




British Embassy  
Vilnius

## **VIEŠOJO IR PRIVATAUS SEKTORIŲ PARTNERYSTĖ IR EUROPOS SĄJUNGOS STRUKTŪRINIŲ FONDŲ NAUDOJIMAS**

### **Elektroninis leidinys**

Parengtas pagal projektą „Susidomėjimo apie viešojo ir privataus sektorių partnerystę valdant ES struktūrinius fondus didinimas“, kurį finansuoja Jungtinės Didžiosios Britanijos ir Šiaurės Airijos Karalystės ambasada Lietuvoje pagal programą „Lietuva Europos Sąjungoje: narystės žingsniai“. Cituojant šį dokumentą arba remiantis juo, reikalinga nuoroda į tyrimo autorių bei užsakovą



# Turinys

Viešojo ir privataus sektoriaus partnerystės sąvoka ir privalumai.....	3
Tradicinių viešųjų pirkimų trūkumai.....	4
Viešojo ir privataus sektoriaus partnerystės tipai.....	5
<i>VPSP priklausomai nuo privataus sektoriaus dalyvavimo masto.....</i>	5
<i>VPSP priklausomai nuo mokėjimo iš viešojo sektoriaus.....</i>	6
Viešojo ir privataus sektoriaus partnerystė Lietuvoje.....	7
Viešojo ir privataus sektoriaus partnerystė ir ES paramos naudojimas Lietuvoje.....	9
<i>ES parama viešajam sektoriui ir VPSP.....</i>	9
<i>ES parama privačiam sektoriui ir VPSP.....</i>	10
Viešojo ir privataus sektoriaus partnerystė ir ES struktūrinių fondų paramos naudojimas...	11
Lietuvos padėties palyginimas pagal Jungtinės Karalystės „gerąją praktiką“.....	14
Svarbiausios rekomendacijos (preliminarus sąrašas).....	15

# 1. Viešojo ir privataus sektoriaus partnerystės sąvoka ir privalumai

Viešojo ir privataus sektorių partnerystė (VPSP) gali apimti įvairiais partnerystės formas. Šiame leidinyje VPSP suprantama kaip netradicinis viešųjų pirkimų būdas, kai sudaroma ilgalaikė sutartis tarp viešojo ir privataus sektorių dėl viešosios infrastruktūros sukūrimo ar viešųjų paslaugų teikimo. Šiame leidinyje nėra nagrinėjami tokie partnerystės būdai, kaip privataus sektoriaus nuosavybė valstybės ar savivaldybių veikloje ar informavimas ir konsultavimasis tarp viešojo ir privataus sektorių.

Esminiai VPSP bruožai išvardyti 1 lentelėje.

## 1 lentelė. Esminiai VPSP bruožai

- Ilgalaikė sutartis tarp viešojo ir privataus sektoriaus partnerių, pagal kurią pasidalijama rizika tarp partnerių bei privačiam partneriui deleguojami tam tikri viešosios infrastruktūros kūrimo ir paslaugų teikimo įsipareigojimai;
- Privataus sektoriaus dalyvavimas daugelyje infrastruktūros kūrimo ir paslaugų teikimo etapų (projektavimo, statybos, finansavimo, eksploatavimo);
- Privataus partnerio pajamų šaltinis yra viešojo sektoriaus mokėjimai ir/arba vartotojų mokesčiai už paslaugas;
- Perkamos paslaugos su konkrečiu rezultatu. Mokėjimas už paslaugą priklauso nuo paslaugos pateikimo ir veiklos efektyvumo.

Pagrindiniai VPSP pranašumai yra pateikti 2 lentelėje.

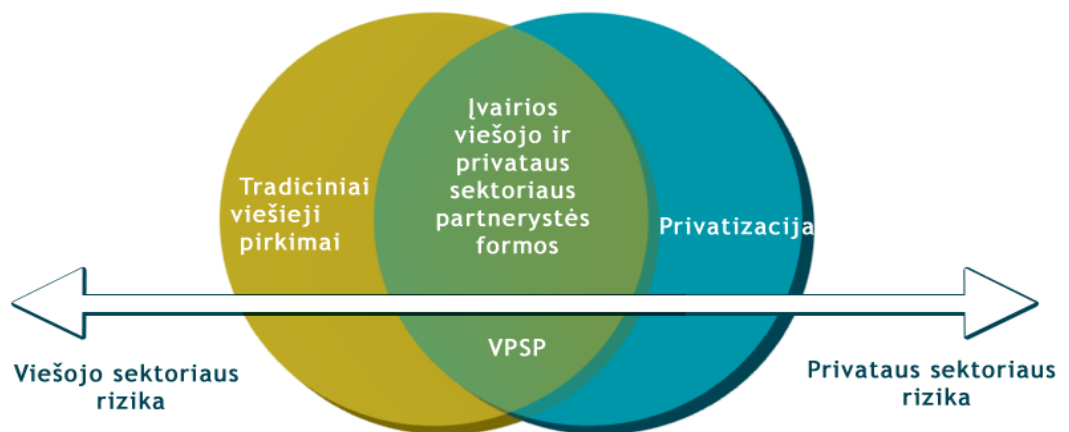
## 2 lentelė. Pagrindiniai VPSP privalumai

- Apklausos rodo, kad VPSP projektai sukuria didesnę pridėtinę vertę bei duoda daugiau naudos ilgu laikotarpiu, nes gerina paslaugų kokybę ir jų teikimo efektyvumą.
- VPSP nereikalauja arba reikalauja mažiau pradinių viešojo sektoriaus investicijų, nes privatus partneris gali visiškai ar dalinai finansuoti tam tikros infrastruktūros sukūrimą ar modernizavimą.
- VPSP turtas gali būti neapskaitomas viešojo sektoriaus balanse, ir tai leidžia išvengti biudžeto deficito ar valstybės skolos didėjimo plėtojant viešąją infrastruktūrą (tai svarbu dėl narystės Europos pinigų sąjungoje).
- Kadangi privačios investicijos gali būti prilyginamos struktūrinėms viešosioms išlaidoms, VPSP naudojimas gali padėti sumažinti ES struktūrinių fondų bendrojo finansavimo poreikį. Šis poreikis aktualus ženklias pajamas generuojančiuose projektuose, kurių tinkamos išlaidos finansuojamos iš ES struktūrinių fondų žemesne norma.
- VPSP skatina inovacijas ir geros praktikos sklaidą kuriant viešąją infrastruktūrą ir teikiant viešąsias paslaugas.

