

Kadangi šioje Studijos dalyje siūloma pasirinkti III alternatyvą – centralizavimo funkciją deleguoti CPVA, būtina pažymėti, kad šiuo metu CPVA vykdo įstatymuose nustatytas funkcijas, finansuojamas valstybės biudžeto lėšomis – metodinę ir konsultacinę veiklą, ir VPSP projektų vertinimą. Papildomi delegavus centralizavimo funkcijas gali kilti klausimas dėl interesų konflikto rizikos, kai tas pats juridinis asmuo užsiima skatinimu, projektų vertinimu ir Pirkimu, t.y. CPVA galimai gali būti suinteresuota sudaryti kuo daugiau VPSP sutarčių ir siekti greitesnio, bet nebūtinai efektyviausio sprendimo dėl VPSP sutarties sudarymo.

Toks klausimas gali kilti tik neįsigilinus į esamą teisinį VPSP projektų rengimo ir sprendimų priėmimo reguliavimą. VPSP taisyklės užtikrina sprendimų tvirtinimo ir procedūrinių sprendimų takoskyrą. CPVA, kaip CPO nebūtų atsakinga už VPSP projektų tikslingumo tvirtinimą, taip pat nepasirašytų VPSP sutarties, kadangi CPO veiklą vykdytų atskiras CPVA padalinys, nesusijęs su VPSP tikslingumo vertinimu. Tai yra, CPO tik vykdytų Pirkimų procedūras, todėl ji neturi organizacinio suinteresuotumo siaurąja prasme[65] sėkmingu VPSP sutarties pasirašymu. Taip pat interesų konflikto riziką eliminuotų tai, kad didesnė dalis veiklų būtų finansuojama valstybės biudžeto lėšomis, kuris nepriklausytų nuo projektų skaičiaus ar vertės – nebūtų intereso dirbtinai motyvuoti įgyvendinti VPSP projektą, kuris galimai būtų netinkamas ar nekuriantis vertės už pinigus.

[65] Neturi suinteresuotumo dėl CPVA veiklos tęstinumo ar konkretaus VPSP projekto tęstinumo. Nesant CPO finansavimui susietam su VPSP projektų sėkme ar VPSP sutarties pasirašymu, interesų konflikto rizika yra minimali.

IV.5. VPSP teisinio reglamentavimo tobulinimas ir alternatyvos

Praktikoje yra išskiriamos dvi VPSP teisinės sistemos: bendrieji įstatymai, kurie tiesiogiai nėra skirti VPSP – paprastai apima įstatymus, susijusius su viešaisiais pirkimais, koncesijomis, viešosiomis investicijomis, biudžeto planavimu. Pavyzdžiui Vokietijoje VPSP klausimus daugiausiai reglamentuoja Federalinio biudžeto įstatymas ir kiti sektoriniai įstatymai, kurie taikomi priklausomai nuo to kokiame sektoriuje yra įgyvendinamas VPSP projektas (pvz.: Vokietijos energetikos pramonės įstatymas yra taikomas energetikos sektoriuje įgyvendinamiems VPSP projektams).

Antroji teisinė VPSP sistema yra specifiniai įstatymai, kurie tiesiogiai yra skirti VPSP. Tokia sistema plačiai pripažįstama praktikoje. Specialių teisės aktų galima rasti Latvijoje, Belgijoje, Italijoje, Lenkijoje, Portugalijoje, Ispanijoje, Kroatijoje ir kitose Europos valstybėse. Tokie VPSP įstatymai investuotojams rodo, kad valstybė turi ilgalaikį ir strateginį požiūrį į VPSP planavimą ir įgyvendinimą.

Bet kokiu atveju, VPSP teisinė sistema turi būti aiški ir:

(1) sudaryti galimybes pritraukti konkurencingo ir patyrusio privataus sektoriaus ir užsienio investuotojų susidomėjimą – aiški VPSP teisinė sistema parodo valstybės įsipareigojimą skaidriai ir ilgalaikėje perspektyvoje plėtoti VPSP padidinant rinkos pasitikėjimą ir didinant patrauklumą investicijoms;
(2) užtikrinti, kad VPSP patenkintų visuomenės ir valstybės poreikius - aiški teisinė sistema padeda užtikrinti fiskaliniu, socialiniu ir aplinkosauginiu požiūriu tvarią, skaidrią VPSP.

VPSP teisinis reglamentavimas turi užtikrinti, kad identifikuoti ir atrinkti VPSP projektai atitiktų Vyriausybės prioritetus ir nesukurtų lygiagrečios infrastruktūros investicijų srauto.

Be teisinės sistemos aiškumo, turi būti užtikrinamas teisės aktų lankstumas, kad galima būtų laiku reaguoti į besikeičiančius Vyriausybės prioritetus ir tikslus, technologinius ir rinkos pokyčius, ekonomines ir finansines krizes, o taip pat, kad būtų užtikrinamas tikrumas ir nuspėjamumas, kurio siekia privatūs investuotojai.

Įstatymai yra mažiausiai lankstus teisės aktas (palyginti lėtai priimami ir sunkiai keičiami dėl įstatymų leidimo proceso), todėl įstatymuose turi būti nustatyti tik esminės sąvokos, pagrindiniai VPSP planavimo principai, institucinė sistema, esminiai turto ir veiklų perdavimo Privatiems subjektams aspektai, Pirkimų procesas ir esminės VPSP sutarties įgyvendinimo sąlygos. Taip pat įstatymuose turi būti numatyti valdingi įgaliojimai Vyriausybei ir kitoms institucijoms dėl lydinčiųjų teisės aktų priėmimo ir kitų veiksmų atlikimo.

Vyriausybės ir kitų įgaliotų valstybės institucijų priimti norminiai teisės aktai yra lankstesnė priemonė, todėl geriau pritaikyti detaliems ypatumams, susijusiems su VPSP planavimu ir įgyvendinimu bei reguliavimu, nustatyti.

VPSP teisinėje sistemoje turėtų būti galimybė VPSP taikyti plačiai, įvairiuose sektoriuose. Rekomenduojama taikyti tuos pačius VPSP planavimo ir įgyvendinimo principus visoms sritims bei VPSP būdams, nebent yra aiški priežastis daryti teisinius skirtumus. Dėl to turi būti aiškiai išdėstyti visi specialūs reikalavimai, kurie yra taikomi tik tam tikriems sektoriams ar VPSP būdams (pvz.: VPSP, turintiems reikšmės nacionaliniam saugumui).

Šiuo metu Europoje yra 12 valstybių (Albanijoje, Belgijoje, Graikijoje, Italijoje, Lenkijoje, Kosove, Kroatijoje, Portugalijoje, Rumunijoje, Sakartvelo, Ukrainoje), kuriose yra priimti specialūs VPSP įstatymai ir 3 valstybės (Latvijoje, Makedonijoje ir Serbijoje), kuriose galioja bendras

Koncesijų ir VPSP įstatymas, kuriame reglamentuoti tiek bendri VPSP principai, tiek ir koncesijų suteikimo procedūros.

VPSP projektų situacija ir įgyvendinimo aplinkybės reikalauja daugelio teisės aktų specialaus traktavimo, papildymo, arba net pakeitimo. Šioje Studijoje yra siūlomos **dvi teisinio reglamentavimo tobulinimo alternatyvos**:

- I alternatyva – papildyti Strateginio valdymo įstatymą VPSP planavimo klausimais ir pakeisti Koncesijų įstatymą jį papildant bendromis VPSP, o taip pat VžPP projektų rengimo ir įgyvendinimo nuostatomis;
- II alternatyva – papildyti Strateginio valdymo įstatymą VPSP planavimo klausimais, pakeisti Koncesijų įstatymą jame paliekant tik procedūrinius klausimus, kurie susiję su Pirkimu ir parengti naują Viešosios ir privačios partnerystės įstatymą (toliau – VPSP įstatymas), kuriame būtų nustatytas šioje Studijoje siūlomas VPSP teisinis reglamentavimas.

Alternatyvų palyginimas

Teisinio reguliavimo keitimo poreikis	**I alternatyva** (Papildyti Strateginio valdymo įstatymą VPSP planavimo klausimais ir pakeisti Koncesijų įstatymą jį papildant bendromis VPSP, o taip pat VžPP projektų rengimo ir įgyvendinimo nuostatomis)		**II alternatyva** (Papildyti Strateginio valdymo įstatymą VPSP planavimo klausimais, pakeisti Koncesijų įstatymą jame paliekant tik procedūrinius klausimus, kurie susiję su Pirkimu ir parengti naują VPSP įstatymą.	
	Privalumai	**Trūkumai**	**Privalumai**	**Trūkumai**
VPSP teisinio reglamentavimo aiškumas ir suderinamumas su Strateginio valdymo įstatymu	Nepriklausomai nuo pasirinktos alternatyvos, VPSP planavimas yra vykdomas Strateginio valdymo įstatymo nustatyta tvarka. Kitokio VPSP planavimo proceso nei numato Strateginis valdymo įstatymas, negali būti.		Nepriklausomai nuo pasirinktos alternatyvos, VPSP planavimas yra vykdomas Strateginio valdymo įstatymo nustatyta tvarka. Kitokio VPSP planavimo proceso nei numato Strateginis valdymo įstatymas, negali būti.	
VPSP formos / būdo, įskaitant institucinės VPSP, apibrėžimo, pasirinkimo ir taikymo aiškumas		Nepriklausomai nuo pasirinktos alternatyvos, turi būti aiškiau aprašytos VPSP formos, būdai, požymiai, skirtumai, jų pasirinkimo ir keitimo galimybės ir pan. Tačiau, kaip nurodyta aukščiau, koncesijos, kurias suteikia privataus kapitalo suteikiančioji institucija, negali būti laikoma VPSP, nes tokia koncesija yra suteikiama ne valstybės / savivaldybės vardu.	Nepriklausomai nuo pasirinktos alternatyvos, turi būti aiškiau aprašytos VPSP formos, būdai, požymiai, skirtumai, jų pasirinkimo ir keitimo galimybės ir pan. Tačiau, kaip nurodyta aukščiau, koncesijos, kurias suteikia privataus kapitalo suteikiančioji institucija, negali būti laikoma VPSP, nes tokia koncesija yra suteikiama ne valstybės / savivaldybės vardu. Atskirame VPSP įstatyme nustatant, kad jo nuostatos taikomos tik tais atvejais, kai VPSP suteikiamas valstybės / savivaldybės vardu, būtų užtikrintas teisinis aiškumas.	

