

MYKOLO ROMERIO UNIVERSITETAS

POLITIKOS IR VADYBOS FAKULTETAS

VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO INSTITUTAS

DARIUS ŠEŠKEVIČIUS

VIEŠOSIOS POLITIKOS VERTINIMAS: VILNIAUS  
ŠILUMOS TINKLŲ NUOMOS ATVEJIS

Magistro baigiamasis darbas

Vadovas

doc. dr. A. Stasiukynas

VILNIUS

2014

MYKOLO ROMERIO UNIVERSITETAS

POLITIKOS IR VADYBOS FAKULTETAS

VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO INSTITUTAS

# VIEŠOSIOS POLITIKOS VERTINIMAS: VILNIAUS ŠILUMOS TINKLŲ NUOMOS ATVEJIS

Viešojo administravimo studijų specializacijos Energetikos politikos ir vadybos magistro  
baigiamasis darbas

Studijų programa 621N70008

Vadovas

\_\_\_\_\_ doc. dr. A. Stasiukynas

2014 04 01

Recenzentas

Atliko

Epmns2-01 gr. stud.

\_\_\_\_\_ D. Šeškevičius

2014 04 01

VILNIUS

2014

## TURINYS

ĮVADAS.....	7
1. POLITIKOS VERTINIMAS VIEŠOJO IR PRIVATAUS SEKTORIŲ PARTNERYSTĖS KONTEKSTE.....	10
1.1. Vertinimo įvairovė politikoje: vertinimo samprata ir modeliai.....	10
1.1.1. Politikos vertinimo samprata ir vertinimo funkcijos.....	10
1.1.2. Politikos vertinimo modeliai ir jų klasifikacija.....	17
1.2. Viešojo ir privataus sektorių partnerystės charakteristikos.....	22
1.2.1. Viešojo ir privataus sektorių partnerystės sąvoka, požymiai ir formos.....	22
1.2.2. Viešojo ir privataus sektorių partnerystės privalumai, trūkumai ir rizikos.....	32
2. LIETUVOS ŠILUMOS ŪKIO RAIDA LIETUVOJE.....	38
2.1. Lietuvos šilumos ūkio teisinio reguliavimo principai.....	38
2.1.1. Šilumos ūkio reguliavimo principai pagrindiniuose LR teisės aktuose.....	38
2.1.2. Institucijos, vykdančios šilumos tiekimo sektoriaus valstybinį valdymą Lietuvoje.....	40
2.2. Šilumos tiekimo sektoriaus raida Lietuvoje.....	46
2.2.1. Reformos šilumos energetikos sektoriuje.....	46
2.2.2. Privataus kapitalo dalyvavimas šilumos ūkyje.....	47
2.2.3. Šilumos ūkio ypatumai Lietuvoje.....	51
3. VILNIAUS ŠILUMOS TINKLŲ NUOMOS ATVEJO VERTINIMAS.....	56
3.1. Vilniaus šilumos tinklų nuomos atvejo vertinimo kriterijų analizė.....	56
3.1.1. Vilniaus šilumos tinklų nuomos atvejis.....	56
3.1.2. Vertinimo kriterijų analizė.....	61
3.2. Vilniaus šilumos tinklų nuomos empirinio tyrimo metodika.....	64
3.3. Vilniaus šilumos tinklų nuomos sutarties ekspertų vertinimo viešojo ir privataus sektorių partnerystės kontekste analizė.....	67
IŠVADOS.....	82
REKOMENDACIJOS.....	84
LITERATŪRA.....	85
ANOTACIJA.....	90
ANNOTATION.....	91
SANTRAUKA.....	92
SUMMARY.....	94
PRIEDAI.....	96

## PRIEDAI

1 Priedas. Informacija apie ekspertus.....	97
2 Priedas. Ekspertams užduoti klausimai.....	98
3 Priedas. Eksperto 1 atsakymai į klausimus.....	99
4 Priedas. Eksperto 2 atsakymai į klausimus.....	103
5 Priedas. Eksperto 3 atsakymai į klausimus.....	106
6 Priedas. Eksperto 4 atsakymai į klausimus.....	109
7 Priedas. Eksperto 5 atsakymai į klausimus.....	112
8 Priedas. Vilniaus šilumos tinklų nuomos sutarties 3 straipsnis. Projektas.....	115

## LENTELIŲ SĄRAŠAS

1 lentelė. Politikos vertinimo kriterijai .....	16
2 lentelė. Viešojo ir privataus sektorių partnerystės formų apžvalga .....	30
3 lentelė. Viešojo ir privataus sektorių partnerystės privalumai, trūkumai ir rizikos .....	36
4 lentelė. Šilumos kainų ir tarifų nustatymas .....	44
5 lentelė. Privataus kapitalo įmonės Lietuvoje .....	48
6 lentelė. Privataus ir viešo kapitalo įmonių rodikliai .....	50
7 lentelė. Vilniaus šilumos tinklų nuomos konkurso chronologija .....	57
8 lentelė. Viešojo ir privataus sektoriaus partnerystės charakteristikos, naudojamos vertinime .....	61
9 lentelė. Vertinimo funkcijos kriterijų apibūdinimas .....	62
10 lentelė. VPSP charakteristikų atitikimas vertinimo tikslams .....	63
11 lentelė. Respondentų susipažinimas su Vilniaus miesto šilumos tinklų sutartimi .....	67
12 lentelė. Respondentų susipažinimas su Vilniaus miesto šilumos tinklų sutarties tikslais .....	68
13 lentelė. Respondentų nuomonė apie privataus nuomos sutarties partnerio parinkimo skaidrumą .....	70
14 lentelė. Rizikos padalinimas tarp Vilniaus šilumos tinklų nuomos sutarties viešojo ir privataus sektoriaus partnerių .....	70
15 lentelė. Privataus partnerio sutarties įsipareigojimų vykdymas .....	71
16 lentelė. Investicijų veiksmingumas .....	72
17 lentelė. Tinkama sutarties priežiūra ir viešo intereso gynimas .....	73
18 lentelė. Politikų kišimosi į įmonės veiklą ribojimas .....	74
19 lentelė. Sutarties tikslų pasiekimo nustatymas .....	75
20 lentelė. Veiksniai, turėję daugiausiai įtakojusius šilumos tinklų nuomos sutarties pasiekimui/nepasiekimui .....	76
21 lentelė. Viešojo ir privataus kapitalo partnerystės Vilniaus šilumos tinkluose privalumai ir trūkumai .....	77
22 lentelė. Nuomos sutarties poveikis Vilniaus šilumos ūkiui .....	79