VPSP plačiausiai taikoma Jungtinėje Karalystėje, kur iki 2002 m. jau buvo pasirašyta daugiau nei 500 VPSP sutarčių. Įvairios studijos rodo, kad, taikant VPSP, sukuriama didesnė pridėtinė vertė, palyginti su tradiciniais viešaisiais pirkimais. Tačiau reikia turėti omenyje, kad VPSP yra gana sudėtingas pirkimų būdas, jis netinka visiems viešosios infrastruktūros ar paslaugų klausimams spręsti (netgi Jungtinėje Karalystėje 85 proc. visos infrastruktūros kuriama tradiciniu būdu). Netinkamai naudojant, jis gali duoti neigiamų rezultatų. Be to, naudojant VPSP, sukurta viešoji infrastruktūra gali kainuoti brangiau, nors beveik visada ši infrastruktūra būna aukštesnės kokybės.

VPSP yra gera alternatyva viešajai infrastruktūrai kurti ir viešosioms paslaugoms teikti. Ji gali būti naudojama tada, kai privatizacija yra neįmanoma arba netinkama viešosioms paslaugoms teikti. Skirtingai nuo tradicinių pirkimų ir privatizacijos, VPSP apima platesnį ir intensyvesnį bendradarbiavimą tarp viešojo ir privataus sektorių.

### 1 pav. Tradicinių viešųjų pirkimų, VPSP ir privatizacijos kontinuumas



## 2. Tradicinių viešųjų pirkimų trūkumai

Be to, taikant VPSP galima išvengti tradiciniams viešiesiems pirkimams būdingų trūkumų, kurie aprašyti 3 lentelėje. Todėl, palyginti su tradiciniais pirkimais, VPSP gali būti laikoma priimtinesne alternatyva tam tikrai viešajai infrastruktūrai sukurti.

### 3 lentelė. Tradicinių viešųjų pirkimų trūkumai

<b><i>Nepakankamas viešųjų pirkimų našumas</i></b>	<p>Tradicionių viešųjų pirkimų metu dėl gana prasto planavimo yra dažnai viršijami turimi finansiniai ištekliai, nesilaikoma pradinių sąlygų ir laiko terminų arba ne iki galo įvykdomas tiekimas ar darbai. Valstybės kontrolės ataskaitos rodo, jog sutartyse su rangovais numatyti darbai dažnai atliekami pavėluotai ir nekokybiškai arba, abi sutarties šalys dažnai vėluoja atlikti abipusius sutartinius įsipareigojimus. Valstybės kontrolė savo ataskaitose taip pat ne kartą yra teigusi, jog atskirų įstaigų įsigytos prekės neatitinka konkurso dokumentuose nurodytų reikalavimų. Be to, perkant prekes, paslaugas ar darbus tradiciniu viešųjų pirkimų būdu, perkančiosios organizacijos patiria didesnę spaudimą viešiesiems finansams trumpuoju laikotarpiu, nes pagal sutartį pinigai turi būti išmokami nepaisant to, ar paslaugos, prekės ir darbai jau pradėti vykdyti/tiekti. Tuomet privačiam sektoriui atsiranda daugiau galimybių piktnaudžiauti. Be to, tradiciniuose viešuosiuose pirkimuose trūksta tinkamo rizikos valdymo: iš anksto nėra detalai įvertinami potencialūs rizikos veiksniai. Pasireiškus tam tikrai rizikai, vėlgi prireikia papildomų finansinių, žmogiškųjų ir/arba laiko išteklių (atsiranda spaudimas), o visa atsakomybė lieka viešojo sektoriaus įstaigai.</p>
<b><i>Orientacija į indėlius ir kainą</i></b>	<p>Tradicionių viešųjų pirkimų metu daugiau dėmesio teikiama indėlių reglamentavimui (pavyzdžiui, atitikimui nustatytiems kvalifikaciniais reikalavimams ir techninėms specifikacijoms) bei sandorio kainai. Tuo tarpu VPSP konkursuose daugiau dėmesio teikiama viešosios infrastruktūros ar paslaugų kokybės ir kainos santykiui ilgu laikotarpiu, t.y. galutiniams rezultatams, kuriems vartotojai teikia pirmenybę. Šių pirkimų orientacija į trumpalaikį pelną nesudaro palankių sąlygų inovacijoms diegti viešajame sektoriuje. Nors trumpuoju laikotarpiu inovacijos gali lemti didesnes išlaidas, ilgojo laikotarpio finansinės išlaidos ir laiko sąnaudos yra gerokai mažesnės, tuo tarpu efektyvumas ir funkcionalumas - didesni. Inovacijų stoka nulemia žemesnės kokybės paslaugų, kurios nesukuria pridėamosios vertės, kūrimą ir teikimą. Naudojant tradicinius viešuosius pirkimus, reikia nuolat skirti lėšų infrastruktūros ar paslaugų kokybei užtikrinti, o VPSP atveju privatus partneris įsipareigoja išlaikyti (ar netgi didinti) tam tikrą kokybės lygį viso projekto metu. Nors VPSP gali kainuoti panašiai ar net brangiau, palyginti su tradiciniais pirkimais, tačiau tai padeda sukurti didesnę socialinę ir ekonominę naudą ilgu laikotarpiu.</p>
<b><i>Nepakankamas viešųjų pirkimų skaidrumas</i></b>	<p>Viešųjų pirkimų tarnyba ar teisėsaugos institucijos neretai nustato pažeidimų viešųjų pirkimų procesuose: vykdytojai yra kaltinami neskaidrumu, šališkumu, viešųjų ir privačiųjų interesų derinimo pažeidimais, valstybės lėšų švaistymu ir kt. Skelbiama, jog gana daug viešųjų pirkimų buvo surengta neskelbiant atvirojo konkurso (perkant iš vienintelio šaltinio, įprastos komercinės praktikos ar neskelbiamų derybų būdu) arba gana dažnas „pelningiausių“ viešųjų pirkimų „atidavimas“ toms pačioms įmonėms. Daug tokių atvejų yra minima žiniasklaidoje, Valstybės kontrolės ataskaitose ir kt. Sudarant VPSP sutartis, taip pat gali pasireikšti korupcija, kurios mastas gali būti dar didesnis dėl didelės sandorių vertės bei ilgų jų trukmės.</p>

Lietuvai įstojus į ES, nuo 2004 m. gegužės 1 d. viešiesiems pirkimams, kurie finansuojami iš ES paramos (PHARE programos, ES struktūrinių fondų ir Sanglaudos fondo) lėšų, yra taikomi nacionaliniai teisės aktai. Perkančiosioms organizacijoms yra tiesiogiai taikomas Lietuvos viešųjų pirkimų įstatymas. Be to, pirkimai, vykdomi iš ES paramos lėšų, yra traktuojami kaip įprasti organizacijos pirkimai (t.y. jie yra įtraukiami į pirkimų planus ir sumuojami prie įprastų organizacijos pirkimų, dėl to gali pasikeisti pirkimo būdas). Tuo tarpu nuo 2004 m. gegužės 1 d. neperkančiosios organizacijos, naudodamos ES paramos lėšas, privalo vadovautis įgyvendinančių institucijų pagal nacionalinius teisės aktus parengtomis pirkimų tvarkomis. Todėl 3 lentelėje minimi tradicinių viešųjų pirkimų trūkumai gali pasireikšti ir naudojant ES paramą.