Valstybės institucijų funkcijų ir atsakomybės, ypač susijusių su kontrolės vykdymu, teisinio reglamentavimo pakankamumas ir aiškumas		Gali kilti rizika dėl valstybės institucijų atsakomybės ribų nustatymo kontroliuojant Koncesijų įstatymo priežiūrą. Pavyzdžiui pagal galiojantį Koncesijų įstatymą, VPT yra atsakinga už įstatymo ir kitų su jo įgyvendinimu susijusių teisės aktų pažeidimų prevenciją, kontroliuoja, kaip laikomasi šių teisės aktų reikalavimų. Kadangi Koncesijų įstatymas reguliuoja ne tik koncesijų suteikimo procedūrą, bet ir projekto parengimo, vertinimo, sprendimų priėmimo tvarką, VPT turėtų kontroliuoti, kaip institucijos laikosi koncesijos projektų parengimo, vertinimo ir tvirtinimo proceso, kas neatitinka VPT funkcijų. Koncesijų įstatymą papildžius bendromis VPSP nuostatomis ir viso VPSP rengimo / įgyvendinimo proceso kontrole, kiltų problema atskirti institucijų funkcijas ir atsakomybės ribas.	Atskyrus institucijų atsakomybės ribas VPSP projekto rengimo, vertinimo, tvirtinimo procese, ataskaitų teikimo, VPSP pasirinkimo ir įgyvendinimo kontrolės klausimais ir Pirkimo procese, būtų užtikrintas teisinis aiškumas.	
Specialiųjų įstatymų (*lex specialis*) taikymo ribos ir jų suderinamumas su Investicijų įstatymu, Koncesijų įstatymu	Nepriklausomai nuo pasirinktos alternatyvos, atskiruose skyriuose galima perkelti specifines oro uosto ir metro VPSP projektų nuostatas, atitinkamai pripažinti netekusiais galios Valstybės įmonės Lietuvos oro uostų valdomų oro uostų koncesijos įstatymą ir Metro įstatymą. Šilumos ūkio įstatymą reikia tikslinti priklausomai nuo pasirinktos alternatyvos.		Nepriklausomai nuo pasirinktos alternatyvos, atskiruose skyriuose galima perkelti specifines oro uosto ir metro VPSP projektų nuostatas, atitinkamai pripažinti netekusiais galios Valstybės įmonės Lietuvos oro uostų valdomų oro uostų koncesijų įstatymą ir Metro įstatymą. Šilumos ūkio įstatymą reikia tikslinti priklausomai nuo pasirinktos alternatyvos.	
Išimtys taikomos VPSP		Šioje Studijoje siūloma nustatyti išimtis taikant VPSP teisinį reguliavimą, susijusį su VPSP projektų rengimo, vertinimu ir sprendimų priėmimu. Koncesijų įstatyme yra nustatytos išimtis, tačiau jos turi būti susietos tik su	Koncesijų įstatyme paliekant tik koncesijų suteikimo procedūrines nuostatas, įskaitant nurodant išimtis, kuomet nėra taikomos tokios procedūros, o naujame VPSP įstatyme nedetalizuojant Pirkimo	

		koncesijos suteikimo procedūrų taikymo išimtimis, kaip nustatyta Koncesijų direktyvoje. Todėl dviejų skirtingų tvarkų dėstymas viename įstatyme gali įnešti teisinį neaiškumą kada ir kaip taikyti vienas ar kitas nuostatas.	procedūrų ir nurodant įstatymo taikymo išimtis, būtų užtikrintas teisinis aiškumas.	

Manome, kad **II alternatyva yra priimtinesnė**, nes ji įneštų daugiau aiškumo ir užtikrintų vienodą taikymą. Toks VPSP įstatymas reglamentuotų visus VPSP svarbius aspektus, išskyrus strateginį planavimą iki VPSP projekto rengimo, kas turėtų būtų reglamentuojama Strateginio valdymo įstatyme. Specialus VPSP įstatymas užtikrintų vienodą institucijų VPSP objekto, proceso ir ypatumų supratimą. Informacijos apie esamo teisinio reglamentavimo tobulinimą yra pateikta šios Studijos pabaigoje.

IV.6. VPSP skatinimo priemonės ir finansinės aplinkos gerinimas

IV.6.1. Skatinimo poreikis ir būdai

Siekiant, kad VPSP projektai Lietuvoje įgautų pagreitį, kuo tikslingiau panaudojant VPSP privalumus projektų rizikos pasidalinimui bei privačių finansavimo šaltinių pritraukimui jau investicijų planavimo etape turėtų būti numatomos priemonės, tiek skatinančios investicijas planuojančius subjektus plačiau naudoti VPSP ten, kur jis galimas ir naudingas, tiek gerinančias sąlygas privataus kapitalo pritraukimui valstybės investavimo tikslų kofinansavimui.

Pasaulinėje praktikoje VPSP taikymui skatinti naudojami tiek tiesioginiai mokėjimai ar turto/teisių perdavimas, tiek netiesioginės priemonės, pvz., įvairaus pobūdžio garantijos ar finansavimo mechanizmai, kurių paskirtis – padidinti projektų patrauklumą investuotojams užtikrinant finansinį gyvybingumą ir/ar skatinti išorinio VPSP finansavimo galimybes.

Tiesioginės priemonės:

(1) išmokos pinigais arba turto suteikimas (pvz., statybos išlaidoms iš dalies padengti, žemės sklypo perdavimas, pasirengimo išlaidų kompensavimas ar pan.);
(2) atleidimas nuo mokesčių, išlaidų ir kitų mokėjimų, kuriuos projekto įmonė turėtų sumokėti viešojo sektoriaus subjektui (pvz., mokesčių atidėjimas arba atleidimas nuo mokestinės prievolės);
(3) projekto finansavimo teikimas paskolų (įskaitant subordinuotas) arba investicijų į nuosavą kapitalą (arba gyvybingumo trūkumo finansavimo) forma;
(4) priemokų, susietų su paslaugos vartojimu, finansavimas (angl. *shadow talls*), siekiant sumažinti projekto įmonės patiriamą paklausos riziką.

Netiesioginės priemonės:

(1) garantijos (paskolos, tarifų surinkimo, paslaugų paklausos lygio, nutraukimo kompensacijos, refinansavimo ir kt.);
(2) įsipareigojimas kompensuoti, pvz. už valstybės subjektų nemokėjimą, pajamų trūkumą ar išlaidų viršijimą;
(3) projekto rizikos apsidraudimas, pvz., valiutos kurso, palūkanų normos ar žaliavų kainos;
(4) skoliniai įsipareigojimai, pvz., finansuotojui suteikus trumpalaikę (viso sutarties laikotarpio neapimančią) paskolą, viešasis subjektas įsipareigoja ateityje užtikrinti paskolą arba viešasis subjektas įsipareigoja kompensuoti pajamas, kurių pakaktų paskolos aptarnavimo įsipareigojimams įvykdyti;
(5) finansiniai tarpininkai (fondai) finansavimo sutelkimui;
(6) projektų vystymo skatinimas – projektų parengimo, konsultacijų išlaidų kompensavimas, standartizavimo, statistikos ir gerosios praktikos kaupimas bei sklaida ir pan.

Dauguma šių priemonių valstybėse taikomos pastoviai, pvz. projektų vystymo skatinimas (parengimo išlaidų kompensavimas, dokumentų standartizavimas, statistikos kaupimas) ar finansiniai tarpininkai finansavimo sutelkimui, arba projekto etape (tiesioginės išmokos ar netiesioginiai įsipareigojimai, reikalingi konkretaus projekto finansiniam modeliui).

SVM numato jog nustačius, kad įgyvendinant pažangos priemonę ir (arba) atskiras jos veiklas tikslinga taikyti VPSP, šios pažangos priemonės projektų finansavimo sąlygų apraše turėtų būti detalizuojamos projektų finansavimo sąlygos, taikytinos VPSP skatinimui. Priemonės rengimo metu, jei identifikuojama, kad investicijas būtų naudinga įgyvendinti taikant VPSP, taip pat tikslinga numatyti VPSP skatinimo priemones, siekiant sumažinti projektus įgyvendinančių institucijų išlaidas

ar skatinant privataus kapitalo pritraukimą, tačiau būtina atsižvelgti į tai, kad konkrečios priemonės taip pat turi savo kaštus ir labai svarbu, kad jos būtų pasirenkamos atliepiant konkrečius poreikius ir nebūtų taikomos automatiškai.

Atlikus VPSP finansavimo produktų analizę kaip trumpojo laikotarpio priemonę galima identifikuoti poreikį aktyviau panaudoti ES fondus VPSP projektuose, reikalaujančiuose ženklių investicijų, pvz., kelių infrastruktūros, darnaus judumo infrastruktūros, „žalios“ energetikos ir energetinio efektyvumo. Kadangi ES lėšų panaudojimo VPSP projektams mechanizmas jau yra numatytas Finansų ministerijos tvirtinamose Projektų administravimo ir finansavimo taisyklėse, ES lėšų tikslinis panaudojimas sumažintų kitų valstybės finansavimo šaltinių poreikį projektuose, kuriuose tradiciškai pajamos iš galutinių paslaugos naudotojų nėra pakankamos projekto finansiniam gyvybingumui.

Kaip taikytinas VPSP naudojimą skatinančias priemones taip pat galima identifikuoti techninės pagalbos ir finansines priemones, aptariamas sekančiuose skyriuose.

