



## VILNIAUS MIESTO SAVIVALDYBĖS KONTROLĖS IR AUDITO TARNYBA

Vilniaus miesto savivaldybės tarybai

### IŠVADA DĖL TIKSLINGUMO PROJEKTĄ „AUTOMOBILIŲ PARKAVIMO ERDVIŲ PLĖTRA VŠĮ VILNIAUS MIESTO KLINIKINĖS LIGONINĖS IR VŠĮ ANTAKALNIO POLIKLINIKOS TERITORIJOSE“ ĮGYVENDINTI KONCESIJOS BŪDU

2021 m. gegužės 13 d. Nr. R-11-5  
Vilnius

Vilniaus miesto savivaldybės administracija 2021 m. balandžio 20 d. raštu<sup>1</sup> kreipėsi į Vilniaus miesto savivaldybės kontrolės ir audito tarnybą dėl tikslingumo projektą „Automobilių parkavimo erdvių plėtra VŠĮ Vilniaus miesto klinikinės ligoninės ir VŠĮ Antakalnio poliklinikos teritorijose“ įgyvendinti koncesijos būdu įvertinimo.

Pagal Vietos savivaldos įstatymo 27 straipsnio 1 dalies 4 punktą savivaldybės kontrolierius (savivaldybės kontrolės ir audito tarnyba) rengia ir savivaldybės tarybai teikia išvadas dėl viešojo ir privataus sektorių partnerystės įgyvendinimo tikslingumo ir pritarimo galutinėms viešojo ir privataus sektorių partnerystės sutarties sąlygoms, jeigu jos skiriasi nuo sprendimo dėl viešojo ir privataus sektorių partnerystės projektų įgyvendinimo tikslingumo nurodytų partnerystės projektų sąlygų. Savivaldybės lėšų ir turto, reikiamų koncesijos sutartims įgyvendinti, panaudojimą, taip pat koncesijos sutarčių sudarymą ir įgyvendinimą tikrina valstybės ir savivaldybės kontrolės institucijos<sup>2</sup>. Sprendimus dėl koncesijos suteikimo tikslingumo priima savivaldybės taryba<sup>3</sup>.

Vilniaus miesto savivaldybės kontrolieriaus 2021 m. balandžio 20 d. pavedimu<sup>4</sup> atliktas tikslingumo vertinimas Vilniaus miesto savivaldybės (toliau – VMS) projektą „Automobilių parkavimo erdvių plėtra VŠĮ Vilniaus miesto klinikinės ligoninės ir VŠĮ Antakalnio poliklinikos

<sup>1</sup> Vilniaus miesto savivaldybės administracijos 2021 m. balandžio 20 d. raštas Nr. A51- 3487/21(3.3.9.1E-AD24) „Dėl Vilniaus miesto savivaldybės tarybos sprendimo projekto „Dėl tikslingumo projektą „Automobilių parkavimo erdvių plėtra VŠĮ Vilniaus miesto klinikinės ligoninės ir VŠĮ Antakalnio poliklinikos teritorijose“ įgyvendinti koncesijos būdu“ išvados pateikimo“

<sup>2</sup> Koncesijų įstatymo 65 straipsnio 8 dalis

<sup>3</sup> Vietos savivaldos įstatymo 16 straipsnio 2 dalies 29 punktas, Koncesijų įstatymo 14 straipsnio 9 dalis

<sup>4</sup> Vilniaus miesto savivaldybės kontrolieriaus 2021 m. balandžio 20 d. pavedimas Nr. B-02-6 „Dėl išvados projekto parengimo“



teritorijose” (toliau – projektas) įgyvendinti koncesijos būdu. Atliekant vertinimą buvo vadovaujamosi Vilniaus miesto savivaldybės administracijos (toliau – VMSA) pateiktais dokumentais su prielaida, kad juose pateikti duomenys yra tikri ir teisingi.

Vertinimo metu nustatyta, kad pagal galiojantį teisinį reglamentavimą:

1. Sprendimus dėl viešojo ir privataus sektorių partnerystės projektų įgyvendinimo tikslingumo priima savivaldybės taryba, tai išimtinė jos kompetencija<sup>5</sup>.