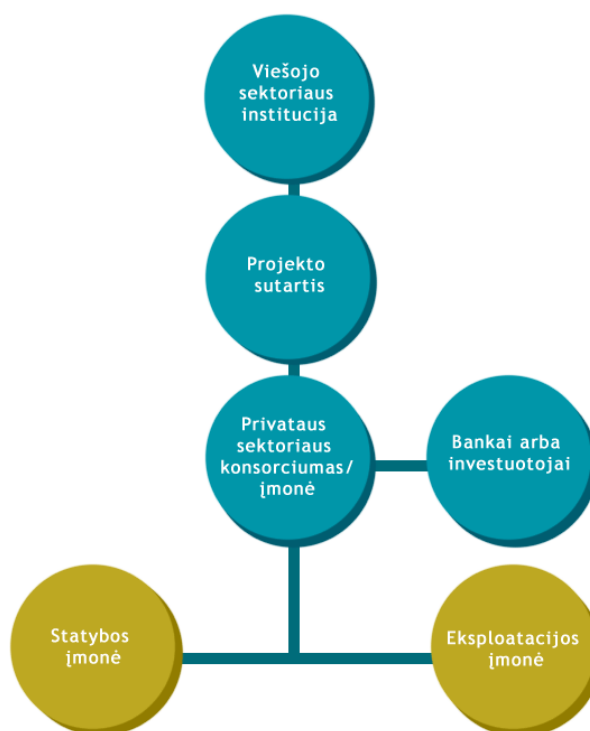
### 3. Viešojo ir privataus sektoriaus partnerystės tipai

#### *VPSP priklausomai nuo privataus sektoriaus dalyvavimo masto*

VPSP tipus galima suskirstyti atsižvelgiant į projekto etapo (projektavimo, statybos, finansavimo, eksploatavimo, perdavimo) ir privataus sektoriaus dalyvavimo mastą. Pagrindinis VPSP tipas, kuriame daugiausia dalyvauja privatus sektorius, yra projektavimas, statybos, finansavimas ir eksploatavimas (PSFE). Privataus sektoriaus dalyvavimas visuose minėtuose etapuose gali duoti sinergijos efektą dėl ilgalaikės orientacijos bei tinkamesnių paskatų. Šis VPSP tipas gali apimti naujos infrastruktūros statybą arba esamos infrastruktūros modernizavimą.

Tipinė VPSP projekto schema pavaizduota 2 paveikslėlyje apačioje.

#### 2 pav. Tipinė VPSP projekto schema



VPSP sutartis yra sudaroma tarp viešojo ir privataus sektorių atstovų. Dažniausiai privataus sektoriaus konsorciumas ar įmonė samdo statybos bendrovės statybos ar rekonstrukcijos darbams atlikti bei įkuria specialias įmones viešajai infrastruktūrai eksploatuoti. Be to, VPSP projektams finansuoti pritraukiami bankai arba investuotojai dažniausiai per privataus sektoriaus partnerį.

## **VPSP priklausomai nuo mokėjimo iš viešojo sektoriaus**

Tačiau nagrinėjant VPSP naudojimą ES struktūriniais fondams įsisavinti, svarbus ir VPSP suskirstymas pagal mokėjimo šaltinį. Remiantis šiuo kriterijumi, VPSP gali būti dviejų pagrindinių tipų:

- *mokėjimai iš viešojo sektoriaus* (atsiėro asignavimų valdytojo ar išdo) privataus sektoriaus partneriui;
- *privataus sektoriaus partnerio mokėjimai viešajam sektoriui* (atsiėram asignavimų valdytojui ar išdui).

Lietuvoje šiuo metu dažniausiai taikomas antrasis VPSP tipas. Pavyzdžiui, pagal Vilniaus šilumos ūkio nuomos sutartį, kuri turi VPSP projekto bruožų, yra numatytos ne tik privataus sektoriaus partnerio investicijos į šilumos ūkio modernizavimą, bet ir nuomos mokestis į savivaldybės biudžetą.

Pirmojo VPSP tipo projektų beveik nėra, nors mokėjimai iš viešojo sektoriaus yra esminis VPSP bruožas. Lietuvoje panašus pavyzdys yra aljanso “Langas į ateitį” projektas, kurio metu viešųjų interneto prieigos centrų steigimas buvo finansuojamas Vidaus reikalų ministerijos (žiūrėti 5 dalį).

Šio VPSP tipo nenaudojimą galima paaiškinti tuo, kad netgi didesnės savivaldybės nėra finansiškai pajėgios prisiimti ilgalaikius finansavimo įsipareigojimus, o centrinė vyriausybė netaiko tokios projektų finansavimo formos (pavyzdžiui, Jungtinėje Karalystėje didelė VPSP projektų dalis yra finansuojama centralizuotai iš išdo). Tokia padėtis gali iškreipti savivaldybių ar kitų viešojo sektoriaus įstaigų veiklos prioritetus, nes VPSP projektai pasirenkami ne pagal esamą infrastruktūros ar paslaugų poreikį ir jų numatomą naudą, o pagal tų projektų atitikimą tam tikriems finansavimo kriterijams (pavyzdžiui, pakankamos pajamos privatiems partneriams ilgu laikotarpiu).

Be to, nesant mokėjimų iš viešojo sektoriaus, privataus sektoriaus partneriai gali siekti nepiniginių kompensacijų. Nors jos gali būti nesusijusios su VPSP projekto objektu, tai leidžia padidinti VPSP projektų komercinį patrauklumą bei sukurti tam tikrą infrastruktūrą naudojant privataus sektoriaus lėšas.

#### 4 lentelė. Nepiniginių kompensacijų pavyzdys Vilniaus miesto pramogų parko projekte

Vilniaus miesto pramogų ir poilsio parko projektas apima universaliają areną „Siemens arena“, dengtą bei atvirą vandens pramogų parką, dengtą šeimos poilsio ir pramogų centrą, centrinę miesto aikštę, žaliasias parko zonas su atvirais vandens telkiniais bei kitą viešąją pramogų ir poilsio infrastruktūrą, kurių statyba nėra finansuojama iš viešojo sektoriaus lėšų. Kartu su privačiu investuotoju šio projekto įgyvendinime aktyviai dalyvauja Vilniaus miesto savivaldybė.