## PAVEIKSLŲ SĄRAŠAS

1 pav. Stebėsenos, audito ir vertinimo veikimo laukas.....	12
2 pav. Vertinimo objektų įvairovė.....	13
3 pav. Vertinimo modelių klasifikacija.....	17
4 pav. Lietuvos centralizuoto šilumos tiekimo valdymas.....	49
5 pav. Šilumos kainos Lietuvos miestuose 2012 m. rugsėjis, ct/kWh (su PVM).....	51
6 pav. Šilumos kainos Baltijos valstybių sostinėse 2012 m. rugsėjo mėn., ct/kWh (be PVM).....	52
7 pav. Šilumos kainos Lietuvos miestuose, ct/kWh, 2012 m. rugsėjo mėn.....	53
8 pav. Biokuro kainos atskirose Lietuvos savivaldybėse 2012 m. liepos ir rugpjūčio mėn.....	53
9 pav. Vidutinė šilumos kaina Lietuvoje 2012 m. rugsėjo mėn., ct/kWh.....	54

## ĮVADAS

**Temos aktualumas.** Šiuo metu girdime kalbų, svarstymų, teiginių apie viešosios ir privačios partnerystės privalumus. Greitesnis projektų įgyvendinimas, valstybės institucijoms nereikia skirti investicijų ir t.t. Šilumos tiekimo sektoriuje jau daugiau kaip dešimt metų dalyvauja ir privatus kapitalas, tačiau vertinimai nėra vienareikšmiški. Pripažįstama, kad ypač prieš dešimtmetį valstybė ir savivaldybės neturėjo pinigų susikaupusiems išiskolinimams padengti, sparčiam infrastruktūros atnaujinimui, tačiau šiandieninė situacija rodo, kad šilumos kainos atskirose Lietuvos savivaldybėse 2010 m. skyrėsi daugiau nei du kartus<sup>1</sup>. Specialistai kaip pagrindinį šilumos kainų mažinimo būdą įvardina kuro konversiją, t.y. perėjimą nuo brangių gamtinių dujų prie vietinio biokuro. Tačiau šiandien matome, kad Biržų savivaldybėje šiluma, gaminama tik iš biokuro, kainuoja brangiau nei Visagine, kur visa šiluma gaminama iš dujų<sup>2</sup>.

2012 metais LR Energetikos ministerijos Šilumos ūkio įstatymo pakeitimo projekto pristatyme<sup>3</sup> siūloma nesudaryti naujų savivaldybių šilumos ūkio valdymo perdavimo sutarčių, o galiojančių – nepratęsti, įsteigiant valstybės kontroliuojamą šilumos tinklų operatorių, kuris perimtų šilumos tinklų valdymą iš dabartinių šilumos tiekėjų ir užtikrintų šilumos tiekimą vartotojams efektyviausiu būdu, t.y. aukciono būdu pirktų iš gamintojų tik pigiausią šilumą.

2013 metais LR Vyriausybė paskelbė šilumos ūkio pertvarkymo planą, kuriuo norima apjungti didžiausių miestų savivaldybių šilumos ūkius, pasiliekant juose valdymo teisę (ne mažiau 51 proc. nuosavybės), todėl šiame darbe analizuosime viešojo ir privataus sektoriaus partnerystės įtaką šilumos ūkiui pasirinkdami Vilniaus miesto šilumos tinklų nuomos pavyzdį.

**Temos iširtumas.** Vertinimo viešajame sektoriuje problematiką nagrinėjo Tyler R., Chen H. T., Campbell D.. Didelį indėlį įdėjo Stufflebeam D. L., Hansen H. F., pateikdami savo vertinimo modelių

---

<sup>1</sup> Šilumos ūkio įstatymo pristatymas. LR Energetikos ministerija, 2012.

[http://www.enmin.lt/lt/naujienos/Silumos\\_ukio\\_istatymo\\_pristatymas\\_20120926.pdf](http://www.enmin.lt/lt/naujienos/Silumos_ukio_istatymo_pristatymas_20120926.pdf)

<sup>2</sup> Šilumos tiekimo bendrovių 2012 metų ūkinės veiklos apžvalga, Lietuvos šilumos tiekėjų asociacija, 2013.

[http://lsta.lt/files/statistika/19493\\_LSTA\\_Ukines%20veiklos%20apzvalga\\_2012\\_WEB.pdf](http://lsta.lt/files/statistika/19493_LSTA_Ukines%20veiklos%20apzvalga_2012_WEB.pdf)

<sup>3</sup> Šilumos ūkio įstatymo pristatymas. LR Energetikos ministerija, 2012.

[http://www.enmin.lt/lt/naujienos/Silumos\\_ukio\\_istatymo\\_pristatymas\\_20120926.pdf](http://www.enmin.lt/lt/naujienos/Silumos_ukio_istatymo_pristatymas_20120926.pdf)

klasifikacijas. Politikos vertinimo problemas politikos cikle nagrinėjo Lietuvos mokslininkai – Vilpišauskas R., Nakrošis V., Dvorak J., Raipa A. Viešosios ir privačios partnerystės klausimus mokslinėje literatūroje nagrinėjo Barlow J., Roehrich J.K. Partnerystės formų klasifikaciją pateikė Savas E.S. Lietuvoje partnerystės klausimais rašė Obrazcovas A., Gudelis D. Apie privataus kapitalo dalyvavimą centralizuoto šilumos tiekimo sistemoje studijas atliko Lietuvos energetikos konsultantų asociacija ir Lietuvos laisvosios rinkos institutas. Centralizuotos šilumos tiekimo sektoriaus reglamentavimo klausimus nagrinėjo Kveselis V., Miškinis V., Tamonis M.