2. 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 turta, už tai gaudamas įstatymų nustatytą atlyginimą<sup>6</sup>.

3. Viešojo ir privataus sektorių partnerystės būdus nustato Investicijų įstatymas, Koncesijų įstatymas, kiti įstatymai.

4. Koncesija – suteikiančiosios institucijos koncesininkui pagal šį įstatymą ir sudaromą sutartį suteikiamas leidimas vykdyti ūkinę komercinę veiklą, apimančią paslaugų teikimą ir (ar) darbų vykdymą, ir (ar) viešųjų paslaugų teikimą, kai koncesininkas prisiima visą ar didžiąją dalį su tokia veikla susijusios rizikos bei atitinkamas teises ir pareigas, o jo atlygį už tokią veiklą sudaro tik teisės užsiimti atitinkama veikla suteikimas ir pajamos iš tokios veiklos arba tokios teisės suteikimas ir pajamos iš tokios veiklos kartu su atlygiu, mokamu koncesininkui suteikiančiosios institucijos, atsižvelgiant į jos prisiimtą riziką<sup>7</sup>.

5. Viešojo ir privataus sektorių partnerystės projektų rengimą, teikimą, vertinimą, sprendimų dėl projektų įgyvendinimo priėmimą, įgyvendinimą, partnerystės procese dalyvaujančių institucijų teises, pareigas ir atsakomybę reglamentuoja Viešojo ir privataus sektorių partnerystės projektų rengimo ir įgyvendinimo taisyklės<sup>8</sup>.

6. Sutartis gali būti kvalifikuojama kaip koncesijos sutartis tuo atveju, jeigu ji atitinka Koncesijų įstatyme nustatytus reikalavimus dėl koncesijos sutarties subjektų, dalyko, sudarymo (koncesijos suteikimo) tvarkos ir kt.

7. Koncesija reiškia maksimalų rizikų perdavimą koncesininkui. Kuomet viešojo ir privataus sektoriaus partneriai susitaria dėl viešosios infrastruktūros vystymo ir viešųjų paslaugų teikimo, taip pat turi būti susitariama dėl rizikos pasidalijimo ypatumų (koncesininkui prisiimant visą ar didžiąją

<sup>5</sup> Vietos savivaldos įstatymo 16 straipsnio 2 dalies 29 punktas

<sup>6</sup> Investicijų įstatymo 2 straipsnio 15 dalis

<sup>7</sup> Koncesijų įstatymo 3 straipsnio 10 dalis

<sup>8</sup> LR Vyriausybės 2009-11-11 nutarimas Nr. 1480

dalį su ūkine komercine veikla (apimančia paslaugų teikimą ir (ar) darbų vykdymą, ir (ar) viešųjų paslaugų teikimą) susijusios rizikos).

8. Pagrindinė koncesijos ypatybė – teisė eksploatuoti darbus ar paslaugas – visada reiškia, kad koncesininkui perkeliama ekonominio pobūdžio vykdymo rizika, įskaitant tai, kad jis gali nesusigrąžinti įdėtų investicijų ir darbų ar paslaugų, kurie yra sutarties objektas, vykdymo sąnaudų įprastomis eksploatavimo sąlygomis, net jei rizikos dalis ir tektų perkančiajai organizacijai ar perkančiajam subjektui. Taikyti koncesijos sutarčių suteikimą reglamentuojančias specialias taisykles būtų nepagrįsta, jeigu perkančioji organizacija ar perkantysis subjektas apsaugotų ekonominės veiklos vykdytoją nuo galimų nuostolių užtikrindamas minimalias pajamas, prilygstančias įdėtoms investicijoms ir sąnaudoms, kurias ekonominės veiklos vykdytojas patirtų arba jas viršytų vykdant sutartį. Kartu turėtų būti aiškiai nustatyta, kad tam tikri susitarimai, pagal kuriuos išimtinai atlygina perkančioji organizacija ar perkantysis subjektas, turėtų būti laikomi koncesijomis, kai subjektui tenkančių investicijų ir sąnaudų už atliktus darbus ar suteiktas paslaugas susigrąžinimas priklauso nuo paslaugos ar turto faktinės paklausos ar pasiūlos<sup>9</sup>.