Su šio projekto objektu ne visiškai susijęs Vilniaus miesto savivaldybės sutarimas su bendrove „Rubicon group“ ieškoti būdų gyvenamiesiems namams statyti parkui skirtame sklype. Privataus sektoriaus partneris paprašė šios nepiniginės naudos, kad kompensuotų galimą žalą dėl ES, valstybės ir savivaldybės paramos skyrimo konkuruojančiam Druskininkų vandens pramogų parko projektui. Nors šios nepiniginės kompensacijos leistų sukurti minėtą parką Vilniaus mieste be papildomų viešojo sektoriaus išlaidų iš biudžeto, abejotina, ar jų skyrimo procesas būtų atviras ir nediskriminuojantis.

#### 3 pav. Vilniaus miesto pramogų ir poilsio parko vizija



Norint išvengti šios problemos, reikia numatyti bei atlikti tam tikrus mokėjimus iš viešojo sektoriaus, kurie galėtų būti bendrai finansuojami iš ES struktūrinių fondų. ES struktūrinių fondų ir VPSP „sujungimas“ leistų VPSP taikyti tose srityse, kuriose VPSP projektai be viešojo sektoriaus mokėjimų nebūtų komerciškai patrauklūs. Tačiau šis „sujungimas“ yra sudėtingas (žr. 6 dalį) bei reikalauja nemažai administracinių ir specialiųjų paslaugų iš privataus sektoriaus.

## 4. Viešojo ir privataus sektoriaus partnerystė Lietuvoje

Nors VPSP Lietuvoje nėra išplėtotas, keliolika projektų turi VPSP bruožų. Šiame leidinyje pateikiama tik trumpa VPSP bruožų turinčių projektų apžvalga. VPSP bruožų turintys projektai labiausiai paplitę Vilniaus miesto savivaldybėje, kurioje buvo arba yra įgyvendinami projektai parkavimo, pramogų parkų, šilumos ūkio, atliekų valdymo, karšto vandens/šildymo sistemų eksploatacijos švietimo įstaigose bei kitose srityse. Taip pat VPSP bruožų turi projektai, kurie įgyvendinami ir kitose Lietuvos savivaldybėse (ypač šilumos ūkio srityje), bet jų yra gana nedaug.

### 5 lentelė. Mažiau ir daugiau sėkmingi VPSP projektai

#### Mažiau sėkmingas projektas: Vilniaus m. viešojo parkavimo projektas

Mažiausiai sėkmingu VPSP projektu laikomas Vilniaus miesto viešojo parkavimo projektas. 2004 m. Vilniaus miesto savivaldybė nutraukė 1999 m. su privačiu partneriu sudarytą sutartį, o privatus konsorciumas kreipėsi į teismą. Projekto nesėkmės priežastys yra daugiausia susijusios su nepakankamai aiškiais ir įmanomais įsipareigojimais bei plačiu sutarties objektu (todėl nebuvo įgyvendintas daugiaaukščių parkavimo garažų statybos įsipareigojimas). Taip pat pripažįstama, kad projektui tam tikrą neigiamą įtaką padarė reguliavimo aplinkos pasikeitimas (pavyzdžiui, buvo panaikinta teisė privačiam partneriui rinkti parkavimo rinkliavas ir baudas).

#### Daugiau sėkmingas projektas: Vilniaus m. šilumos ūkio nuoma

Sėkmingesniu VPSP projektu gali būti laikoma Vilniaus šilumos ūkio nuoma, kurios sutartis buvo pasirašyta 2002 m. Sutarties pasirašymo metu buvo abejonių dėl tam tikrų sutarties nuostatų (pavyzdžiui, sutarties sudarymo su nuomininku „Vilniaus energija“, o ne su konkurso nugalėtoju „Dalkia“, kuri tapo sutarties laiduotoja bei dėl kitų „Vilniaus šilumos tinklų“ akcininkų interesų), bet į jas atsakius, sutartis buvo sudaryta. Šio projekto santykinės sėkmės priežastys yra susijusios su geresniu savivaldybės pasirengimu konkursui (buvo atlikta studija, samdytas patarėjas ir t.t.), tinkamu projekto objektu bei privataus sektoriaus partnerio pajėgumu įgyvendinti projektą.

Dažniausiai VPSP projektams sudaromos nuomos sutartys. Nors Lietuvoje veikia koncesijų įstatymas, jis dar nebuvo taikomas. Pirmoji šio įstatymo redakcija, kuri buvo priimta 1996 m., turėjo įvairių trūkumų (pavyzdžiui, numatė tik valstybinio turto koncesiją). 2003 m. įsigaliojo nauja koncesijų įstatymo redakcija, kuri buvo parengta gavus Europos rekonstrukcijos ir plėtros banko paramą. Ši redakcija yra lankstesnė ir ją planuojama taikyti ateityje keliems koncesijų projektams įgyvendinti (pavyzdžiui, naujiems Kauno sporto rūmams Nemuno saloje statyti). Nepaisant to, teigiama, kad šio įstatymo nuostatos nėra suderintos su kitais įstatymais (pavyzdžiui, su Viešųjų pirkimų įstatymu, kuris turi būti taikomas koncesijos sutartims sudaryti, bei įstatymais, kurie reglamentuoja tam tikrus ūkio sektorius). Be to, nors koncesijų įstatymo nuostatos gana sudėtingos, nėra teikiamos viešosios konsultacijos dėl jų taikymo. Šiuo metu atliekama koncesijų įstatymo taikymo analizė, siekiama atitinkamas šio įstatymo nuostatas integruoti į „sektorinius“ įstatymus.

Lietuvoje VPSP bruožų turinčių sutarčių kokybė nepakankama, nes jose kartais nebūna numatyti aiškūs partnerių įsipareigojimai, rizikos pasiskirstymas tarp privataus ir viešojo sektorių bei tiksliai apibrėžta infrastruktūros/paslaugų kokybė. Be to, įgyvendinant VPSP bruožų turinčius projektus, ne visada atliekama tinkama priežiūra. Tuo tarpu tinkamas sutarčių sudarymas ir jų įgyvendinimo priežiūra yra labai svarbūs veiksniai siekiant suderinti ES struktūrinių fondų paramą, kuri galėtų būti įsisavinama per VPSP, su ES valstybės pagalbos taisyklėmis.