**Darbo naujumas.** Nemažai darbų nagrinėja techninių ir ekonominių veiksnių įtaką šilumos ūkio rezultatams – kuro kainos ir jo balanso įtaka paslaugos kainai, techninių šilumos ūkio parametrų įtaka. Tačiau mažai nagrinėjami politinių sprendimų įtakos aspektai veiklos rezultatams. Todėl šiame darbe atliekamas viešos ir privačios partnerystės (Vilniaus šilumos tinklų nuomos sutarties) politinis vertinimas, siekiant nustatyti pagrindinius veiksnius, lemiančius veiksmingą partnerystę ir nuomos sutartyje iškeltų tikslų pasiekimą.

**Tyrimo objektas.** Vilniaus šilumos tinklų nuoma privačiam operatoriui.

**Tyrimo problema.** Kokie viešojo ir privataus sektoriaus partnerystės aspektai turėjo didžiausią įtaką Vilniaus šilumos tinklų nuomos sutarties tikslų įgyvendinimui?

**Tyrimo tikslas.** Atlikti Vilniaus šilumos tinklų nuomos atvejo vertinimą viešojo ir privataus sektoriaus partnerystės aspektais.

**Tyrimo uždaviniai.** Tyrimo tikslui pasiekti buvo iškelti tokie uždaviniai:

1. Išanalizuoti viešosios politikos vertinimo principus bei modelius ir nustatyti viešojo ir privataus sektorių partnerystės charakteristikas;
2. Išnagrinėti Lietuvos šilumos energetikos sektoriaus raidą ir viešojo valdymo ypatumus;
3. Įvertinti Vilniaus šilumos tinklų nuomos sutarties atvejį viešojo ir privataus sektorių partnerystės aspektais.

**Tyrimo hipotezė.** Vilniaus šilumos tinklų nuoma nepasiekė nuomos sutartyje iškeltų tikslų.



**Tyrimo metodai.** Teorinėje darbo dalyje buvo naudojami teoriniai tyrimo metodai: *analizės metodas* nagrinėjant mokslinę literatūrą viešosios politikos vertinimo bei viešojo ir privataus sektoriaus partnerystės klausimais; *dokumentų analizės metodas* tyrinėjant Lietuvos teisės aktus, nagrinėjamos sutarties veiklos auditą bei atliktas šilumos tiekimo sektoriaus studijas; *atvejo analizė* – nagrinėjant Vilniaus šilumos tinklų sutartį. Tiriamojoje darbo dalyje buvo atliktas *empirinis tyrimas – pusiau struktūrizuotas ekspertų interviu*, leidžiantis savarankiškai surinkti informaciją, kuri leido analizuoti pasirinktą Vilniaus šilumos tinklų nuomos atvejį, teorinėje darbo dalyje išskirtais viešojo ir privataus sektorių partnerystės aspektais. Gautų duomenų apdorojimui buvo atliekama *kokybinė turinio analizė*. Pabaigoje buvo naudojami *lyginimo bei apibendrinimo metodai*, siekiant gauti temos apibendrinimus, išvadas bei rekomendacijas.

**Darbo struktūra.** Magistrinį darbą sudaro įvadas, trys dalys, išvados ir rekomendacijos, šaltinių ir literatūros sąrašas, santrauka lietuvių bei anglų kalbomis, anotacijos lietuvių ir anglų kalbomis bei priedai.

# 1. POLITIKOS VERTINIMAS VIEŠOJO IR PRIVATAUS SEKTORIŲ PARTNERYSTĖS KONTEKSTE

Siekiant įgyvendinti pirmąjį darbo uždavinį, išanalizuosime viešosios politikos vertinimo principus bei modelius ir nustatysime viešojo ir privataus sektorių partnerystės charakteristikas. Pirmoje skyriaus dalyje išnagrinėsime politikos vertinimo sampratą ir vertinimo funkcijas, apžvelgsime viešosios politikos vertinimo modelius ir jų klasifikaciją. Toliau darbe nagrinėsime viešojo ir privataus sektorių partnerystės sąvoką, požymius bei formas, apibrėšime pagrindines charakteristikas.

## 1.1. Politikos vertinimas viešosios politikos cikle

### 1.1.1. Politikos vertinimo samprata ir vertinimo funkcijos

Mokslinėje literatūroje galima atrasti ne vieną politikos proceso ciklo modelį. Vienas populiariausių būdų analizuoti politikos procesus yra politikos skirstymas į etapus<sup>4</sup>, naudojant viešosios politikos proceso ciklo modelį, kuris apima politikos proceso dalis nuo politikos tikslų suformulavimo, dienotvarkės sudarymo iki pasiektų rezultatų vertinimo.

Galima surasti daug viešojo valdymo vertinimo apibrėžimų, nes skirtingai suvokiama pati vertinimo samprata, kuri priklauso nuo daugelio aplinkybių: vertinimo funkcijos, vertinimo objekto, vertinimo proceso ir pačios vertinimo aplinkos.

Taip pat ir nagrinėjant vertinimo sąvoką egzistuoja skirtingi požiūriai, priklausomai nuo paminėtų vertinimo ypatumų. Viešosios politikos teoretikas Dunn nusako tiesioginę viešosios politikos reikšmę, teigdamas, kad viešosios politikos analizėje „vertinimas reiškia informacijos apie politikos rezultatų vertę arba vertingumą kūrimą“<sup>5</sup>. Pasak mokslininko, politikos rezultatai yra vertingi tiek, kiek „politika ar programa pasiekė tam tikrą ženklų veiksmingumo lygį“<sup>6</sup>, t.y. pasitarnavo siekiamų tikslų pasiekimui.

---

<sup>4</sup> Parsons W. Viešoji politika: politikos analizės teorijos ir praktikos įvadas. – Vilnius: Eugrimas, 2001. – p. 83.

<sup>5</sup> Dunn N.W. Viešosios politikos analizė. Įvadas. – Vilnius: Homo liber, 2006. – p. 355.

<sup>6</sup> Dunn N.W. Viešosios politikos analizė. Įvadas. – Vilnius: Homo liber, 2006. – p. 355.

Parsons, savo ruožtu, apibrėždamas viešosios politikos vertinimą atskiria programos ir žmonių vertinimą, teigdamas, kad „vertinimas turi porą tarpusavyje susijusių aspektų: politikos ir ją sudarančių programų vertinimas; žmonių, kurie dirba organizacijose, atsakančiose už politikos ir programų įgyvendinimą, vertinimas”<sup>7</sup>.