IV.6.2. Techninė pagalba

Daugumoje valstybių, kuriose veikia VPSP institutas, yra sukurti VPSP metodinės ir konsultacinės pagalbos centrai, kurių viena iš funkcijų yra techninės pagalbos teikimas viešajam sektoriui rengiant ir įgyvendinant VPSP. Tokia pagalba yra būtina siekiant plėtoti ir efektyviai valdyti VPSP planavimo, rengimo ir įgyvendinimo procesus. Be to, VPSP kompetencijų centrų teikiama techninė pagalba kompensuoja viešojo sektoriaus žinių ir patirties VPSP srityje trūkumą. Tai ypač aktualu mažoms valstybėms, tokioms, kaip Lietuva, kuriose per metus sudaroma nuo 1 iki 10 VPSP sutarčių, t.y. institucijoms dažniausiai tai būna pirmas ir paskutinis VPSP projektas, todėl kaupti atitinkamą kompetenciją institucijose, kurios yra atsakingos už VPSP rengimą ir įgyvendinimą, yra per brangu ir neracionalu. Tokioje situacijoje yra labai svarbi savalaikė techninė pagalba planuojant, rengiant ir įgyvendinant VPSP, kas padeda ne tik tinkamai ir efektyviai suvaldyti procesus, tačiau ir didina pasitikėjimą VPSP bei tiesiogiai įtakoja viešojo sektoriaus sprendimus pasirenkant VPSP būdą įgyvendinti infrastruktūrinius projektus.

Pagal tarptautinę praktiką, techninė pagalba gali būti įvairių formų, priklausomai nuo VPSP etapo:

(1) įvairiose valstybėse yra teikiama konsultacinė pagalba rengiant ilgalaikius VPSP planus / programas. Lietuvoje, vadovaujantis Strateginio valdymo metodikos 8 punktu, metodinę pagalbą strateginio valdymo sistemos dalyviams vertinant VPSP taikymą teikia metodinės pagalbos centras, kurio funkcijas įgyvendina CPVA;
(2) metodinių rekomendacijų, standartinių dokumentų, įvairių įrankių kūrimas ir konsultacijos, susijusios su jų taikymu. Lietuvoje pagal Investicijų įstatymą, Koncesijų įstatymą ir VPSP taisykles, tokią metodinės - techninės pagalbos funkciją vykdo CPVA;
(3) konsultacijų vertinant rizikos perdavimo apimtį, perdavimo tikslingumą ir efektyvumą, VPSP būdo taikymo finansinę ekonominę naudą, finansinį įperkamumą, ilgalaikę fiskalinę riziką teikimas;
(4) pirkimo dokumentų projektų rengimas arba konsultacijų teikimas Viešiesiems subjektams, rengiantiems Pirkimo dokumentų projektus. Lietuvos teisės aktuose ši funkcija nėra priskirta CPVA, tačiau tokią techninę pagalbą CPVA teikia nuo 2013 metų;
(5) daugelyje valstybių VPSP kompetencijų centrai dalyvauja Pirkimų procedūrose ekspertų teisėmis arba Pirkimo procedūras vykdo patys. Lietuvoje tiesiogiai teisės aktuose tokia funkcija nėra priskirta CPVA, tačiau tokią techninę pagalbą CPVA teikia nuo 2015 metų;
(6) centralizuotų Pirkimų vykdymas. Lietuvoje teisės aktuose nėra numatytas Pirkimų centralizuotas vykdymas VPSP projektuose;

(7) kai kurios valstybėse VPSP kompetencijų centrai teikia pagalbą įgyvendinant VPSP sutartis. Ir nors Lietuvoje tiesiogiai teisės aktuose tokia funkcija nėra priskirta CPVA, tačiau tokią techninę pagalbą CPVA teikia nuo 2016 metų;
(8) be to, pasirašius su CPVA bendradarbiavimo sutartį, VPSP kompetencijų centro ekspertai dalyvauja Pirkimo komisijos darbe eksperto teisėmis arba pagal įgaliojimą vykdo Pirkimą.

Techninė pagalba, susijusi su konsultacijų teikimu ir metodinių rekomendacijų, standartų rengimu turi būti teikiama nuolat, nepriklausomai nuo viešojo sektoriaus subjekto pasirengimo, kompetencijos ir pan., nes tai yra viena iš pagrindinių funkcijų, kurią privalo vykdyti VPSP kompetencijų centras. Kitos techninės pagalbos formos yra pasirinktinos atsižvelgiant į VPSP svarbą, valstybės prioritetus, Viešojo subjekto pasirengimą ir suinteresuotumą įgyvendinti VPSP, o taip pat į turimus VPSP kompetencijų centro žmogiškuosius ir finansinius išteklius.

Toliau šioje dalyje yra analizuojami ir teikiami pasiūlymai tik dėl techninės pagalbos teikimo Viešiesiems subjektams rengiant Pirkimo dokumentus, vykdant Pirkimus ir įgyvendinant VPSP sutartis. Kadangi pagalba vykdant Pirkimus apima ir centralizuotų Pirkimų vykdymą, dėl kurių detaliau yra pasisakyta ankstesnėse šios Studijos dalyse, todėl toliau yra vertinama ir teikiami pasiūlymai dėl techninės pagalbos teikimo rengiant Pirkimo dokumentus, dalyvaujant Pirkimo procedūrose ekspertų teisėmis ir įgyvendinant VPSP sutartis.

VPSP kompetencijų centro 10-ties metų patirtis parodė, kad techninės pagalbos teikimas pavieniuose VPSP projektuose, kai nėra ilgalaikio VPSP planavimo, kainuoja labai brangiai ir ne visuomet yra efektyvi. Nuo 2010 metų VPSP kompetencijų centras teikė techninę pagalbą rengiant Pirkimo dokumentus ir vykdant Pirkimo procedūras 26 VPSP projektuose. Iš jų Pirkimai yra sėkmingai užbaigti ir pasirašytos VPSP sutartys 14-oje VPSP projektų. Priklausomai nuo VPSP projekto dydžio ir sudėtingumo, vidutiniškai pagalba vienam VPSP projektui rengiant Pirkimo dokumentus ir vykdant Pirkimą kainuoja nuo 40 000 EUR iki 80 000 EUR. Jeigu VPSP projektas yra pirmas toks Lietuvoje arba jis yra labai kompleksinis, kaip pvz.: VPSP projektas „Daugiafunkcis sveikatinimo, ugdymo, švietimo, kultūros ir užimtumo skatinimo kompleksas“ (žinomas, kaip nacionalinio stadiono projektas), teikiamos techninės pagalbos kaina gali išaugti iki 200 000 EUR ir daugiau. Pasaulinėje praktikoje pripažįstama, kad vidutiniškai VPSP projekto parengimo ir Pirkimų vykdymo kaštai sudaro iki 10 proc. VPSP projekto vertės.

Pagalbos kainą taip pat įtakoja Viešojo subjekto ir jo komandos pasirengimas ir suinteresuotumas įgyvendinti VPSP. Kuo ilgesnis Pirkimo dokumentų rengimo ir Pirkimo vykdymo procesas, tuo techninės pagalbos kaina yra didesnė. Todėl būtina periodiškai peržiūrėti bendradarbiavimo sutartis ir įvertinti tolimesnės techninės pagalbos racionalumą ir galimybę.

Šiuo metu teisės aktai numato bendrą VPSP kompetencijų centro funkciją teikiant techninę pagalbą viešajam sektoriui – konsultacinės ir metodinės pagalbos teikimas. Nei viename teisės akte nėra reglamentuota kas yra laikoma konsultacine pagalba. Nuo 2013 metų VPSP kompetencijų centro ekspertai pradėjo dalyvauti centrinės valdžios institucijų vykdomuose Pirkimuose, o nuo 2015 metų ir kai kurių savivaldybių vykdomuose Pirkimuose. Prioritetai ir kriterijai kuomet VPSP kompetencijų centro ekspertai teikia individualią ekspertinę pagalbą Pirkime yra nustatyti CPVA direktoriaus įsakymu, o ši veikla yra finansuojama ES struktūrinės paramos lėšomis. Kadangi iki 2023 m. birželio mėn. planuojama užbaigti įgyvendinti „Viešųjų investicijų efektyvumo didinimas“ projektą (Nr. 10.1.1-ESFA-V-912-01-0005), kurio lėšomis yra finansuojama techninė pagalba VPSP projektuose rengiant Pirkimo dokumentus ir vykdant Pirkimus, todėl iškyla klausimas dėl techninės pagalbos Viešiesiems subjektams teikimo tęstinumo užtikrinimo.