Lietuvoje daugumą projektų, kurie turi VPSP bruožų, įgyvendina su įmonių grupe „Rubicon group“ susijusios įmonės. Tai rodo, kad Lietuvos VPSP rinkoje ir tam tikrose infrastruktūros srityse aktyviausiai veikia ši įmonių grupė. Didesnė konkurencija pasireiškia didesnės vertės tarptautinių konkursų, kuriuose dalyvauja užsienio konsorciumai ir įmonės, metu.

Pagaliau dabartiniai VPSP bruožų turintys projektai rodo, kad dar nepakankamai išplėtoti ilgalaikiai partnerystės santykiai tarp viešojo ir privataus sektorių, kurie turėtų būti būdingi VPSP projektams. Atrodo, kad privataus sektoriaus partneriai linkę piktnaudžiauti, kad gautų didesnę pelną (pavyzdžiui, kelių projektų įgyvendinimo metu pasitaikė, kad privatūs partneriai negalėjo įvykdyti savo investicinių įsipareigojimų). Kita vertus, viešojo sektoriaus institucijos taip pat gali nepakankamai suprasti VPSP objektų komercinį patrauklumą privačiajam sektoriui.

## 5. Viešojo ir privataus sektoriaus partnerystė ir ES paramos naudojimas Lietuvoje

„Senose“ ES valstybėse narėse ES fondai per VPSP buvo daugiausia naudojami transporto ir aplinkos srityse (kurios finansuojamos ir iš ES sanglaudos fondo), taip pat nemažai VPSP projektų buvo finansuojama iš ES struktūrinių fondų.

Lietuvoje ES fondų finansuojamų projektų, kurie turi tam tikrų VPSP bruožų, nėra labai daug, o esamų projektų įgyvendinimas dar tik prasidėjo. Šiuos projektus galima suskirstyti pagal ES paramos naudą gavėją (viešąjį ar privatų sektorių).



Kadangi visas projektas nebuvo patrauklus privatiems investuotojams dėl mažos investicijų gražos bei jam nebuvo įmanoma tiesiogiai taikyti VPSP formų, buvo nuspręsta finansuoti dviejų komerciškai nepatrauklių kompleksų (pirčių ir vandens pramogų) statybą naudojant ES paramą (atskirai PHARE ir ES struktūrinių fondų), o privatų partnerį pasirinkti vėliau. Privatus partneris jau pasirinktas trečiajai projekto daliai.

Nors VPSP alternatyva nebuvo įmanoma, jos naudojimas būtų buvęs efektyvesnis, palyginti su dabartiniu ES paramos įsisavinimu tradiciniu būdu teikiant paramą viešajam sektoriui. Jeigu Druskininkų pramogų parko projektas nebuvo visiškai atsiperkantis privačiam sektoriui, tam tikras mokėjimas iš viešojo sektoriaus (tame tarpe ES struktūrinių fondų) viso projekto įgyvendinimui būtų leidęs „sujungti“ viešas ir privačias investicijas. Nenaudojant VPSP nebuvo įmanoma pritraukti privataus sektoriaus finansavimo jau projektavimo/statybos etapuose pirčių ir vandens pramogų komplekso srityse.

Naujam Ūkio ministrui išliko neaiškumų dėl Druskininkų vandens parko projekto (bei Šiaulių sporto komplekso statybos projekto), kuriems jau buvo skirta ES struktūrinių fondų parama, nes nebuvo numatyti šių objektų operatoriai. Tikėtina, kad Druskininkų vandens parko operatorius bus pasirinktas konkurso būdu anksčiau, nei buvo planuojama pradžioje. Tačiau tai neleis visiškai išnaudoti sinergijos pranašumo, kuris turi atsirasti dėl privataus sektoriaus partnerio dalyvavimo projektavimo, statybos ir eksploatacijos etapuose. Be to, svarstoma, kaip išvengti galimo privataus operatoriaus piktnaudžiavimo eksploatacijos metu.

### ***ES parama privačiam sektoriui ir VPSP***

Kitas ES paramos naudojimo būdas yra parama privataus sektoriaus partneriams, kurie dalyvauja projektuose, turinčiuose VPSP bruožų. Įmonei „Aviridis“, kuri eksploatuoja atliekų aikštelę pagal sutartį su Vilniaus miesto savivaldybe, buvo skirta parama iš ES struktūrinių fondų naujai atliekų perdirbimo įrangai įsigyti. Dabar, vertinant tokį ES struktūrinių fondų paramos teikimo būdą privačiam sektoriui, kelia abejonių jo optimalumas. Jeigu iš ES struktūrinių fondų būtų buvęs tiesiogiai finansuojamas atskiras VPSP projektas, tai galbūt būtų leidę Vilniaus miesto savivaldybei suderėti palankesnes sutarties sąlygas (dabar pagal sutartį numatyta savivaldybei kasmet mokėti po 5 proc. nuo įmonės pajamų). Tačiau ši alternatyva nebuvo įmanoma, nes, planuojant VPSP bruožų turinį projektą atliekų tvarkymo srityje, dar nebuvo aiškus ES struktūrinių fondų paramos naudojimas 2004-2006 m. laikotarpiu.

Kitas ES paramos privačiam partneriui pavyzdys yra aljanso „Langas į ateitį“ projektas, kuris atitinka daugelį VPSP projekto bruožų. Tačiau aljanso projektas ypatingas tuo, kad jis atsirado privataus sektoriaus iniciatyva.

Aljanso tikslas - padidinti interneto skverbtį Lietuvoje. Jo kryptys apima:

1. 200 viešųjų interneto prieigos centrų steigimą, kurį finansuoja Vidaus reikalų ministerija ir vietos administracinės struktūros;
2. gyventojų nemokamą apmokymą naudotis kompiuteriais ir internetu, kurį finansavo privatūs partneriai;
3. elektroninių paslaugų plėtrą, kuri finansuojama iš privačių lėšų.

Projekto metu buvo užtikrintas tinkamas bendradarbiavimas tarp privataus (telekomunikacijų, IT ir bankininkystės srityje) ir viešojo sektoriaus partnerių (pavyzdžiui, pastarasis sektorius dalyvavo steigiant viešuosius interneto prieigos centrus bei kuriant mokymo programą).