Raipa vertinimo apibrėžime akcentuoja vertybinius vertinimo aspektus, sakydamas, kad vertinimas gali būti suprantamas kaip procesas, leidžiantis „sukurti vertybių skalę, kuria remiantis galima vertinti politikos procesą ir pasiektus rezultatus”<sup>8</sup>.

Kiti mokslininkai savo apibrėžimuose akcentuoja vertinimo metodų svarbą. Campbell pateiktame apibrėžime sakoma, kad „vertinimas yra procesas, kurio metu taikant tyrimo metodus (ypač eksperimentinius ir kvaziekperimentinius), nustatoma vykdomos viešojo valdymo veiklos vertė”<sup>9</sup>, o Boruch vertinimo procesą vadina „moksliniu tyrimu, apimančiu griežtai atsitiktinių tyrimo metodų sisteminių pritaikymą visuomenei aktualios problemos masto matavimui ir socialiai orientuotų programų įgyvendinimo, santykinio efektyvumo, išlaidų veiksmingumo santykio įvertinimui”<sup>10</sup>. Tuo tarpu Stufflebeam pabrėžia vertinimo rezultatų panaudojimo svarbumą sakydamas, kad „vertinimas yra viešojo valdymo veiklos konteksto, įdėjimų, proceso ir rezultatų vertinimo ciklas sprendimų priėmimo procese”<sup>11</sup>.

Įdomus ir mokslininkų, pabrėžiančių vertintojo vaidmenį, požiūris. Scriven sako, kad „vertinimą reikia suprasti kaip atsietą nuo tikslo tikrųjų rezultatų įvertinimą, kur kritinis vaidmuo atitenka vertintojams”<sup>12</sup>, o Wolf<sup>13</sup> vertinimą supranta kaip procesą, kurio metu “nustatomos atsakingos už vertinamą veiklą suinteresuotosios šalys, jų interesai ir vaidmuo, o vertinamas objektas įvertinamas remiantis taisyklių ir procedūrų sistema, kuri skirta faktų radimui, jų tyrimui ir pagrindimui”<sup>14</sup>.

---

<sup>7</sup> Parsons W. Viešoji politika: politikos analizės teorijos ir praktikos įvadas. – Vilnius: Eugrimas, 2001. – p. 481.

<sup>8</sup> Raipa A. Viešojo administravimo efektyvumas, Kaunas: Technologija, 2007, p. 179

<sup>9</sup> Segalovičienė I. Vertinimas viešajame valdyme: samprata ir modeliai // Viešoji politika ir administravimas. – Vilnius: Mykolo Romerio universiteto Leidybos centras, 2011, T. 10, Nr. 3. – p. 438.

<sup>10</sup> Segalovičienė I. Vertinimas viešajame valdyme: samprata ir modeliai // Viešoji politika ir administravimas. – Vilnius: Mykolo Romerio universiteto Leidybos centras, 2011, T. 10, Nr. 3. – p. 438.

<sup>11</sup> Hansen, H. F. Choosing Evaluation Models. A Discussion on Evaluation Design. *Evaluation*, 2005, Vol. 11, No 4. – p. 133

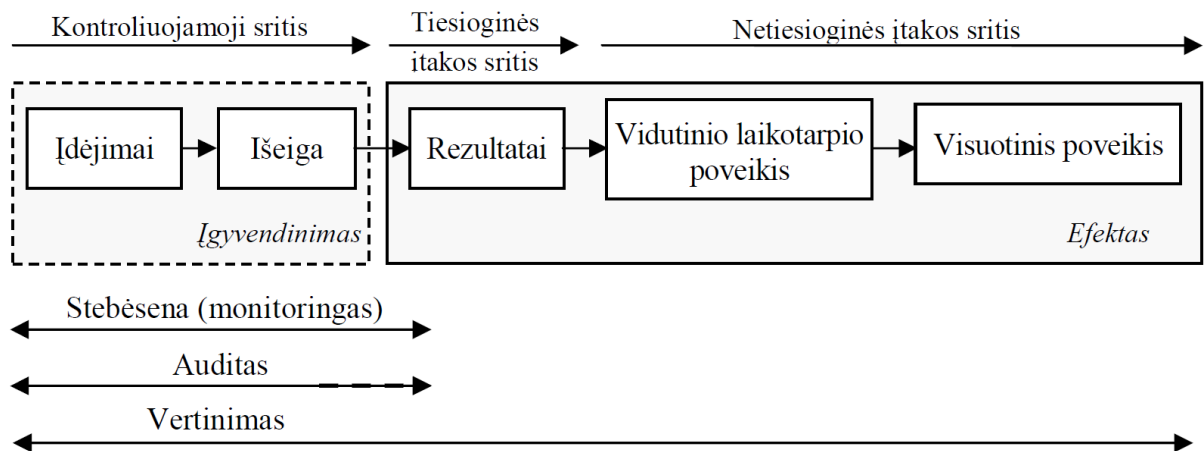
<sup>12</sup> Scriven, M. *Evaluation Thesaurus*. Newbury Park, CA: SAGE, 1991.

<sup>13</sup> Alkin M. C. *Evaluation Roots – Tracing Theorists' Views and Influences*. – Sage Publications, 2004.

<sup>14</sup> Segalovičienė I. Vertinimas viešajame valdyme: samprata ir modeliai // Viešoji politika ir administravimas. – Vilnius: Mykolo Romerio universiteto Leidybos centras, 2011, T. 10, Nr. 3. – p. 440.

Vadybinis požiūris dominuoja pasaulinių organizacijų pateikiamuose apibrėžimuose. Čia vertinimas suprantamas kaip „procesas, teikiantis sprendimų priėmėjams ir vadybininkas informaciją apie veiklą įvairiausiais aspektais“<sup>15</sup>. Siekdamas nustatyti veiklos reikšmingumą ir aktualumą, efektyvumą, veiksmingumą, poveikį ir tvarumą, Pasaulio bankas vertinimą supranta kaip planuotą, nuolatinių ir baigtinių veiklos ir intervencijų į veiklą įvertinimą.<sup>16</sup> Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacija vertinimą supranta, kaip sisteminį vykdomos ar baigtos vykdyti politikos ar programos įgyvendinimo proceso ir rezultatų įvertinimą. Iš apibrėžimo matome, kad vertinimas turi du tikslus: įvertinti įgyvendinimo procesą ir nustatyti tikslų tinkamumą bei veiksmingumą.