Techninės pagalbos teikimas turi būti aiškiai sureglamentuotas teisės aktuose, t.y. turi būti nustatyta, kada tokia techninė pagalba privalomai yra teikiama, kas ją teikia, kokia apimtimi, iš kokių

šaltinių yra finansuojamas techninės pagalbos teikimas ir kaip nutraukiama ar kada pasibaigia tokios pagalbos teikimas. Jau kaip minėta aukščiau, šiuo metu įstatymai ir VPSP taisyklės numato tik vieną bendrą techninės pagalbos viešajam sektoriui formą – konsultacinė ir metodinė pagalba. **Atsižvelgiant į praktikoje teikiamos techninės pagalbos kitas formas, siūloma tikslinti teisės aktus**:

(1) bendra CPVA funkcija teikti techninę pagalbą viešajam sektoriui turi būti nustatyta įstatyme (kaip ir centralizuoti Pirkimai). Šių funkcijų vykdymas visa apimtimi arba didesne dalimi turi būti finansuojamas valstybės biudžeto lėšomis. Įstatyme turi būti pavesta Vyriausybei arba jos įgaliotai institucijai / įstaigai nustatyti esmines sąlygas / reikalavimus teikiant techninę pagalbą;
(2) VPSP taisyklėse turi būti numatyta, kada CPVA privalo suteikti techninę pagalbą Viešiesiems subjektams (pvz.: vykdant konsoliduotus VPSP projektus, arba valstybei svarbius arba regioninės svarbos projektus, arba kai visa pažangos priemonė yra įgyvendinama VPSP būdu, arba kai pažangos priemonė arba atskiros veiklos yra skirtos savivaldybėms ir yra įgyvendinamos VPSP būdu ar kt.), o kada CPVA gali pati spręsti dėl techninės pagalbos teikimo;
(3) Lietuvos Respublikos finansų ministro įsakymu turi būti patvirtinti techninės pagalbos įkainiai, kai techninė pagalba arba jos dalis finansuojama ne valstybės biudžeto lėšomis, ir jų mokėjimo tvarka; ministrų įsakymu tvirtinamų pažangos priemonių aprašuose nurodomos ne tik veiklos, kurios bus įgyvendinamos VPSP būdu, bet ir taikomos techninės pagalbos priemonės;
(4) CPVA direktoriaus įsakymu turi būti nustatyta techninės pagalbos teikimo sąlygos ir tvarka, jos įforminimas (bendradarbiavimo sutartis), finansavimas. Taip pat turi būti nustatyti kriterijai, kuriais vadovaujantis CPVA pati sprendžia dėl techninės pagalbos, kuri pagal VPSP taisykles nėra privaloma, teikimo Viešiems subjektams, tokios paramos teikimo sąlygos, tvarka ir finansavimas.

IV.6.3. Mokestinės skatinimo priemonės

Išanalizavus Lietuvoje galiojantį mokestinį reglamentavimą, norėtume pasiūlyti mokestines skatinimo priemones, kurių įteisinimas galėtų palengvinti finansinę naštą tiek vietos, tiek centrinės valdžios institucijoms.

PVM kompensavimas nuo sumokėtų palūkanų

PVMĮ 7 straipsnio komentaro 8.1. punkte paaiškinta, kad „*pagal valdžios ir privataus subjektų partnerystės sutarties sąlygas privataus asmens iš valdžios subjekto gaunamas atlyginimas šios sutarties vykdymo laikotarpiu tiek padengiantis turto (infrastruktūros ar kito objekto) sukūrimo išlaidas (jeigu pagal VžPP sutartį privatus asmuo turi sukurti naują turtą), tiek už sukurto arba viešojo subjekto jam perduoto ilgalaikio turto remontą, valdymą, eksploatavimą, priežiūrą ir panašiai laikomas atlygiu už viešajam subjektui suteiktas paslaugas, todėl yra PVM objektas. Šiuo atveju viešiesiems subjektams turi būti išrašytos šių suteiktų paslaugų PVM sąskaitos faktūros (PVMĮ 14 straipsnio nustatytais terminais), kuriose nuo suteiktų paslaugų apmokestinamosios vertės apskaičiuojamas PVM taikant standartinį tarifą*“. Atsižvelgiant į tai, VMI yra išaiškinusi, kad kai Privatus subjektas pagal Partnerystės sutartį įsipareigoja Viešajam subjektui per x metų sukurti/modernizuoti infrastruktūros objektus ir x metų po šių darbų užbaigimo Viešajam subjektui teikti šių infrastruktūros objektų administravimo, priežiūros ir viešąsias paslaugas, PVM tikslais laikoma, kad yra sudarytas vienas paslaugų teikimo sandoris. Tokio sandorio apmokestinamoji vertė, nuo kurios apskaičiuojamas PVM, yra gautas (gautinas) atlygis be PVM, t. y. už šį sandorį mokamas

VPSP sutartyje numatytas „Metinis atlyginimas“ be PVM (įskaitant „metinio atlygio“ dalį, susijusią su kapitalo ir palūkanų dengimu).

Pasiūlymai. Kadangi VMI nuomone, VPSP sandoris yra traktuojamas kaip vienas sudėtinis sandoris, apmokestinamas PVM pagal pagrindinei sandorio daliai taikomas taisykles, nepaisant to, kad metinio atlyginimo sudedamosios dalys Sutartyje yra struktūrizuotos pagal 27-asis VSAFAS „Koncesijos ir valdžios ir privataus subjektų partnerystės sutartys“ rekomendacijas taikytinas viešojo sektoriaus finansinei apskaitai: Investicijų vertės dengimas, Finansinės ir investicinės veiklos sąnaudos, Paslaugų teikimo sąnaudos, Administravimo ir valdymo sąnaudos. Pagal tokią detalizaciją lengvai galima išskirti palūkanų dalį, ir, kad palūkanos yra apskaičiuojamos atsižvelgiant į: finansinį veiklos modelį(kuris yra neatskiriama VPSP sutarties dalis) nurodytas Finansuotojo suteiktos paskolos sąlygas: paskolos dydis, paskolos sutarties sudarymo mokesčiai, paskolos trukmė, palūkanų norma, atidėjimo laikotarpis, paskolos grąžinimo būdas, paskolos grąžinimo grafikas ir kt.; finansiniame veiklos modelyje nurodytas atitinkamų finansuotojų suteiktos subordinuotos ar nesubordinuotos paskolos (jei tokia būtų) sąlygas (paskolos dydis, palūkanų norma, paskolos sudarymo mokesčiai, paskolos trukmė, atidėjimo laikotarpis, paskolos grąžinimo būdas, paskolos grąžinimo grafikas ir kt.); ir jos bus lygios tik tai sumai, kurią nurodys finansuotojas pateikdamas garantinį raštą dėl paskolos suteikimo, siūlome finansavimo palūkanoms taikyti PVM skatinimo priemonę ir įgyvendinant VPSP projektus kompensuoti viešajam subjektui už palūkanas sumokėtą PVM sumą. Tokia finansinė paskata turėtų būti įteisinta strateginio planavimo dokumentuose ir ji galėtų veikti kaip šiuo metu veikia PVM kompensavimo iš paramos lėšų schema, tik tokiam tikslui sukuriant priemonę X joje suplanuojant lėšas sumokėtų palūkanų PVM kompensavimui. PVM tinkamumo finansuoti analizė turėtų būti atliekama remiantis bendrosiomis teisės į pirkimo PVM atskaitą taisyklėmis, įtvirtintomis PVM įstatyme, šio įstatymo komentare, mokesčių administratoriaus paaiškinimais, Europos Sąjungos Teisingumo Teismo praktika.

PVM kompensavimas nuo CAPEX dalies vykdant konsoliduotus VPSP projektus arba jei VPSP projektų įgyvendinimas yra numatytas PP

Taikant šią PVM skatinimo priemonę, įgyvendinant VPSP projektus, suteikiančiajai institucijai būtų kompensuojama PVM suma apskaičiuota nuo sukurtos / atnaujintos infrastruktūros. Tokia finansinė paskata galėtų būti susieta su PVMĮ nustatytomis normomis. Jei pagal PVMĮ PVM už CAPEX turi būti sumokėtas į biudžetą sukūrus infrastruktūrą, tai lėšos turėtų būti planuojamos taip pat tų pačių metų skatinimo priemonėje, jei PVM pagal PVMĮ įstatymą bus prievolė sumokėti per visą VPSP sutarties galiojimo laikotarpį, tai lėšos taip pat turėtų būti planuojamos atsižvelgiant į VPSP sutarties laikotarpį. Ši finansinė paskata taip pat turėtų būti įteisinta strateginio planavimo dokumentuose ir ji galėtų veikti kaip šiuo metu veikia PVM kompensavimo iš paramos lėšų schema, tik tokiam tikslui sukuriant priemonę X joje suplanuojant lėšas sumokėtam PVM nuo CAPEX dalies kompensavimui. PVM tinkamumo finansuoti analizė turėtų būti atliekama remiantis bendrosiomis teisės į pirkimo PVM atskaitą taisyklėmis, įtvirtintomis PVM įstatyme, šio įstatymo komentare, mokesčių administratoriaus paaiškinimais, Europos Sąjungos Teisingumo Teismo praktika.

IV.6.4. VPSP finansavimo instrumentai

VPSP – ne tik infrastruktūros vystymo ir paslaugų teikimo būdas, bet ir, lyginant su įprastu įgyvendinimo būdu, jau pati savaime yra finansinis instrumentas, panaudojant privatų kapitalą, rizikų perdavimą ir už balansinės apskaitos galimybę, suteikiantis galimybes ekseleruoti pokyčius įvairiuose ekonominės veiklos srityse. VPSP kaip finansavimo būdas ar lėšų šaltinis analizuojamas įvairiose srityse, pvz., energinio efektyvumo didinime[66]

[66] Energetinio efektyvumo išankstinio (ex-ante) vertinimo ataskaita, Finansų ministerija, 2023 m.

Apskritai VPSP gali padėti efektyviau panaudoti jau esamus sektorinius finansinius instrumentus (pvz., energetinio efektyvumo projektuose taikomos paskolos, grąžinamos dotacijos). Finansiniai instrumentai gali padidinti finansavimo šaltinių prieinamumą (sukurti galimybę pasinaudoti daugiau finansavimo šaltinių ir/ar didesne jų apimtimi) – VPSP, dėl atsiskaitymo išdėstant dalimis, gali padidinti infrastruktūros ir paslaugų finansinį prieinamumą.

Tačiau tam, kad būtų galima sėkmingai ir plačiau taikyti VPSP, svarbu sukurti sąlygas, kurios leistų pritraukti privatų kapitalą ir kiek galima labiau sumažinti jo naudojimo kaštus, tokiu būdu mažinant bendras infrastruktūros kūrimo, viešųjų paslaugų teikimo išlaidas ir taip didinant šio būdą konkurencingumą, lyginant su įprastu teikimo būdu. Šiuo atžvilgiu aktualūs įvairių finansavimo šaltinių prieinamumas ir tai didinantys bei kapitalo kaštus mažinantys sprendiniai.