## VERTINIMO REZULTATAI

### ***1. Dėl viešojo ir privataus sektorių partnerystės***

*1.1. Identifikuotos projekto įgyvendinimo priežastys, pagrįstas projekto įgyvendinimas viešojo ir privataus sektoriaus partnerystės būdu.*

VMSA pateiktais duomenimis, identifikuotos projektu sprendžiamos problemos: nepakankama Vilniaus miesto klinikinės ligoninės ir Antakalnio poliklinikos teritorijose lokalizuotų automobilių stovėjimo vietų pasiūla užtikrinti į gydymo įstaigas atvykstančių tikslinių grupių poreikius ir paslaugų prieinamumą; nepakankamas priežiūros paslaugų prieinamumas (patalpų trūkumas ligoninės funkcijoms atlikti), kuris atsiras nugriovus teritorijoje esančius prastos techninės būklės statinius. Projekto tikslas – užtikrinti Antakalnio poliklinikos ir Vilniaus miesto klinikinės ligoninės pacientams, jų lankytojams bei šių įstaigų darbuotojams automobilių stovėjimo vietų prieinamumą, bei, siekiant tinkamai ir kokybiškai teikti sveikatos priežiūros paslaugas, užtikrinti kokybiškas ir tinkamas autopsijos, sandėliavimo ir kt. būtinas gydymo paskirties patalpas. Savivaldybė neturi pakankamai finansinių galimybių ir profesinės patirties įgyvendinti projektą, todėl, siekdama užtikrinti viešosios paslaugos tiekimą, ketina projektą įgyvendinti kartu su privačiais investuotojais, tai leistų visą projekto investicijų (finansinę ir fizinę) našta perkelti privačiam subjektui.

---

<sup>9</sup> 2014-03-28 Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2014/23/ES preambulės 18 dalis

Privačiam subjektui planuojama pavesti teikti ne tik viešąsias paslaugas, bet ir vykdyti ūkinę komercinę veiklą, susijusią su mokamų automobilių stovėjimų vietų paslaugų ir kitų komercinių paslaugų teikimu. Savivaldybė organizuodama viešųjų paslaugų teikimą turi laikytis konkurencijos teisės reikalavimų. Savivaldybė negali pati vykdyti ūkinės komercinės veiklos ir negali be konkurso pavesti ūkinės veiklos (viešosios paslaugos) teikimą vykdyti valdomiems juridiniams asmenims, jeigu kiti ūkio subjektai vykdo tokio pobūdžio veiklą<sup>10</sup>. Todėl siūloma apjungti savivaldybės ir privataus subjekto išteklius, suteikti teisę privačiam subjektui vykdyti komercinę veiklą, kurios negali teikti VMS ir jos kontroliuojami juridiniai asmenys. Atsižvelgiant į tai, leidimas privačiam subjektui, atrinktam vadovaujantis lygiateisiškumo, nediskriminavimo, abipusio pripažinimo, proporcingumo, skaidrumo, efektyvumo principais, vykdyti Tarybos sprendimo projekte nurodytas veiklas, kurios reikalauja naujų paslaugų teikimo įgūdžių, atitinka teisėtumo ir pagrįstumo reikalavimus.

Pateikti dokumentai leidžia daryti išvadą, kad projektas yra kompleksinis, projektas atitinka paslaugų teikimo efektyvumo didinimo, paslaugos poreikio ilgalaikiškumo kriterijus, numatytas investicijų poreikis ir rizikų pasidalijimas (statybos, tinkamumo ir paklausos rizikos perduodamos privačiam subjektui). Savivaldybė siekia perduoti projekto vykdymą ir rizikas privačiam subjektui dėl nepakankamų finansinių resursų (VMS 2021 m. biudžeto asignavimai viršija pajamas) bei ribotų Savivaldybės finansinių galimybių skolintis. Tuo tarpu, koncesijos metu VMS mokėtina metinė suma yra priimtina dėl galimybės ją sumokėti. Atsižvelgiant į aukščiau išdėstytą, viešojo ir privataus sektorių partnerystės (toliau – VPSP) poreikis laikytinas pagrįstu.