Mokslininkai atkreipia dėmesį, kad nagrinėjant vertinimo sampratą neišvengimai susiduriama ir su giminingų sąvokų problema<sup>17</sup>. Savo prasme yra labai panašūs tokie terminai kaip įvertinimas, monitoringas, auditas, tyrimas ar studija. Ypač dažnai vertinimas tapatinamas su monitoringo ir audito terminais. Segalovičienė pateikia stebėsenos, audito ir vertinimo veikimo lauką veiklos logine schema, kurioje galime matyti, kad vertinimo sąvoka yra pati plačiausia.



1 pav. **Stebėsenos, audito ir vertinimo veikimo laukas**

Šaltinis: Segalovičienė, 2011, p.442.

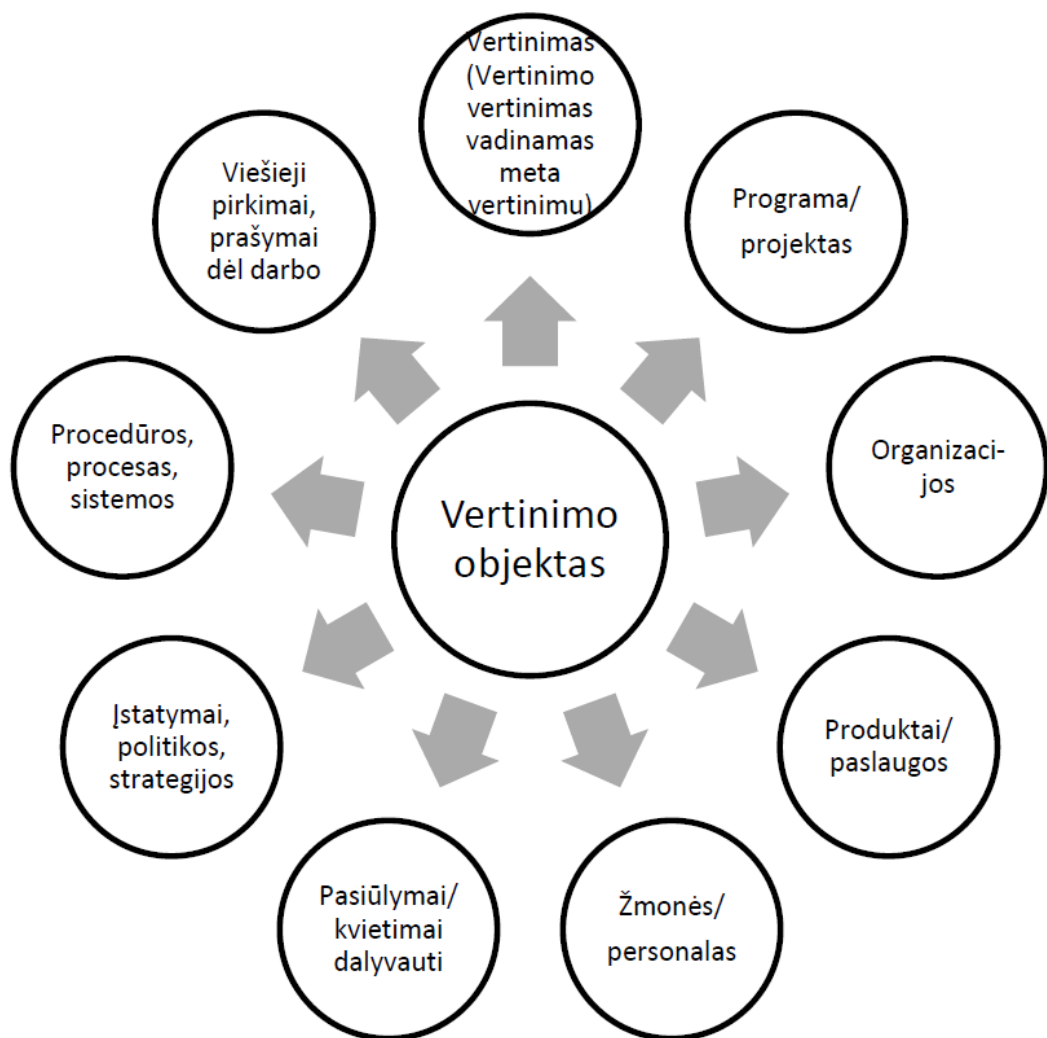
<sup>15</sup> Segalovičienė I. Vertinimas viešajame valdyme: samprata ir modeliai // Viešoji politika ir administravimas. – Vilnius: Mykolo Romerio universiteto Leidybos centras, 2011, T. 10, Nr. 3. – p. 438.

<sup>16</sup> Ten Steps to a Results-Based Monitoring and Evaluation System. <http://www.oecd.org/dataoecd/23/27/35281194.pdf> [žiūrėta 2014-01-16].

<sup>17</sup> Segalovičienė I. Vertinimas viešajame valdyme: samprata ir modeliai // Viešoji politika ir administravimas. – Vilnius: Mykolo Romerio universiteto Leidybos centras, 2011, T. 10, Nr. 3. – p. 442.

Minėjome, kad vertinimo samprata priklauso nuo daugelio aplinkybių, todėl verta panagrinėti vertinimo charakteristikas.

Viešosios politikos vertinimo procesui nemažą įtaką turi pats vertinimo objektas. 2 paveikslėlyje matome, kad vertinami objektai apima daugelio viešojo sektoriaus sričių: programas, organizacijas, paslaugas, žmones, įstatymus, procesus ir t.t. Vertinamas ir pats vertinimas (atliekamas metavertinimas). Todėl vertinimo objektas gali nusakyti ir vertinimo funkciją.