VPSP sandorių finansavimo praktikoje galimos įvairios finansavimo struktūros ir finansavo šaltiniai, pradedant nuo nuosavo kapitalo įnašų, mezanino ir skolinto kapitalo iš komercinių bankų iki tokių šaltinių kaip plėtros bankų ir fondų finansavimas, ES fondai ir kt. Projekto finansinio gyvybingumo trūkumui gali būti skirtos valstybės dotacijos. Valstybė taip pat gali dalyvauti SPĮ nuosavybės kapitalo formavime. VPSP eigoje vieni finansavimo šaltiniai gali būti keičiami kitais pvz., sukūrus infrastruktūrą komercinių bankų paskolos gali būti refinansuojamos išleidžiant obligacijas, subordinuota paskola keičiama komercinių bankų paskolomis ir pan. Taip pat gali būti taikomas skirtingos atsiskaitymų schemos.

Lietuvoje vyrauja standartiniai VPSP kapitalo formavimo sprendiniai, t. y. 10 – 30% sudaro nuosavas kapitalas, kurį teikia privačios įmonės, investiciniai fondai, ir 70 – 90% skolintas kapitalas, kurį dažniausiai teikia komerciniai bankai. Nuosavo kapitalo formavimui taip pat dažnai pasitelkiamas įvairios mezanino formos. Kiti finansavimo šaltiniai sutinkami žymiai rečiau arba iš vis nebuvo taikyti. Tai nereiškia, kad jų panaudojimas nėra įmanomas. Tiesiog projektų skaičius ir jų investicijų dydis lemia, kad daliai šaltinių nėra pakankamos rinkos, todėl jie neprieinami (pvz., NIB ir EIB minimali paskola nuo 30 mln. Eur, užsienio investicijų fondams įdomios investicijos nuo 100 mln. Eur., kai Lietuvoje tokių VPSP sandorių įgyvendinama vienetai), arba jų naudojimas, pvz., projekto obligacijų, atsižvelgiant projektų dydžius lyginant dažnai yra mažiau efektyvus dėl lyginant per didelių kapitalo ir/ar transakcinių kaštų.

Kiekviename VPSP aktualu spręsti, kokia konkreti kapitalo struktūra ir finansavimo šaltiniai būtų geriausi. Privatūs subjektai šioje vietoje turi didelį interesą ir deda visas pastangas geriausioms finansavimo galimybėms įvertinti, nes pigiausios, efektyviausios finansavimo struktūros sudarymas yra svarbi jų teikiamo pasiūlymo konkurencingumo dedamoji. Ypač tuomet, kai konkurencija yra didelė. Kitaip tariant, daugumoje atveju geriausia finansavimo šaltinių iš jam prieinamų galimybių struktūra pasirūpins privatūs subjektai. Tuo tarpu viešasis sektorius turi dėti pastangas kurti instrumentus, kurie įgalintų didesnį finansinių šaltinių pasirinkimą ir prie jų leistų prieiti mažiausiai kaštais.

Rinkos dalyviams ir finansuotojams bet kokios iniciatyvos, kurios mažina jų riziką būtų pageidaujamos. Tačiau iš viešojo sektoriaus pusės jas kurti realizuoti aktualu tik tuomet, kai tai leidžia geriau prieiti prie finansavimo šaltinių ir sumažinti jų kapitalo kaštus, ir ši sutaupymo ar gauto finansavimo nauda yra didesnė nei papildoma finansinių įsipareigojimų našta, susijusi su įvairių finansinių instrumentų teikimu. Nėra tikslo turėti finansinius instrumentus vien dėl jų skaičiaus. Jei kuriami, jie turi spręsti finansavimo problemas, daryti realų pokytį ir būti naudingi bei efektyvūs.

Rinkos dalyvių ir komercinių bankų, dažniausiai sutinkamų subjektų VPSP projektuose, apklausoje nėra įvardijama, kad trūksta kažkokių finansinių instrumentų VPSP projektų finansavimo prieinamumui didinti, kas nebūtų didesnių valstybės išlaidų pasiūlymai ar didesnės rizikos jai prisiėmimas. Kitaip tariant šalia VPSP kaip finansinio instrumento koncepto kitų finansų inžinerijos

sprendimų taikymas yra labiau susijęs su viešąja politika prioretizuoti ir skatinti atitinkamų veiklos sričių vystymą (pvz., skatinami energinio efektyvumo, tvarumą didinantys projektai) ir nėra tiesiog techninis veiksmas, leidžiantis padidinti finansavimo prieinamumą be papildomų išlaidų. Be to tokių instrumentų kaip įvairios garantijos, dalyvavimas SPĮ nuosavybėje, finansinio gyvybingumo dotacijos ir kt., jei siekiama, kad įsipareigojimai VPSP nebūtų statistiškai įvertinti balanse ir finansavimo skyrimas atitiktų valstybės pagalbos taisykles, gali būti taikomi tik labai ribotai ir/ar nedidele apimtimi. O rizika, kad VPSP projektas bus įvertintas balanse, priartina ją prie įprasto skylimosi ir, jei konkrečiu atveju šis aspektas yra svarbus, lyginant sumažina VPSP kaip infrastruktūroms kūrimo ir paslaugų teikimo būdo privalumus.

Tarp VPSP finansavimo problemų bankai išskiria projektų investicijų didinimo ir stambinimo poreikį, indeksavimo ir kompensavimo nuostatų VPSP sutartyje keitimus, atskirų rizikų kitokį paskirstymą, kurie mažintų jų patiriamą riziką. Dalyviai daugiausiai problemų įžvelgia tokiuose dalykuose kaip bankų dalinio regreso taikymas, bankinio sektoriaus dalyvių koncentracija ir tas pats kompensavimo nuostatų keitimas, kurie leistų tikėtis geresnių bankinio finansavimo sąlygų. Tai leidžia suprasti, kad **esamu metu geresnes kapitalo prieinamumo ir mažesnių kaštų sąlygas labiau užtikrintų veiksmai, susiję ne su finansinių instrumentų kūrimu, o su VPSP projektų stambinimu ir konsolidacija, sutarties punktų, kurie galėtų sumažinti investuotojų ir finansuotojų riziką peržiūra ir svarbiausia bankų (finansuotojų) koncentracijos mažinimu ir prieinamumo investuotojams didinimu.**

Tokių priemonių taikymo kaip likutinės vertės išmokos, finansavimo gyvybingumo dotacijos tikslingumą labiau tikslinga analizuoti ne per poreikį kurti finansinius instrumentus, bet kaip projekto finansinio-ekonominio modelio sudarymo dalyką ir vertinti individualiai, ypač tuomet kai VPSP projektų skaičius nėra didelis ir jie yra labai skirtingi, kas apsunkina standartizuotų finansavimo prieinamumo didinimo sprendimų kūrimą ir taikymą.

Apibendrinant, atlikta situacijos analizė parodė, kad esamu metu geresnio VPSP finansavimo šaltinių prieinamumo klausimus efektyviau spręsti įgyvendinant VPSP teisinio reguliavimo, planavimo ir įgyvendinimo proceso pakeitimus, išnaudojant jau esamus sektorinius finansinius instrumentus bei taikant skatinimo priemones, aprašytas Studijos IV dalies 6.1-6.3 skyriuose, nei kuriant specializuotus finansinius instrumentus išimtinai VPSP sričiai. Todėl Studijoje siūlymai šiems instrumentams nėra teikiami.[67]

[67] Įgyvendinus Studijoje pateikiamus siūlymus dėl pasikeitusių sąlygų ir atsiradusių naujų galimybių po kelių metų tikslinga situaciją įvertinti iš naujo. https://finmin.lrv.lt/lt/aktualus-valstybes-finansu-duomenys/ekonomines-raidos-scenarijushttps://finmin.lrv.lt/lt/aktualus-valstybes-finansu-duomenys/ekonomines-raidos-scenarijus

IV.7. Siūlomas teisinio reglamentavimo tobulinimas

Teikiami preliminarūs teisinio reglamentavimo pasiūlymai atsižvelgiant į tai, kad siūloma pasirinkti II alternatyvą.

IV.7.1. Lietuvos Respublikai įstatymai

Įstatymo str., d., p. (jeigu galima nurodyti)	Teisinio reguliavimo objektas	Ar keičiama esama teisės norma?	Ar siūloma nauja teisės norma?	Pakeitimo pagrindimas / paaiškinimas
Strateginio valdymo įstatymas				
11 str. 2 d.	Finansinių projekcijų nustatymas		Taip, papildyti nauju 7 punktu	Siūloma nustatyti, kad rengiant NPP finansines projekcijas yra vertinamos privačių investicijų pritraukimo galimybės (VPSP projektai) – įgyvendinant NPP tikslus ir uždavinius, galimybė pritraukti privačias investicijas/lėšas.
Regioninės plėtros įstatymas				
4 str. 4 d.	Regionų plėtros planų sudarymas		Taip, papildyti nauju 5 punktu.	RPP, kurie sudaromi 4-10 metų laikotarpiui, lygmenyje jau galima identifikuoti VPSP potencialą. VPSP galimybė vertinimui turėtų būti taikomi tie patys kriterijai, kaip ir NPP finansinių projekcijų ar pažangos priemonių rengimo atveju.
6 str. 1 d.	Nacionalinės regioninės politikos įgyvendinimo priemonės		Taip, papildyti nauju 10 punktu.	De facto VPSP iki šiol prisidėdavo prie nacionalinė regioninės politikos įgyvendinimo. Atsižvelgiant į investicijų poreikį regionų planų įgyvendinimui ir į tai, kad siūloma savivaldybėms konsoliduoti projektus ir juos įgyvendinti VPSP būdu, būtina papildyti 6 str. 1 d. nurodant, kad VPSP yra viena iš priemonių įgyvendinant
Investicijų įstatymas				
2 str. 15 d.	VPSP sąvokos apibrėžimas	Taip, pripažįstant netekusiu galios		Visas VPSP teisinis reguliavimas perkeliamas į kitą įstatymą.
2 str. 16 d.	VžPP sąvokos apibrėžimas	Taip, pripažįstant netekusiu galios		Visas VPSP teisinis reguliavimas perkeliamas į kitą įstatymą.
13 str. 1 d. 10 p.	Privačios iniciatyvos teisė	Taip, pripažįstant netekusiu galios		Visas VPSP teisinis reguliavimas perkeliamas į kitą įstatymą.
15^1 str.	VžPP sutarties samprata	Taip, pripažįstant netekusiu galios		Visas VPSP teisinis reguliavimas perkeliamas į kitą įstatymą.
15^2 str.	VžPP sutarties sudarymo	Taip, pripažįstant netekusiu galios		Visas VPSP teisinis reguliavimas perkeliamas į kitą įstatymą.