Privatus investuotojas sukurs infrastruktūrą iš savo lėšų ir, vykdydamas parkavimo paslaugas, investuotas lėšas atsipirks ir dėl to VMS nepatirs automobilių aikštelių infrastruktūros sukūrimo išlaidų (pagal pateiktus preliminarinius skaičiavimus apie 6,9 mln. Eur). VPSP taikymas užtikrintų inovatyvesnius ir efektyvesnius Projekto įgyvendinimo būdus, kurie padidintų sveikatos priežiūros paslaugų prieinamumą, pagerintų gydymo įstaigų darbuotojų darbo sąlygas, pagerintų gretimų teritorijų gyventojams, ligoninės transportui pravažumą (sumažėtų automobilių stovėjimo vietų neleistinose vietose skaičius). Pagal pateiktus skaičiavimus ir kitus dokumentus, privačiam subjektui bus suteikiama teisė vykdyti veiklas, susijusias su turto sukūrimu, įrangos įsigijimu, priežiūros ir kitų paslaugų teikimu, taip pat vykdyti ūkinę komercinę veiklą (teikiant mokamas automobilių stovėjimo paslaugas ir kitą veiklą, neprieštaraujančią teritorijos planavimo dokumentams), o didesnę dalį privataus subjekto pajamų sudarys vartotojų mokėjimai už suteiktas paslaugas. Atsižvelgiant į tai, pasirinktas viešojo ir privataus sektorių partnerystės būdas - koncesija, laikytinas pagrįstu.

---

<sup>10</sup> Vietos savivaldos įstatymo 9<sup>1</sup> straipsnis

*1.2. Projektas yra numatytas galiojančiuose strateginiuose veiklos planuose ir savivaldybės vidutinės arba trumpos trukmės planavimo dokumentuose<sup>11</sup>.*

Projektas atitinka Vilniaus miesto 2010 – 2020 metų strateginio plėtros plano 1.2 tikslo „Sveika visuomenė ir efektyvi sveikatos priežiūros sistema“ 1.2.2. uždavinį „Pagerinti asmens sveikatos priežiūros paslaugų kokybę ir prieinamumą“ ir 3.3 tikslo „Darni miesto susisiekimo sistemos plėtra“ 3.3.3. uždavinį „Mažinti neigiamas transporto eismo pasekmes aplinkai“; Vilniaus miesto savivaldybės 2020 – 2022 metų strateginio veiklos plano Sveikatos ir sveikatingumo srities 1 tikslą „Užtikrinti tinkamą sveikatos priežiūrą Vilniaus miesto gyventojams“ ir Vilniaus miesto aplinkos ir miesto plėtros srities 5 tikslą „Remontuoti, prižiūrėti miesto infrastruktūros objektus ir teikti paslaugas“ ir 6 tikslą „Diegiant naujas technologijas, modernizuoti miesto infrastruktūros objektus“, t. y., projektas savo specifika, numatomomis veiklomis ir siekiamais rezultatais atitinka ilgalaikius ir trumpalaikius nacionalinius ir regiono strateginius planus.

*1.3. Apskaičiuota ir įvertinta projekto socialinė ir ekonominė nauda.*

Investiciniame projekte apskaičiuota projekto alternatyvų socialinė ir ekonominė nauda. Gauta privaloma Centrinės projektų valdymo agentūros išvada<sup>12</sup> dėl projekto socialinės ir ekonominės naudos, pagal kurią iškeltoms problemoms spręsti pasirinkta investicinio projekto įgyvendinimo alternatyva socialiniu ir ekonominiu požiūriu yra naudingiausia, kurią tikslinga įgyvendinti viešojo ir privataus sektorių partnerystės būdu, tačiau įvertinus investiciniame projekte pateiktus duomenis, projekto socialinė - ekonominė nauda yra ribinė. Išvadoje taip pat pažymėta, kad projekto ekonominiai rodikliai atitinka keliamus reikalavimus, tačiau pasikeitus aplinkybėms (esant mažesniai lankytojų srautui, išaugus investicijoms ar veiklos išlaidų apimtims), projektas socialiniu - ekonominiu požiūriu nebūtų naudingas įgyvendinti.