2 pav. Vertinimo objektų įvairovė

Šaltinis: Dvorak, 2011, p. 27

Viešosios politikos vertinimas politikos procese turi ne vieną svarbią funkciją. Dunn išskiria tris pagrindines vertinimo funkcijas. Anot mokslininko pagrindinė vertinimo funkcija yra pateikti patikimą ir pagrįstą informaciją apie politikos veiksmingumą (koku mastu buvo įgyvendinti poreikiai, vertybės ir galimybės bei iškelti tikslai ir uždaviniai)<sup>18</sup>. Antra, kad vertinimas „padeda nuskaidrinti ir kritikuoti vertybes, kuriomis yra grindžiamas tikslų ir uždavinių pasirinkimas“<sup>19</sup> ir trečia funkcija – vertinimas yra pagalba (sudėtinis veiksnys) taikant kitus politikos analizės metodus (problemų struktūrizavimą ir rekomendavimą)<sup>20</sup>.

Tuo tarpu Dvorak išskiria šešias vertinimo funkcijas. Vertinimo funkcijos nustatymui yra naudojami septyni kriterijai: (1) tikslo kriterijus – dėl kokių tikslų politikai, administratoriai, suinteresuotosios pusės naudoja skirtingas vertinimo funkcijas; (2) vertinimo tipo kriterijus – nustatyti naudojami vertinimo tipai (pvz., išankstinis, galutinis), siekiant įgyvendinti numatytą vertinimo funkciją; (3) instrumentarijus, kuriuo apibūdinami metodai ir instrumentai, kuriais normatyvine prasme užtikrinamos analizuojamos funkcijos; (4) vertintojo vaidmens kriterijus – vertintojo vaidmens pasikeitimai įgyvendinant vertinimo funkcijas; (5) suinteresuotosios pusės įtraukimas į vertinimą siekiant numatytą funkciją; (6) vertinimo taikymo srities kriterijus, apibrėžiantis vertinimo funkcijų taikymo ribas; (7) indikatoriai tyrėjams, analitikams, vertintojams ir kt., apibūdinantys, kokiai funkcijai užtikrinti vertinimas buvo atliktas<sup>21</sup>.

Pasitelkiant apibūdintus kriterijus, gali būti išskirta viena iš šešių vertinimo funkcijų:

- Planavimo tobulinimas – vertinimo funkcija, reikalinga viešosios politikos planuotojams, politikams ir piliečiams<sup>22</sup>;
- Atskaitomybės užtikrinimo dilema – funkcija, leidžianti, pagal vyraujančią institucinę struktūrą politinėse sistemose, įtvirtinti įvairius atskaitomybės lygius dėl politikos programų ir efektyvaus išteklių panaudojimo<sup>23</sup>;

<sup>18</sup> Dunn N.W. Viešosios politikos analizė. Įvadas. – Vilnius: Homo liber, 2006. – p. 355

<sup>19</sup> Dunn N.W. Viešosios politikos analizė. Įvadas. – Vilnius: Homo liber, 2006. – p. 356

<sup>20</sup> Dunn N.W. Viešosios politikos analizė. Įvadas. – Vilnius: Homo liber, 2006. – p. 356

<sup>21</sup> Dvorak J. Viešosios politikos vertinimas Lietuvoje: diegimas, mastas ir reikšmingumas: daktaro disertacija: Socialiniai mokslai, politikos mokslai (02S). Kaunas: Vytauto didžiojo universitetas, 2011. – p. 28.

<sup>22</sup> Dvorak J. Viešosios politikos vertinimas Lietuvoje: diegimas, mastas ir reikšmingumas: daktaro disertacija: Socialiniai mokslai, politikos mokslai (02S). Kaunas: Vytauto didžiojo universitetas, 2011. – p. 33.

- Politikos įgyvendinimo tobulinimas – vertinimas, atliekamas politikos įgyvendinimo tobulinimo funkcijai užtikrinti (formuojantis vertinimas)<sup>24</sup>;
- Žinių kūrimas – funkcija, palengvinanti sprendimų priėmėjams suprasti, kokiomis aplinkybėmis programa veikia<sup>25</sup>;
- Institucinis ir bendruomenės stiprinimas –vertinimu gali būti siekiama atkurti ir didinti pasitikėjimą, plėtoti socialinį kapitalą ir legitimaciją<sup>26</sup>;
- Organizacinis mokymasis – politikos vertinimas stimuliuoja organizacinį mokymąsi ir palengvina suinteresuotųjų pusių bendradarbiavimo galimybes<sup>27</sup>.

Verta apžvelgti kriterijus, kurie yra pasitelkiami atliekant politikos vertinimą. W.Dunn išskiria šešis politikos analizės kriterijus (1 lentelė): efektyvumas, produktyvumas, pakankamumas, teisingumas, gebėjimas reaguoti ir tinkamumas<sup>28</sup>.

---

<sup>23</sup> Dvorak J. Viešosios politikos vertinimas Lietuvoje: diegimas, mastas ir reikšmingumas: daktaro disertacija: Socialiniai mokslai, politikos mokslai (02S). Kaunas: Vytauto didžiojo universitetas, 2011. – p. 34.

<sup>24</sup> 30. Stufflebeam D. L. An Evaluation of Evaluation Approaches and Models. In: Stufflebeam, L. D., Shinkfield, A. J. – Evaluation Theory, Models, and Applications, 2007.

<sup>25</sup> Dvorak J. Viešosios politikos vertinimas Lietuvoje: diegimas, mastas ir reikšmingumas: daktaro disertacija: Socialiniai mokslai, politikos mokslai (02S). Kaunas: Vytauto didžiojo universitetas, 2011. – p. 37.

<sup>26</sup> Dvorak J. Viešosios politikos vertinimas Lietuvoje: diegimas, mastas ir reikšmingumas: daktaro disertacija: Socialiniai mokslai, politikos mokslai (02S). Kaunas: Vytauto didžiojo universitetas, 2011. – p. 38.

<sup>27</sup> Dvorak J. Viešosios politikos vertinimas Lietuvoje: diegimas, mastas ir reikšmingumas: daktaro disertacija: Socialiniai mokslai, politikos mokslai (02S). Kaunas: Vytauto didžiojo universitetas, 2011. – p. 39.

<sup>28</sup> Dunn N.W. Viešosios politikos analizė. Įvadas. – Vilnius: Homo liber, 2006. – p. 356.