Įstatymo str., d., p. (jeigu galima nurodyti)	Teisinio reguliavimo objektas	Ar keičiama esama teisės norma?	Ar siūloma nauja teisės norma?	Pakeitimo pagrindimas / paaiškinimas
	principai ir ypatumai			
15[3] str.	VžPP sutarties turinys	Taip, pripažįstant netekusiu galios		Visas VPSP teisinis reguliavimas perkeliamas į kitą įstatymą.
Disponavimo įstatymas				
2 str. 3 d.	Institucinės VPSP sąvokos apibrėžimas	Taip, pripažįstant netekusiu galios		Visas VPSP teisinis reguliavimas perkeliamas į kitą įstatymą.
22 str. 6 d.	Bendro su valstybe UAB / AB steigimo tvarka	Taip		Nustatyti, kad procedūros steigiant arba didinant įstatinį kapitalą vykdomos Koncesijų įstatymo / VPSP įstatymo nustatyta tvarka.
22 str. 7 d.	Bendro su valstybe UAB / AB steigimo tvarka, kai įgyvendinama institucinė VPSP	Taip, pripažinti netekusiu galios		Kadangi institucinė VPSP yra ne atskiras VPSP būdas, o VžPP arba koncesijos forma, todėl turi būti taikomos VžPP ir koncesijoms taikomos nuostatos.
Koncesijų įstatymas				
2str. 2 d.	Koncesijų įstatymo ir spec. įstatymų taikymas	Taip		Siekiant apriboti spec įstatymų priėmimą dėl koncesijų atskirose srityse, kas įneša teisinio neaiškumo tiek dėl tokių koncesijų planavimo (turi būti taikomas Strateginio valdymo įstatymas), tiek dėl rengimo (VPSP įstatymas) ar kontrolės ir priežiūros, siūloma papildyti 2 dalį, kad spec. įstatymai gali būti priimami tik tais atvejais, kai to reikalaujama pagal ES teisės aktus arba įgyvendinant tarptautines sutartis, arba kai koncesija suteikiama dėl strateginę reikšmę nacionaliniam saugumui turinčių objekų ir tik jeigu esamas teisinis reglamentavimas neužtikrina Lietuvos prisiimtų įsipareigojimų įgyvendinimo.
14 str. 9 d., 10 d., 11 d.	Pagrindiniai koncesijos suteikimo principai ir tikslai	Taip, pripažinti netukusiomis galios		Kadangi nurodytos dalys yra susijusios su koncesijos dokumentų rengimu, vertinimu ir tvirtinimu ir atsižvlgiant į pssirinktą II alternatyvą, šiuos punktus reikia perkelti į VPSP įstatymą.
16 str.	Turto ir žemės perdavimas	Taip, pripažinti netukusiu galios		Atsižvelgiant į siūlomą II alternatyvą, Koncesijų įstatymas turi būti paliekamos tik tos nuostatos, kurios yra susijusios su koncesijos konkursų vykdymu, sutarčių keitimu ar

Įstatymo str., d., p. (jeigu galima nurodyti)	Teisinio reguliavimo objektas	Ar keičiama esama teisės norma?	Ar siūloma nauja teisės norma?	Pakeitimo pagrindimas / paaiškinimas
	koncesininkui ir pan.			nutraukimu, t.y nuostatos, kurios perkelia Koncesijų direktyvos nuostatas. Atitinkamai turto ir žemės klausimai yra perkeliami į VPSP įstatymą.
65 str. 4 ir 5 d.	Ataskaitų teikimas FM	Taip		Ataskaitų, kurios nesusijusios su koncesijos suteikimo procedūromis, sutarčių pakeitimais ar nutraukimais, teikimas, o taip pat informacijos sisteminimas ir kaupimas yra perkeliami į VPSP įstatymą, todėl 4 dalis turi būti tikslinama išbraukiant ataskaitas, teikiamas FM, o 5 dalis pripažįstama netekusia galios.
66 str. 2 d.	VPT ir CPVA funkcijos	Taip, pripažinti netekusiu galios		Atsižvelgiant į pasiūlytą II alternatyvą, Koncesijų įstatyme palikti tik su koncesijų suteikimo proceso valdymu ir Koncesijų įstatymo priežiūra susijusių institucijų funkcijas. CPVA, FM, Vyriausybės ir kt. funkcijos, susijusios su planavimu, rengimu, ataskaitų apie VPSP teikimu, išvadų rengimu ir t.t. perkeliamos į VPSP įstatymą.
VPSP įstatymas				
I. SKYRIUS. BENDROSIOS NUOSTATOS				
1 str.	Įstatymo paskirtis ir tikslas			
2 str.	Įstatymo taikymo sritis			
3 str.	Atvejai, kai įstatymas netaikomas (smulkūs projektai, koncesijos ne VPSP)			
4 str.	Sąvokos			
5 str.	VPSP principai			
6 str.	VPSP būdai, požymiai.			
	Institucinė partnerystė, kaip VžPP ir koncesijų			

Įstatymo str., d., p. (jeigu galima nurodyti)	Teisinio reguliavimo objektas	Ar keičiama esama teisės norma?	Ar siūloma nauja teisės norma?	Pakeitimo pagrindimas / paaiškinimas
	forma. Skirtumas nuo sutartinės formos			
7 str.	VPSP būdo pakeitimas			
8 str.	Turto perdavimas, sukūrimas, grąžinimas			
9 str.	Veiklų perdavimas			
10 str.	Fiskalinis tvarumas.			
11 str.	Techninė ir finansinė pagalba rengiant ir įgyvendinant VPSP projektus.			
II. SKYRIUS. VPSP PLANAVIMAS, RENGIMAS. SPRENDIMŲ PRIĖMIMAS.				
12 str.	VPSP planavimas			
13 str.	VPSP projektų konsolidavimas			
14 str.	VPSP dokumentai			
15 str.	VPSP vertinimas (išvados dėl tikslingumo ir dėl PD; FM ir sav. kontrolierių išvados). Jų			

Įstatymo str., d., p. (jeigu galima nurodyti)	Teisinio reguliavimo objektas	Ar keičiama esama teisės norma?	Ar siūloma nauja teisės norma?	Pakeitimo pagrindimas / paaiškinimas
	privalomumas			
16 str.	Sprendimų priėmimas. Galimybė pakeisti sprendimus			
17 str.	Informavimas apie sprendimus.			
III SKYRIUS PRIVATI INICIATYVA				
18 str.	Privačių subjektų teisė inicijuoti VPSP. Kuriame etape gali būti taikoma.			
19 str.	Privačių subjektų pasiūlymų vertinimas.			
20 str.	Privačių subjektų, inicijavusių VPSP, sąnaudų kompensavimas			
IV. SKYRIUS. PRIVATAUS SUBJEKTO ATRANKA				
21 str.	Privačių subjektų atrankų vykdymo procedūroms taikomas			

Įstatymo str., d., p. (jeigu galima nurodyti)	Teisinio reguliavimo objektas	Ar keičiama esama teisės norma?	Ar siūloma nauja teisės norma?	Pakeitimo pagrindimas / paaiškinimas
	teisinis reguliavimas.			
22 str.	CPVA nuomonė ir FM išvada derybų pabaigoje dėl galutinio sutarties projekto.			
23 str.	Centralizavimas			
V. SKYRIUS. VPSP ĮGYVENDINIMAS				
24 str.	VPSP sutarties šalys. SPV steigimas			
25 str.	VPSP sutarties turinys			
26 str.	VPSP sutarties statistinis vertinimas.			
27 str.	VPSP sutarties keitimas (derinimas, išvadų teikimas).			
28 str.	VPSP sutarties nutraukimas (derinimas, išvadų teikimas).			
VI. VPSP VALDYMAS, PRIEŽIŪRA IR INFORMACIJOS				

Įstatymo str., d., p. (jeigu galima nurodyti)	Teisinio reguliavimo objektas	Ar keičiama esama teisės norma?	Ar siūloma nauja teisės norma?	Pakeitimo pagrindimas / paaiškinimas
TEIKIMAS				
29 str.	VPSP valdyme dalyvaujančios institucijos			
30 str.	FM, CPVA, VPT, VDA, KT ir kt. funkcijos			
31 str.	VPSP ataskaitos, įskaitant dėl fiskalinės rizikos valdymo			
32 str.	VPSP stebėsena. Ataskaitų teikimas.			
VII. BAIGIAMOSIOS NUOSTATOS				
33 str.	Įstatymo įsigaliojimas ir įgyvendinimas			
Vietos savivaldos įstatymas (nauja redakcija, kuri įsigalioja 2023-04-01)				
55 str. 2 d. ir 3 d.	Viešųjų paslaugų administravimas	Taip		Kadangi Koncesijų įstatymas nenumato galimybės vidaus sandorių sudarymui, todėl iš esmės uri būti peržiūrėta visa ši dalis. Atskiros nuostatos prieštarauja ne tik Koncesijų įstatymui, Konkurencijos įstatymui, bet ir Europos Teisingumo Teismo sprendimams dėl vidaus sandorių, Konstitucinio teismo sprendimams ir t.t
56 str.	Naujos ūkinės veiklos vykdymas			Braukti „Nauja“ ir nurodyti pereinamąjį laikotarpį, per kiek turi įvykdyti konkurencingas procedūras dėl bet kokių ūkinių veiklų. Be to, šilumos tiekimas ir atliekų tvarkymas taip pat prilyginama ūkinei veiklai ir jai turi būti taikomi 56 str. reikalavimai.
Valstybės ir savivaldybių biudžeto finansinių rodiklių įstatymas				