*1.4. Apskaičiuota koncesijos trukmė*

Pagal Koncesijų įstatymo 17 straipsnį koncesijų sutarties trukmė nustatoma atsižvelgiant į reikalaujamus darbus ir paslaugas; koncesijų sutarčių, kurių trukmė ilgesnė kaip 5 metai, trukmė negali būti ilgesnė už laikotarpį, per kurį koncesininkas pagrįstai gali tikėtis atgauti atliekant darbus ir teikiant paslaugas įdėtas investicijas ir būtų gauta investuoto kapitalo grąža, atsižvelgiant į investicijas būtinas konkrečioms tikslams pasiekti. VMS tarybos sprendimo projekte numatytas koncesijos sutarties laikotarpis – iki 15 metų. Privačiam subjektui, laimėjusiam koncesijos konkursą, bus perduodami atitinkami žemės sklypai adresu Antakalnio g. 59 ir Antakalnio g. 57, Vilniuje valdyti, naudoti ir disponuoti nuomos teisėmis bei bus perduodami pagalbiniai Vilniaus

<sup>11</sup> Viešojo ir privataus sektorių partnerystės projektų rengimo ir įgyvendinimo taisyklių, patvirtintų Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2009 m. lapkričio 11 d. nutarimu Nr. 1480, 4 p.

<sup>12</sup> Koncesijų įstatymo 14 straipsnio 11 dalis, 66 straipsnio 2 dalies 1 punktą; Centrinės projektų valdymo agentūros 2021 m. balandžio 2 d. raštas Nr. A50-9905/21

klinikinės ligoninės pastatai: sandėlis, kraujo perpylimo stotis, lavoninė, pataloganatomijos skyrius, maisto ruošimo skyrius, kontrolės punktas ir kt. neįregistruoti ūkio bloko statiniai, kuriuos numatyta nugriauti, nuomos teise. Pagal pateiktus skaičiavimus, 15 metų koncesijos laikotarpis yra optimalus koncesininkui norint atgauti įdėtas investicijas ir gauti investuoto kapitalo grąžą. Pagal Koncesijų įstatymo nuostatas, jeigu koncesijos eigoje koncesininkas gaus didesnes pajamas ir didesnę pelną, turės būti mažinama koncesijos trukmė.

## ***2. Dėl savivaldybės galimybės prisiiinti turtinius įsipareigojimus***

VMS tarybos sprendimo projekto 1.7 punkte nustatyti 9 979 405 Eur (su PVM) maksimalūs VMS turtiniai įsipareigojimai grynąja dabartine verte, t. y., tiek maksimaliai galėtų kainuoti projekto įgyvendinimas VMSA, jei ji perduodamas veiklas vykdytų ir paslaugas teiktų pati. Pagal VMS tarybos sprendimo aiškinamąjį raštą, Koncesijos sutartyje bus nurodomi tik tie VMS administracijos įsipareigojimai, kurie susiję su privačiam subjektui perduodamos veiklos išlaidomis, bei VMSA pasilieka rizika. Pagal pateiktus duomenis planuojamas maksimalus metinis mokėjimas Koncesininkui už ligoninės patalpų infrastruktūros sukūrimą, valdymą, priežiūrą, atliekų tvarkymą, patalpų dezinfekavimą ir kitas paslaugas sudarys apie 306 tūkst. Eur. Automobilių stovėjimo aikštelių paslauga numatyta dengti iš lankytojų gaunamomis pajamomis ir papildomas finansavimas už šių paslaugų teikimą koncesininkui iš VMS biudžeto nenumatomas.

Pagal Fiskalinės drausmės įstatymo 3 straipsnio 1 dalį, valdžios sektoriaus finansai tvarkomi siekiant, kad vidutiniu laikotarpiu valdžios sektorius būtų perteklinis, pagal Fiskalinės sutarties įgyvendinimo konstitucinio įstatymo 4 straipsnio 2 dalį, savivaldybės biudžetas turi būti planuojamas, tvirtinamas, keičiamas ir vykdomas taip, kad pagal to biudžeto struktūrinį balanso rodiklį, apskaičiuotą kaupiamuoju principu, jis būtų perteklinis arba subalansuotas. Atkreiptinas dėmesys, kad savivaldybės įsipareigojimų didinimas gali neigiamai įtakoti paskesnių metų VMS finansines galimybes ir savivaldybės biudžeto paskesnių metų finansiniai rodikliai neatitiks fiskalinių taisyklių reikalavimų.