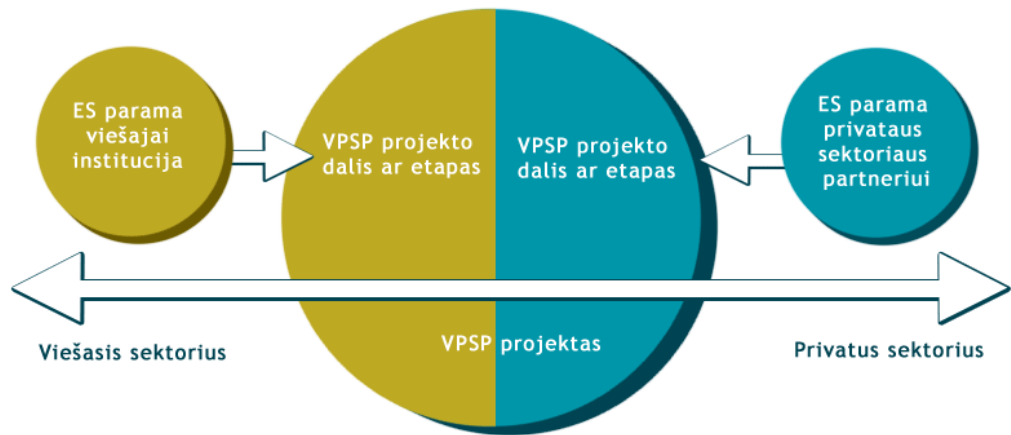


Aljanso „Langas į ateitį“ tikisi gauti atskirą ES struktūrinių fondų paramą mokymams, kurie bus skirti Lietuvos rajonų ir miestelių gyventojams ir viešųjų interneto prieigos centrų personalui organizuoti (prisidedant prie antrosios veiklos krypties įgyvendinimo). Be to, aljansas dalyvavo rengiant ir įgyvendinant Informacinės visuomenės plėtros komiteto prie LRV kartu su VRM vykdomame projekte „Viešosios interneto prieigos taškų steigimas kaimiškose vietovėse“, kuris finansuojamas iš PHARE programos lėšų. Šio projekto, kuris pratęsia aljanso projektą, tikslas - įsteigti 300 papildomų viešųjų interneto prieigos centrų kaimo vietovėse, kur privatiems partneriams tokia veikla yra komerciškai nepatraukli. Tikimasi, kad aljanso „Langas į ateitį“ projekto metu sukurta viešųjų interneto prieigos centrų administravimo sistema ir mokymo programa bus naudojama įgyvendinant minėtą PHARE projektą.

## 6. Viešojo ir privataus sektoriaus partnerystė ir ES struktūrinių fondų paramos naudojimas

Lietuvoje dar nesukurtas atskiras pagrindas PHARE ar ES struktūrinių fondų paramai įsisavinti per VPSP, kuriame būtų „sujungta“ ES struktūrinių fondų parama (ir bendrasis finansavimas) ir privataus sektoriaus investicijos. Todėl ES parama naudojama per VPSP retai ir ne tiesiogiai finansuojant VPSP sutartis, o atskirai finansuojant viešojo arba privataus sektorių partnerius. Be to, dažniausiai finansavimas teikiamas atskirai viešojo arba privataus sektoriaus projektams, kurie yra sudėtinė didesnio VPSP projekto dalis arba jo etapas. (žiūrėti 3 pav.)

### 3 pav. ES paramos ir VPSP santykis Lietuvoje



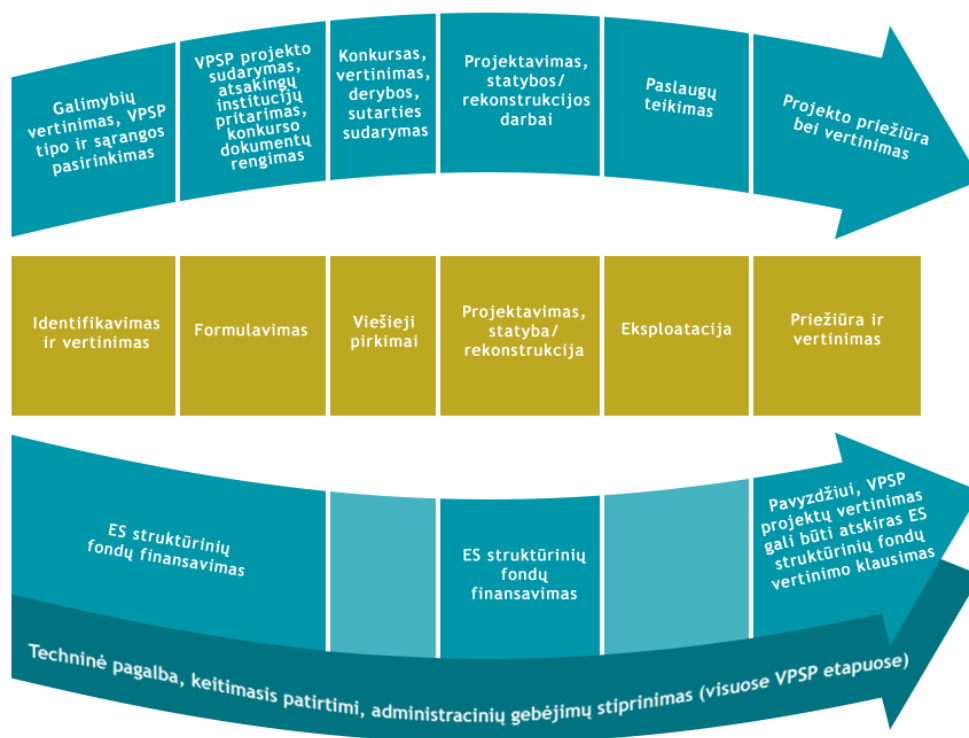
Be to, dabartinės ES struktūrinių fondų paramos naudojimo sąlygos nėra palankios VPSP projektams įgyvendinti ir netiesioginiu būdu (pavyzdžiui, nors dalyviai gali dalyvauti didesniuose projektuose kartu su pareiškėju ir partneriais, bet jų išlaidos nėra tinkamos ir jie nėra sutarties, finansuojamos iš ES struktūrinių fondų, šalis).

Dabartiniai ES struktūrinių fondų paramos naudojimo 2004-2006 m. trūkumai bei VPSP pranašumai leidžia pagrįsti ES struktūrinių fondų paramos naudojimą per VPSP nauju 2007-2013 m. programiniu laikotarpiu. Tikėtina, kad šiuo laikotarpiu ES struktūrinių fondų metinė paramos apimtis bus kelis kartus didesnė. Taip pat per VPSP pagrindą privatų finansavimą būtų galima naudoti kaip bendrąjį ES struktūrinių fondų finansavimą, ir tai sumažintų bendrojo finansavimo poreikį iš viešųjų nacionalinių šaltinių.