**1 lentelė. Politikos vertinimo kriterijai**

<b>Kriterijaus tipas</b>	<b>Klausimas</b>	<b>Iliustracinis kriterijus</b>
Efektyvumas	Ar vertingas rezultatas buvo pasiektas?	Paslaugų vienetai
Produktyvumas	Kiek pastangų reikėjo, norint pasiekti vertingą rezultatą?	Vieneto savikaina Grynoji nauda Sąnaudų-naudos santykis
Pakankamumas	Kokiu mastu vertingo rezultato pasiekimas išsprendė problemą?	Fiksuota savikaina Fiksuotas efektyvumas
Teisingumas	Ar sąnaudos ir nauda buvo nešališkai paskirstyti skirtingoms grupėms?	Pareto kriterijus Kaldoro-Hickso kriterijus Rawlso kriterijus
Gebėjimas reaguoti	Ar politikos rezultatai patenkina tam tikrų grupių poreikius, pirmenybes ar vertybes?	Atitikimas piliečių apklausoms
Tinkamumas	Ar trokštami rezultatai yra iš tiesų vertingi?	Viešosios programos turi būti ir nešališkos, ir produktyvios

(Šaltinis: Dunn, 2006, p. 356)

Anot Raipos, pagrindiniai politikos vertinimo kriterijai: efektyvumas, atitikimas, lygybė, atsakomybė ir tinkamumas<sup>29</sup>.

<sup>29</sup> Raipa A. Viešojo administravimo efektyvumas, Kaunas: Technologija, 2007, p. 179.



### 1.1.2. Politikos vertinimo modeliai ir jų klasifikacija

Egzistuoja didelė politikos vertinimo metodų įvairovė, todėl mokslininkai, priklausomai nuo savo požiūrio į vertinimą, pateikia savo metodų klasifikaciją. Šiame poskyryje apžvelgsime pagrindines mokslinėje literatūroje sutinkamas vertinimo metodų klasifikacijas.

Vedung, politikos vertinimo modelius skirsto į tris grupes: efektyvumo, ekonominius ir profesinį modelius<sup>30</sup> (3 pav.).

#### *I. Efektyvumo modeliai*

Tikslai: 1) tikslų pasiekimo modelis; 2) šalutinių poveikių modelis;	Rezultatai: 1)tikslų eliminavimo vertinimo modelis;	Programos komponentai: 1)išsamaus vertinimo modelis;
Vartotojų interesai: 1) į vartotojus orientuotas modelis;	Suinteresuotų dalyvių interesai: 1)suinteresuotų dalyvių modelis; 2)politikos įgaliojimai.	

#### *II. Ekonominiai modeliai*

Produktyvumo modelis;	Veiksmingumo modelis: 1)ekonomiškumas; 2)rentabilumas.
-----------------------	--

#### *III. Profesinis modelis*

Tos pačios amžiaus grupės ar socialinės padėties žmonių apžvalga.
---

3 pav. Vertinimo modelių klasifikacija

Šaltinis: Vedung, 2000, p. 36

<sup>30</sup> Vedung, E. Public Policy and Program Evaluation. – New Brunswick, NJ: Transaction Publishers, 1997. p. 36.

Efektyvumo modeliai yra skirti viešosios politikos programų rezultatų ir tikslų pasiekimo vertinimui. Prie efektyvumo modelių mokslininkas priskyrė tikslų pasiekimo (angl. goal – attainment), šalutinių poveikių (angl. side – effects), tikslų eliminavimo (angl. goal – free), išsamus (angl. comprehensive), į vartotojus orientuotas (angl. client-oriented) ir suinteresuotų dalyvių (angl. stakeholder) vertinimas<sup>31</sup>. Trumpai juos apžvelgsime

Tikslų modeliai skirstomi į tikslų pasiekimo vertinimo ir šalutinių poveikių vertinimo modelius. Tikslų pasiekimo vertinimo modelio pagalba galima nustatyti, ar iš anksto suformuluoti programos tikslai buvo pasiekti. Taip pat leidžia nustatyti kokią įtaką programa turėjo tikslų pasiekimui.

Šalutinių poveikių vertinimo modelis, leidžia nustatyti programos šalutinius efektus, kuriuos galima apibūdinti kaip programos įgyvendinimo poveikį, kuris nebuvo numatytas programos planiniuose rodikliuose<sup>32</sup>. Rezultatų modeliams priskiriamas Michael Scriven<sup>33</sup> sukurtas tikslų eliminavimo vertinimo modelis. Šis modelis didžiausią dėmesį skiria pasiektų, o ne numatytų programos rezultatų vertinimui, todėl programos vertintojas privalo nekreipti dėmesio į programai iškeltus tikslus. Išsamaus vertinimo modeli vertina visus programos elementus. Vertinant politiką, dėmesį reikia atkreipti ne tik į tikslus ar rezultatus, bet ir į programos įgyvendinimą bei planavimą. Todėl programoje numatyti tikslai būti atskirti nuo konkrečių pasiekimų ir pasiekti tikslai nuo neįgyvendintų<sup>34</sup>. Į vartotojus orientuotas vertinimo modelis siekia nustatyti ar programa patenkina vartotojų interesus ir lūkesčius, todėl atliekant politikos vertinimą svarbu atskirti vartotojų poreikius nuo lūkesčių<sup>35</sup>. Suinteresuotų dalyvių (angl. stakeholder) vertinimo modelyje vertinami visi asmenys, susiję su viesaja politika, todėl vertintojas turi identifikuoti visus asmenis, kurie parengė ir įgyvendino programą. Šis modelis patogus tuomet, kai nėra aiškūs politikos tikslai<sup>36</sup>.

Ekonominių modelių grupei Vedung priskyrė tuos vertinimo modelius, kurių pagalba galima įvertinti programos kainą, išlaidas, skirtas jos įgyvendinimui. Produktyvumo modelyje didžiausias dėmesys yra kreipiamas į programos kainą. Norint įvertinti produktyvumo lygį, reikia lyginti tuos

---

<sup>31</sup> Vedung, E. Public Policy and Program Evaluation. – New Brunswick, NJ: Transaction Publishers, 1997. – p. 36.

<sup>32</sup> Vedung, E. Public Policy and Program Evaluation. – New Brunswick, NJ: Transaction Publishers, 1997. – p. 49-59.