## **3. Dėl rizikų įvertinimo ir pasidalijimo**

Parengtame projekte galimos projekto rizikos identifikuotos, išskirtos ir aprašytos rizikų grupės. Nustatytos rizikos padalintos tarp VMS ir koncesininko. Koncesininkui priskirta didžiausia rizikos dalis. Statybos, paslaugų tinkamumo bei paklausos rizikos iš esmės priskirtos koncesininkui. Koncesininkui VMS perduoda visą paklausos riziką, susijusią su esamų griautinių pastatų griovimu, automobilių stovėjimo aikštelių sukūrimu, rinkliavos surinkimu, valymu, tvarkymu, šiukšlių išvežimu ir kt. Pateiktoje rizikų paskirstymo matricoje nurodyta, kas prisiima riziką jeigu: įgyvendinant projektą, paaiškėja žemės sklypo (-ų) ir/ar perduodamo turto valdymo, naudojimo ir

disponavimo apribojimai ir viešasis subjektas pirkimų metu tokios informacijos neatskleidė; projektavimo paslaugų teikimo metu paaiškėja viešojo subjekto parengtų poveikio aplinkai vertinimo ar atrankos dokumentų netikslumai/trūkumai; projektavimo etape, viešojo subjekto iniciatyva, pakeičiami nustatyti reikalavimai turtui (įskaitant neesminius pakeitimus) - visos šios rizikos priskiriamos viešajam subjektui, t. y. VMS. Todėl, mažinat VMS priskiriamų rizikų ir galimų papildomų išlaidų atsiradimą, užtikrinant suplanuotos projekto apimties vykdymą, būtina, kad projekto vykdymui reikalingų žemės sklypų naudojimo klausimai būtų išspręsti iki projekto pradžios, iki koncesijos sutarties sudarymo būtų išaiškinti ir išspręsti visi galimi teisiniai ir techniniai šio projekto vykdymo reikalavimai ir apribojimai. Atkreiptinas dėmesys, kad projekto įgyvendinimas turėtų būti priimtinas didžiajai daliai visuomenės, turėtų būti užtikrinama, kad įvairios socialinės grupės (ypač socialiai pažeidžiami asmenys), ligoninės ir poliklinikos lankytojai galėtų pasinaudoti prakavimo aikštelėmis, pritaikius atitinkamas paslaugų įkainius. Koncesijos sutartyje, nustatant ir dalinant galimas rizikas atsiradusias visuose projekto vykdymo etapuose dėl nenugalimos jėgos aplinkybių, VMS turėtų būti priskirta kompensuoti tik tiesiogines išlaidas.

Atkreiptinas dėmesys, kad pagal pateiktus duomenis, šiame projekte nauja įranga atstatytoms autopsijos, sandėliavimo ir kt. gydymo paskirties Vilniaus klinikinės ligoninės patalpoms nėra numatyta. Į naujai pastatytas gydymo paskirties patalpas numatyta perkelti šiuo metu naudojamą įrangą. Statybos vykdymo metu Ligoninė turės rasti galimybes teikti griautinuose pastatuose teiktas paslaugas kitose Ligoninės patalpose.

*Iš pateiktų dokumentų galima spręsti, kad sutarties subjektai, numatytos veiklos perdavimas privačiam subjektui, sutarties sudarymo tvarka atitinka Koncesijų įstatymo reikalavimus. Savivaldybės taryba, įvertinusi aukščiau pateiktas pastabas ir rizikas, galėtų pasinaudoti galimybe nustatyti, kad projektą „Automobilių parkavimo erdvių plėtra VŠĮ Vilniaus miesto klinikinės ligoninės ir VŠĮ Antakalnio poliklinikos teritorijose“ tikslinga įgyvendinti koncesijos būdu.*

Savivaldybės kontrolierius

Gintaras Radavičius