Norint ES struktūrinių fondų paramą naudoti per VPSP, reikia atsižvelgti į keletą veiksnių. ES struktūrinių fondų lėšų įsisavinimas remiasi automatinio įsipareigojimų panaikinimo taisykle „n+2“, pagal kurią įsipareigojimo lėšos gali būti panaikintos, jeigu jos neišmokėtos iki antrųjų metų pabaigos po įsipareigojimo skyrimo (pavyzdžiui, 2004 m. įsipareigojimo lėšos turi būti išmokėtos iki 2006 m. pabaigos). Be to, mokėjimai už paslaugų teikimą pagal VPSP sutartį, kurie paprastai priklauso nuo infrastruktūros ar paslaugų pateikimo ir jų kokybės, gali būti netinkamos išlaidos iš ES struktūrinių fondų net ir po ES struktūrinių fondų finansinio valdymo supaprastinimo ir decentralizavimo 2007-2013 m. laikotarpiu. Pagaliau ES struktūrinių fondų programavimo laikotarpio trukmė (dabar 3 metai, o vėliau - 7 metai) bus gana trumpa, palyginti su VPSP projektų trukme, kad būtų įmanoma nuolat finansuoti paslaugų teikimą pagal VPSP sutartis. Dėl šių priežasčių atrodo, kad viena iš priimtinausių alternatyvų ES struktūrinių fondų lėšoms įsisavinti per VPSP būtų jų išmokėjimas jau viešosios infrastruktūros projektavimo ir statybos/rekonstrukcijos etapuose atsižvelgiant į tam tikrus privataus partnerio veiklos rezultatus.

ES struktūrinių fondų naudojimas per VPSP reikalauja kruopštaus pasirengimo. ES struktūriniai fondai finansuoja atskirus projektus, kurie turi būti visiškai parengti (nors tokių papildomų dokumentų, kaip galimybių studijos, finansinė ir ekonominė analizė, poveikio aplinkai vertinimai, viešųjų pirkimų dokumentai rengimo išlaidos taip pat gali būti finansuojamos iš ES struktūrinių fondų). Stambesnių viešosios infrastruktūros projektų, kuriuos finansuoja ES struktūriniai fondai, rengimas užima nemažai laiko, o išlaidos iš naujo programinio laikotarpio veiksmų programų šiems projektams rengti turbūt nebus tinkamos iki 2007 m. Todėl norint daugiau VPSP projektų finansuoti iš ES struktūrinių fondų 2007-2013 m. laikotarpiu, reikalinga, kad jie būtų parengti iki naujo programinio laikotarpio ar jo pradžioje.

## 6 lentelė. VPSP proceso ciklas ir ES struktūrinių fondų išlaidų panaudojimas



ES struktūrinių fondų lėšos galėtų būti naudojamos VPSP srityje per techninę pagalbą (jau dabartiniu 2004-2006 m. programavimo laikotarpiu) keistis patirtimi ir administraciniams gebėjimams stiprinti (kurie bus finansuojami 2007-2013 m. laikotarpiu). Be to, VPSP projektų vertinimas gali būti atskiras ES struktūrinių fondų vertinimo (išankstinio, vidutinio laikotarpio, paskesniojo ar teminio) klausimas.

Ypatingas klausimas finansuojant viešąją infrastruktūrą iš ES struktūrinių fondų yra susijęs su ES valstybės pagalbos taisyklių taikymu. Europos Komisijos požiūriu, pasirenkant privatą partnerį, reikalingas atviras, skaidrus ir nediskriminuojantis procesas (pvz., naudojant atvirą konkursą).

Neatitikimų valstybės pagalbos taisyklėms gali atsirasti ir dėl nukrypimų nuo pradinės sutarties nuostatų privataus partnerio naudai derybų ar įgyvendinimo metu, todėl reikalingas tinkamas sutarties sudarymas ir detali jos vykdymo priežiūra. Be to, svarbu pažymėti, kad valstybės pagalba turi būti proporcinga tam tikram VPSP rezultatui pasiekti (kompensuojamas skirtumas tarp tam tikro viešosios infrastruktūros objekto bendros ir rinkos kainos bei mažas ekonominės veiklos iškraipymas). Jeigu viešojo sektoriaus finansavimas būtų pripažintas pertekliniu, gali būti nuspręsta grąžinti tą valstybės pagalbos dalį. Taip pat naudojant ES struktūrinių fondų paramą per VPSP projektus, reikalinga vengti tam tikro konkurencijos iškraipymo atskirose srityse.

Kadangi ES neturi atskiros politikos dėl VPSP ir šiuo klausimu dar tebevyksta diskusija (pavyzdžiui, 2004 m. Europos Komisija paskelbė „žaliąją knygą“ dėl VPSP ir Bendrijos teisės), VPSP formos taikymui nacionaliniu lygiu būdingas tam tikras netikrumas. Visgi padidėjęs Europos Komisijos dėmesys VPSP ir ES struktūrinių fondų „sujungimui“ (pavyzdžiui, Europos Komisijos gairės dėl sėkmingos viešojo ir privataus sektoriaus partnerystės bei kiti dokumentai) sukuria palankesnes prielaidas tokiam ES struktūrinių fondų paramos naudojimui. Todėl ir nacionaliniu lygiu reikalinga imtis papildomų pastangų VPSP naudojimui ES struktūrinių fondų paramai įsisavinti.

## 7. Lietuvos padėties palyginimas pagal Jungtinės Karalystės „gerąją praktiką“

Šioje dalyje siekiama palyginti veiksnius, kurie prisidėjo prie VPSP naudojimo ir santykinės sėkmės Jungtinėje Karalystėje su padėtimi Lietuvoje, siekiant nustatyti gaires viešosios politikos ir instituciniams pokyčiams Lietuvoje.

### 7 lentelė. Jungtinės Karalystės „geroji praktika“ ir Lietuvos padėtis

#### Jungtinės Karalystės „geroji praktika“

*VPSP strategija/politika bei politinė parama VPSP. Jungtinėje Karalystėje 1992 m. buvo patvirtinta Privataus finan- savimo iniciatyva. 2000 m. buvo patvir- tintas vyriausybės požiūris dėl viešojo ir privataus sektorių partnerystės. Be to, Jungtinės Karalystės vyriausybė remia VPSP naudojimą viešajai infrastruktūrai kurti ir paslaugoms teikti.*

*VPSP padalinys. 1997 m. buvo įkurta speciali VPSP darbo grupė prie Jungtinės Karalystės Iždo departamento. Jos veikla leido geriau koordinuoti ir standartizuoti VPSP procesą. Taip pat Vyriausybės komercijos biuras, kurio veikla apima visas viešųjų pirkimų formas, skatina siekti di- desnės pridėtinės vertės viešajame sekto- riuje.*