Įstatymo str., d., p. (jeigu galima nurodyti)	Teisinio reguliavimo objektas	Ar keičiama esama teisės norma?	Ar siūloma nauja teisės norma?	Pakeitimo pagrindimas / paaiškinimas
	Naujas straipsnis dėl VPSP		Taip	Papildyti nuostatomis dėl metinio VPSP mokėjimų limito ir bendro galimo įsiskolinimo pagal siūlomus rodiklius ir procentus.
Šilumos ūkio įstatymas				
5 str. 55 d.	Valdymo priemonės sąvokos apibrėžimas	Taip		Disponavimo įstatyme yra aiškiai nustatyti valstybės / savivaldybės turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo pagrindai. Siekiant teisinio aiškumo ir užtikrinti, kad nebūtų sudaromos abejotinos sutartys, prieštaraujančios įstatymų reikalavimams, būtina patikslinti sąvoką papildant, kad kitos valdymo perdavimo sutartys, kurios yra nurodytos Lietuvos Respublikos įstatymuose. Arba detalizuoti visus valdymo pagrindus – panauda, patikėjimo teisė. Taip pat siūloma vietoje žodžio koncesija, vartoti – taikant VPSP.
7 Str. 5 p.	Nacionalinės plėtros programa	Taip		Kadangi koncesija yra vienas iš VPSP būdu, siūloma tikslinti 5 p. išbraukiant koncesiją, paliekant tik VPSP. Be to, programoje turi būti nurodomos ne investicijos, o projektai, įgyvendinami taikant VPSP.
36 str.	Sutarčių rengimas		Taip	Savivaldybės turto perdavimo procedūros yra nustatytos teisės aktuose. Būtina nurodyti bendrą nuostatą, kad veiklos perdavimas yra vykdomas vadovaujantis VSĮ, Disponavimo įstatymo, Koncesijų įstatymo, arba VPSP įstatymo nustatyta tvarka.
37 str. 5 d.	Sutarties turinys	Taip		Kadangi tiek VPĮ, tiek ir Koncesijų įstatymas numato reikalavimus sutarties turiniui, būtina papildyti 5 d. nurodant, kad be kitų sutarties nuostatų, nurodytų VPĮ ir Koncesijų įstatyme, valdymo perdavimo sutartyje turi būti nurodomos investicijos ….
Valstybės įmonės Lietuvos oro uostų valdomų oro uostų koncesijų įstatymas				
Alternatyvus pasiūlymas žemiau nurodytiems pasiūlymams dėl įstatymo pakeitimo				Kadangi VPSP projektų planavimas yra reglamentuojamas Strateginio valdymo įstatymu ir SVM, rengimas Strateginio valdymo įstatyme ir Koncesijų įstatyme, tvirtinimas nesiskiria nuo kitų VPSP projektų tvirtinimo, koncesijos suteikimo procedūros yra reglamentuotos Koncesijų įstatyme, todėl nėra tikslinga tik dėl turto specifikos ir reikalavimų, keliamų oro uostų, kaip strateginę reikšmę nacionaliniam saugumui turinčių objektų, valdymui turėti atskirą specialųjį įstatymą Koncesijų įstatymo atžvilgiu. Todėl siūloma alternatyva nuostatas, kurios yra specifinės ir taikytinos išskirtinai oro uostų koncesijoms,

Įstatymo str., d., p. (jeigu galima nurodyti)	Teisinio reguliavimo objektas	Ar keičiama esama teisės norma?	Ar siūloma nauja teisės norma?	Pakeitimo pagrindimas / paaiškinimas
				perkelti į VPSP įstatymą, o šį įstatymą pripažinti netekusiu galios.
2 str.	Vartojamos sąvokos	Taip		Atsižvelgiant į siūlomą II alternatyvą, šią dalį reikia papildyti nuoroda į VPSP įstatymą.
4 str. 1 d.	Koncesijų suteikimas	Taip		Atsižvelgiant į siūlomą II alternatyvą, šią dalį reikia papildyti nuoroda į VPSP įstatymą.
4 str. 2 d.	Koncesijų suteikimas	Taip		Kadangi Studijoje siūloma atsisakyti dėl VPSP projektų tikslingumo kreiptis į Seimą, siūloma tikslinti 2 d. nurodant, kad sprendimai priimami VPSP įstatymo nustatyta tvarka.
4 str. 5 d.	Koncesijos sutarties trukmė	Taip		Atsižvelgiant į Koncesijų direktyvos ir Koncesijų įstatymo nuostatas dėl koncesijos sutarties trukmės apskaičiavimo, siūloma pripažinti netekusia galios šią, o termino skaičiavimui taikyti Koncesijų įstatymo reikalavimus.
4 str. 6 d.	Koncesijos sutarties priežiūra	Taip		Kadangi nuo šio įstatymo priėmimo iki šiol nėra sudaryta nei viena oro uostų koncesijos sutartis, nėra patvirtinta Vyriausybės tvarka prižiūrint oro uostų koncesijų sutartis, yra įsigaliojęs naujas strateginio valdymo reglamentavimas, kuris aiškiai nustato investicijų planavimą, įgyvendinimą ir sutarčių priežiūrą, be to, nuo 2018 m. įsigaliojo nauja Koncesijų įstatymo versija, kuri detaliai ir aiškiai nustato koncesijos sutarčių priežiūrą, todėl siūloma pripažinti netekusiu galio 6 d.
6 str. 2 d.	Turto perdavimas koncesininkui	Taip		Subnuoma yra numatyta Koncesijų įstatyme todėl šioje dalyje reikia tikslinti nuorodą išbraukiant Civilinį kodeksą.
6 str. 3 d.	Žemės valdymas	Taip		Pagal Žemės įstatymą žemė įgyvendinant koncesijų sutartis gali būti perduodama tik nuomos teise, todėl būtina tikslinti šios dalies nuostatas, kuriose nurodyta, kad žemė perduodama patikėjimo teise. Taip pat būtina tikslinti nuostatą dėl žemės nuomos mokesčio mokėjimo koncesininkui.
6 str. 7 d.	Žemės valdymas	Taip		Pagal Žemės įstatymą žemė įgyvendinant koncesijų sutartis gali būti perduodama tik nuomos teise, todėl būtina tikslinti šios dalies nuostatas. Atitinkamai koncesininkas negali tretiesiems asmenims išnuomoti arba pagal panaudą perduoti žemės sklypų. Taip pat atkreiptinas dėmesys, kad įsigaliojus Žemės įstatymo pakeitimas, valstybinė žemė patikėjimo teise yra perduodama savivaldybėms, kurios yra atsakingos už valstybinės žemės nuomos sutarties sudarymą.

Įstatymo str., d., p. (jeigu galima nurodyti)	Teisinio reguliavimo objektas	Ar keičiama esama teisės norma?	Ar siūloma nauja teisės norma?	Pakeitimo pagrindimas / paaiškinimas
7 str. 2 d.	Dėl oro uostų valdymo perėmimo	Taip		Kadangi siūloma nustatyti, kad sprendimą dėl VPSP tikslingumo priima Vyriausybė, todėl siūloma tikslinti 2 d. paliekant tik Vyriausybės nutarimą. Taip pat siūloma nurodyti, kad nutraukiant sutartį šioje dalyje nurodytu pagrindu, koncesininkui yra mokama sutartyje nustatyta kompensacija.
7 str. 3 d.	Žemės valdymas	Taip		Jau kaip nurodyta aukščiau, būtina keisti nuostatas, susijusias su žemės sklypų perdavimu ir valdymu, kurios prieštarauja Žemės įstatymui.
9 str.	Kontrolė, valdymas		Taip	Šį įstatymą būtina papildyti nuoroda į Strateginio valdymo įstatymą, nurodant, kad planavimas vykdomas vadovaujantis juo, taip pat VPSP įstatymą nurodant, kad projektų rengimas ir tvirtinimas yra vykdomas vadovaujantis VPSP įstatymu. Tai pat būtina papildyti įstatymą dėl ataskaitų teikimu FM / CPVA, dėl sutarties keitimo derinimo su FM / CPVA. Taip pat būtina nurodyti instituciją, kuri vykdo šio įstatymo kontrolę.
Metropoliteno įgyvendinimo įstatymas				
Alternatyvus pasiūlymas žemiau nurodytiems pasiūlymams dėl įstatymo pakeitimo				Kadangi VPSP projektų planavimas yra reglamentuojamas Strateginio valdymo įstatymu ir SVM, rengimas Strateginio valdymo įstatyme ir Koncesijų įstatyme, tvirtinimas nesiskiria nuo kitų VPSP projektų tvirtinimo, koncesijos suteikimo procedūros yra reglamentuotos Koncesijų įstatyme, todėl nėra tikslinga tik dėl turto specifikos ir reikalavimų, keliamų metropolitenui turėti atskirą specialųjį įstatymą Koncesijų įstatymo atžvilgiu. Todėl siūloma alternatyva nuostatas, kurios yra specifinės ir taikytinos išskirtinai metropolitenų koncesijoms, perkelti į VPSP įstatymą, o šį įstatymą pripažinti netekusiu galios.
4 str. 2 d.	Pripažinimas svarbiu ir pan. projektu	Taip		Visą dalį reikia tikslinti atsižvelgiant į Strateginio valdymo įstatymo, Teritorijų planavimo įstatymo, Regioninės plėtros įstatymo ir SVM nuostatas.
4 str. 2 d.	Sprendimo priėmimas dėl projekto	Taip		Šios dalies nuostatos turi būti suderintos su Regioninės plėtros įstatymu ir Teritorijų planavimo įstatymu.
5 str. 1 d.	Projektų įgyvendinimo būdai	Taip		Investicijų įstatymas, Koncesijų įstatymas (ateityje – VPSP įstatymas) aiškiai nustato galimus viešojo ir privataus sektorių bendradarbiavimo būdus. Vietos savivaldos įstatymo 55 ir 56 str. nustato, kada nauja veikla gali būti perduota savivaldybės