*Tinkamas teisinis pagrindas, kuris sudaro palankias sąlygas VPSP taikymui (gali apimti tik VPSP, koncesijos ar kitą įsta- tymą, kitų teisės aktų suderinimą ar pri- taikymą). Nuodugnus sutarčių sudarymas bei detali jų priežiūra. VPSP sutarčių standartiza- vimas bei įvairios gairės (žr. toliau) padėjo taikyti VPSP Jungtinėje Karalystėje.*

*Orientavimasis į rezultatus. Jungtinėje Ka- ralystėje mokėjimai privataus sektoriaus partneriui atliekami ne tik atsižvelgiant į infrastruktūros prieinamumą, bet ir jos ar paslaugų kokybę.*

#### Lietuvos padėtis

VPSP nėra numatyta nei naujosios vyriausybės programoje, nei įvairiuose strateginiuose dokumentuose (pavyzdžiui, viešojo administravimo plėtros strategijoje ar Viešųjų pirkimų komisijos strateginiame plane). Tai gali būti paaiškinta tuo, kad, stojant į ES, daugiausia dėmesio buvo skiriama su naryste ES susijusiems klausimams (pavyzdžiui, ES viešųjų pirkimų direktyvų nuostatų perkėlimui į nacionalinę teisę bei jų įgyvendinimui), o vidiniai reformos pajėgumai išlieka nedideli. Savivaldybių lygiu kartais taikomi VPSP bruožai, bet tai priklauso nuo savivaldybių vadovų iniciatyvos bei bendradarbiavimo su privačiu sektoriumi. Tačiau dabar, nesant VPSP politikos bei paramos iš centrinės vyriausybės, VPSP mastas išlieka ribotas.

Lietuvoje tokio padalinio nėra, bet svarstoma dėl jo įsteigimo. Jis galėtų būti įkurtas Finansų ar Ūkio ministerijose, kurios atlieka koordinuojantį vaidmenį. Toks padalinys galėtų padėti formuluoti VPSP politiką, šalinti įvairias kliūtis VPSP, nustatyti ir skleisti gerą praktiką ir t.t. Viešųjų pirkimų tarnybos veikla neapima partnerystės tarp viešojo ir privataus sektorių formų, nors jos ribotai naudojamos įvairiuose srityse Lietuvoje infrastruktūrai kurti ir paslaugoms teikti.

Lietuvoje pradinis teisinis pagrindas sukurtas, tačiau yra reikalingas jo suderinimas su kitais įstatymais (Viešųjų pirkimų įstatymu ar teisės aktais, reglamentuojančiais tam tikrus ūkio sektorius). Be to, reikalinga teisinį pagrindas padaryti „draugiškesnį“ vartotojui.

Pagaliau Lietuvoje nepakankamai dėmesio teikiama nuodugniam sutarčių sudarymui bei detaliam jų priežiūrai, nors tai būtų labai svarbu naudojant ES struktūrinių fondų paramą per VPSP ateityje.

Lietuvoje mažai projektų, kurie turi VPSP bruožų, sieja privataus sektoriaus pajamas su veiklos rezultatais (infrastruktūros ar paslaugų kokybe). Nors Lietuvoje centrinio valdymo lygiu sukurta strateginio planavimo (arba veiklos valdymo) sistema, tačiau ji retai taikoma savivaldybėse, o atskiros viešojo sektoriaus įstaigos neturi vidinių veiklos valdymo ar kokybės sistemų, kurios padėtų įvertinti kokybę.

*„Gerosios praktikos“ vadovai ir gairės. Jungtinėje Karalystėje lždo darbo grupė parengė gaires „Kaip valdyti ilgo laiko- tarpio Privataus finansavimo iniciatyvos sutarčių įgyvendinimą“, o Vyriausybės komercijos biuras išleido įvairias gaires, susijusias su partnerystės projektais.*

*Tinkamos viešojo ir privataus sektorių žinios ir įgūdžiai. Joms skatinti Jungtinėje Karalystėje buvo sukurtos specialios mokymo programos, išleistos įvairios gairės, skatinamas keitimasis patirtimi.*

Tokių vadovų ir gairių nebuvimas ne tik trukdo įgyti naudingų žinių apie VPSP, bet ir leidžia lengviau pateisinti esamas klaidas. Nors Lietuvos viešojo administravimo praktikoje vadovų ir gairių naudojimas nėra labai paplitęs (dažniausiai taikomos įvairios tvarkos), tačiau šios priemonės galėtų būti taikomos. VPSP gerajai praktikai sukurti gali būti naudojami bandomieji projektai.

Lietuvoje taip pat yra poreikis sukurti mokymo programas, išleisti gaires bei skatinti patirties apsikeitimą. Naudinga skleisti sėkmingą ir nesėkmingą Vilniaus ir kitų savivaldybių patirtį sudarant ir įgyvendinant sutartis, kurios turi VPSP bruožų. Taip pat būtų naudinga įvertinti, kuriuos ES struktūrinių fondų projektus būtų galima finansuoti naudojant VPSP pagrindą.

## 8. Svarbiausios rekomendacijos (preliminarius sąrašas)

1. Sukurti atskirą VPSP pagrindą, kuris leistų „sujungti“ ES struktūrinių fondų paramą ir privačias investicijas. Tam būtų reikalinga atlikti tinkamą analizę, paruošti gaires ir kitus reikalingus dokumentus.
2. Parengti ir įgyvendinti bandomuosius VPSP projektus, kuriuose būtų „sujungtas“ ES struktūrinių fondų ir privatus finansavimas, kiek galima anksčiau bei sukurti pakankamą tinkamų VPSP projektų „srautą“, kuris leistų plačiau taikyti VPSP 2007-2013 m. ES struktūrinių fondų programinio laikotarpio metu.
3. Įsteigti specialių VPSP padalinį ar darbo grupę prie tam tikros koordinuojančiosios institucijos (Vyriausybės kanceliarijos, Finansų ar Ūkio ministerijos) bei skatinti VPSP taikymą kuriant viešąją infrastruktūrą ir teikiant viešąsias paslaugas;
4. Didinti viešojo sektoriaus gebėjimus taikyti VPSP per įvairias konsultavimo ir mokymo veiklas bei „geros praktikos“ sklaidą.
5. Užtikrinti VPSP proceso atvirumą ir skaidrumą Lietuvoje, nes tai kartu leistų atitikti ES valstybės pagalbos reikalavimus.

**Vilnius, 2005**

---

© 2005 „VŠĮ Viešosios politikos ir vadybos institutas“. Visos teisės saugomos  
Lukiškių g. 5-303, LT-01108 Vilnius, Lietuva  
Tel./faksas: +370 5 2625410  
El. paštas: [info@vpvi.lt](mailto:info@vpvi.lt), tinklapis [www.vpvi.lt](http://www.vpvi.lt)