Įstatymo str., d., p. (jeigu galima nurodyti)	Teisinio reguliavimo objektas	Ar keičiama esama teisės norma?	Ar siūloma nauja teisės norma?	Pakeitimo pagrindimas / paaiškinimas
				kontroliuojamam juridiniam asmeniui ir kokiomis sąlygomis. Be to, institucinė partnerystė turi būti laikoma ne VPSP būdu, o koncesijos arba VžPP forma. Atsižvelgiant į tai, būtina tikslinti visą 1 dalį.
5 str. 2 d.	Projekto finansavimas	Taip		Kadangi ši dalis prieštarauja Strateginio valdymo įstatymui, todėl siūloma ją visą pripažinti netekusia galios.
6 str. 1-3 d.	Koncesijos taikymas	Taip		Siūloma atsisakyti tokio fragmentinio koncesijos reglamentavimo ir palikti tik nuostatą, kad koncesija suteikiama VPSP įstatymo ir Koncesijų įstatymo nustatyta tvarka.
7 str.	Institucinė partnerystė	Taip, pripažinti netekusiu galios		Kadangi institucinės partnerystės reglamentavimas bus perkeltas ių Disponavimo įstatymo į VPSP įstatymą ir atsižvelgiant į tai, kad institucinė partnerystė yra ne VPSP būdas, o koncesijos arba VžPP forma, todėl šį straipsnį reikia pripažinti netekusiu galios.

IV.7.2. Vyriausybės nutarimai

Vyriausybės nutarimo skyrius, p. (jeigu galima nurodyti)	Pakeitimo objektas / teisės norma	Ar keičiama esama teisės norma?	Ar siūloma nauja teisės norma?	Pakeitimo pagrindimas / paaiškinimas
VPSP taisyklės				
	Pasiūlymai bus pateikti po to, kai su FM, EIM ir kitomis suinteresuotomis institucijomis bus nuspręsta dėl alternatyvos ir apimties.			
Strateginio planavimo metodika				
	VPSP taikymo kriterijai rengiant NPP finansines projekcijas			
	VPSP taikymo kriterijai rengiant PP			
	VPSP taikymo kriterijai rengiant pažangos priemones			
	VPSP taikymo kriterijai rengiant RPP			

Vyriausybės nutarimo skyrius, p. (jeigu galima nurodyti)	Pakeitimo objektas / teisės norma	Ar keičiama esama teisės norma?	Ar siūloma nauja teisės norma?	Pakeitimo pagrindimas / paaiškinimas
	VPSP taikymo kriterijai rengiant savivaldybių plėtros strateginius planus			
	IP rengimas ir vertinimas rengiant ir įgyvendinant VPSP projektus, nurodytus savivaldybių plėtros strateginiuose planuose.			

IV.7.3. Ministrų ir kitų institucijų vadovų įsakymai

Ministro / kitos valstybės institucijos vadovo įsakymo data, numeris (jeigu galima nurodyti)	Pakeitimo objektas / teisės norma	Ar keičiama esama teisės norma?	Ar siūloma nauja teisės norma?	Pakeitimo pagrindimas / paaiškinimas
FM Viešinimo taisyklės				
	Pasiūlymai bus pateikti po to, kai su FM, EIM ir kitomis suinteresuotomis institucijomis bus nuspręsta dėl alternatyvos ir apimties.			
PAFT				
	Pasiūlymai bus pateikti po to, kai su FM, EIM ir kitomis suinteresuotomis institucijomis bus nuspręsta dėl alternatyvos ir apimties.			

IV.7.4. CPVA direktoriaus įsakymai

CPV A direktoriaus įsakymo data, numeris (jeigu galima nurodyti)	Pakeitimo objektas / teisės norma	Ar keičiama esama teisės norma?	Ar siūloma nauja teisės norma?	Pakeitimo pagrindimas / paaiškinimas
IP metodika				
Partnerystės klausimyno rengimo metodika				
Privataus subjekto atrankos metodika				
Privačios iniciatyvos metodika				
Standartiniai dokumentai				
Centralizavimo metodika				

V. STUDIJOS PASIŪLYMŲ IR REKOMENDACIJŲ ĮGYVENDINIMAS

Šios Studijos rengimo ir įgyvendinimo etapai, veiksmai pateikti Studijos 3 priede.

VI. PRIEDAI

Prie Studijos pridedami priedai:

- Priedas Nr. 1 Valstybės strateginių tikslų finansavimo poreikio ir galimybių įvertinimas NPP iki 2030 m. perspektyvoje;
- Priedas Nr. 2 VPSP potencialo įvertinimas;
- Priedas Nr. 3 Veiksmų planas;
- Priedas Nr. 4 Standartinė duomenų forma VSAKIS.

VI.1. Valstybės strateginių tikslų finansavimo poreikio ir galimybių įvertinimas NPP iki 2030 m. perspektyvoje

Priedas Nr. 1 – Valstybės strateginių tikslų finansavimo poreikio ir galimybių įvertinimas NPP iki 2030 m. perspektyvoje – pateiktas atskiru dokumentu, parengtu Smart Continent, UAB pptx formatu.

VI.2. VPSP potencialo įvertinimas

Priedas Nr. 2 – VPSP potencialo įvertinimas parengtas Smart Continent, UAB ir pateiktas dviejuose dokumentuose: Studijos priede Nr. 1 ir šiuo priedu pridedamu atskiru dokumentu docx formatu, kuriame atliktas valstybės veiklos sričių įvertinimas pagal 6 kriterijus, leidžiančius įsivertinti sektoriaus pasirengimą taikyti VPSP būdą brandumą.

VI.3. Veiksmų planas

Eil. Nr.	Veiksmas	2022	2023												Rezultatas	Resursai
		8-12	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12		
1	**Studijos parengimas**														**Suformuotas ir pagrįstas teisės aktų keitimas**	
1.1	VPSP plėtros galimybių vertinimas remiantis strateginiais poreikiais ir fiskaliniais apribojimais														Įvertintas strateginių tikslų ir finansinių galimybių atotrūkis bei VPSP taikymo potencialas pagal kiekvieną valstybės veiklos sritį	Paslaugos pirkimas + CPVA
1.2	VPSP planavimo integravimas į strateginio valdymo sistemą														Įvertinta būtinybė keisti VPSP teisinį reglamentavimą dėl naujos strateginio valdymo sistemos atsiradimo ir VPSP taikymo tvarumo ir patrauklumo didinimo, pateikti pasiūlymai dėl teisės aktų keitimo	Paslaugos pirkimas (iš dalies atsisakyta), CPVA
1.3	Studijos pristatymas / aptarimas su FM ir Vyriausybės kanceliarija														Pritarimas teisės aktų keitimui, Veiksmų plano patvirtinimas	
2	**Pirminė konsultacija su suinteresuotomis grupėmis**														**Pakeitimo apimtis ir geriausia alternatyva suderinta su suinteresuotomis grupėmis**	
2.1	Informacijos parengimas pirminiai konsultacijai (poreikis, alternatyvos)															CPVA, suderinus su FM
2.2	Aptarimo organizavimas, nuomonių ir pasiūlymų apibendrinimas															CPVA, suderinus su FM
3	**Teisės aktų projektų rengimas**														**Vyriausybei pateiktas teisės aktų paketas**	

3.3	Teisės aktų projektų rengimas															CPVA, suderinus su FM
3.4	Teisės aktų projektų pristatymas suinteresuotoms grupėms															FM. Esant poreikiui, CPVA pagalba
3.5	Teisės aktų projektų tikslinimas pagal pastabas, derinimo pažymų rengimas. Aptarimų organizavimas															FM. Esant poreikiui, CPVA pagalba
3.6	Teisės aktų projektų tikslinimas pagal institucijų pastabas															FM. Esant poreikiui, CPVA pagalba
4	**Teisės aktų projektų tvirtinimas Vyriausybėje**														**Vyriausybė patvirtina teisės aktų paketa**	
4.1	Teisės aktų projektų teikimas Vyriausybei															FM
4.2	Teisės aktų projektų tikslinimas pagal Vyriausybės kanceliarijos ir kt. pastabas															FM. Esant poreikiui, CPVA pagalba
4.3	Teisės aktų projektų tvirtinimas Vyriausybėje															Vyriausybė
5	**Teisės aktų tvirtinimas Seime**														**Seimas pritaria teisės aktų pakeitimui**	
5.1	Teisės aktų projektų teikimas Seimui															Vyriausybė
5.2	Teisės aktų projektų svarstymas, tikslinimas pagal Seimo komitetų pastabas / pasiūlymus															FM. Esant poreikiui, CPVA pagalba
5.3	Teisės aktų priėmimas Seime															Seimas
6	**VPSP taisyklių pakeitimas pagal Seimo priimtus teisės aktus**															FM. Esant poreikiui, CPVA pagalba

VI.4. Standartinė duomenų forma VSAKIS

Valdžios sektorius	VPSP būdas	Projekto vertė (Koncesijos atveju),Eur	Sutarties vertė (VžPP atveju), Eur	Numatytų Investicijų suma pagal Sutartį, Eur	Atliktų investicijų suma, Eur	Atlikti mokėjimai (turto vertės dengimas), Eur	Atlikti mokėjimai (finansinės ir investicinės veiklos sąnaudos), Eur	Atlikti mokėjimai (veiklos sąnaudos), Eur	Gauti mokėjimai iš Privataus subjekto, Eur
Vietos valdžia (savivaldybės)	Koncesija		netaikoma						
	VžPP	netaikoma							
Centrinės valdžia	Koncesija		netaikoma						
	VžPP	netaikoma							