<sup>33</sup> Evaluation Models, Approaches, and Designs. 2004, p. 101, [http://www.sagepub.com/upm-data/5068\\_Preskill\\_Chapter\\_5.pdf](http://www.sagepub.com/upm-data/5068_Preskill_Chapter_5.pdf). [žiūrėta 2014-02-02]

<sup>34</sup> Vedung, E. Public Policy and Program Evaluation. – New Brunswick, NJ: Transaction Publishers, 1997. – p. 62-66

<sup>35</sup> Vedung, E. Public Policy and Program Evaluation. – New Brunswick, NJ: Transaction Publishers, 1997. – p. 67-69.

<sup>36</sup> Vedung, E. Public Policy and Program Evaluation. – New Brunswick, NJ: Transaction Publishers, 1997. – p. 69-76.

programų įgyvendinimo parametrus, kurių pagalba galima gauti patikimą rezultatą (esamos programos įgyvendinimo palyginimas su ankstesnių programų įgyvendinimu ir t.t.)<sup>37</sup>. Veiksmingumo modelis matuoja programos išlaidų ir gautos naudos santykis.<sup>38</sup>

Profesinio modelio pagrindas yra tas, kad tos pačios profesijos asmenys vertina savo kolegas. Šiuo atveju yra naudojama tos pačios amžiaus grupės ar socialinės padėties asmenų apžvalga<sup>39</sup>.

Stufflebeam<sup>40</sup> analizuodamas politikos vertinimą atsižvelgiant į vertinimo tikslą, numatomas išankstines sąlygas, siūlomus taikyti metodus, gautų rezultatų panaudojimo principus, panašumus ir trūkumus, nustatė 22 vertinimo modelius ir juos suskirstė į keturias grupes: 1) pseudo vertinimo modeliai; 2) į metodų panaudojimą orientuoti modeliai; 3) su veiklos tobulinimu ir atskaitomybe susieti modeliai; 4) socialiai orientuoti modeliai.

Pseudo vertinimo modeliai skirstomi į du vertinimo tipus: ryšių su visuomene inspiruotą vertinimą ir politiškai kontroliuojamas studijas. Ryšių su visuomene inspiruotą vertinimo tikslas – paremti vykdomą viešąją politiką, programą ar projektą. Atliekant tokį vertinimą yra vengiama neigiamų rezultatų. Politiniai interesai labai aiškiai matomi atliekant politiškai kontroliuojamas studijas<sup>41</sup>.

Į metodų taikymą orientuotuose vertinimo modeliuose “atskaitos taškas gali būti viešosios veiklos tikslai, standartizuotos veiklos matavimo priemonės, išlaidų analizės procedūros, ekspertiniai įvertinimai, programos arba veiklos teorija ir logika, valdymo informacinės sistemos, kontroliuojamų eksperimentų dizainas, kokybinių ir kiekybinių metodų taikymas”<sup>42</sup>. Jau minėtas pavyzdys – veiklos tikslais grindžiamas vertinimas, kuriuo siekiama yra įvertinti tikslų pasiekimo laipsnį. Autorius šiai modelių grupei taip pat priskiria naudos ir išlaidų analizės modelį, o taip pat – atvejo studijos vertinimą. Šio modelio tikslas – patikimai ir dokumentuotai išnagrinėti tam tikrą viešosios veiklos elementą.

---

<sup>37</sup> Vedung, E. *Public Policy and Program Evaluation*. – New Brunswick, NJ: Transaction Publishers, 1997. – p. 83-86.

<sup>38</sup> Vedung, E. *Public Policy and Program Evaluation*. – New Brunswick, NJ: Transaction Publishers, 1997. – p. 86-87.

<sup>39</sup> Vedung, E. *Public Policy and Program Evaluation*. – New Brunswick, NJ: Transaction Publishers, 1997. – p. 87-90.

<sup>40</sup> Stufflebeam D. L. *An Evaluation of Evaluation Approaches and Models*. In: Stufflebeam, L. D., Shinkfield, A. J. – *Evaluation Theory, Models, and Applications*, 2007. – p. 131–234.

<sup>41</sup> Segalovičienė I. *Vertinimas viešajame valdyme: samprata ir modeliai // Viešoji politika ir administravimas*. – Vilnius: Mykolo Romerio universiteto Leidybos centras, 2011, T. 10, Nr. 3. – p. 444.

<sup>42</sup> Segalovičienė I. *Vertinimas viešajame valdyme: samprata ir modeliai // Viešoji politika ir administravimas*. – Vilnius: Mykolo Romerio universiteto Leidybos centras, 2011, T. 10, Nr. 3. – p. 444.

Su veiklos tobulinimu ir atskaitomybe susietų modelių grupę sudaro į sprendimus ir (ar) atskaitomybę orientuoto vertinimo modeliai, kuriuose didžiausias dėmesys kreipiamas į informacijos panaudojimą. Prie šios modelių grupę priskiriami ir į vartotoją orientuoti modeliai, kurių pagalba galima viešąją veiklą (paslaugas), įvertinti iš vartotojo perspektyvos<sup>43</sup>.

Paskutinę, socialiai orientuotų modelių, grupę sudaro reaguojančio vertinimo modeliai, ir orientavimusi į vertinimo rezultatų panaudojimą modeliai. Pirmuoju atveju manoma, jog objektyvią realybę turi vertinti ne vertintojas, o ta realybe suinteresuotieji asmenys. Į vertinimo rezultatų panaudojimą nukreiptas modelyje didžiausias dėmesys skiriamas vertinimo efektyvumui<sup>44</sup>.

Savo vertinimo modelių klasifikaciją pateikė Hansen. Autorius vertinimo modelius išskyrė šešis modelių tipus: 1) rezultatų modeliai; 2) proceso modeliai; 3) sistemų modeliai; 4) ekonominiai modeliai; 5) veikėjų modeliai; 6) teorija pagrįsti modeliai<sup>45</sup>.

Rezultatų modeliai, dar vadinami apibendrinamaisiais vertinimais, orientuoti į politikos, programos ar organizacijos veiklos rezultatus. Mokslininkas šios tipo modelius dar skirsto į dvi grupes: į tikslų pasiekimo ir poveikio modelius<sup>46</sup>. Proceso modeliai yra naudojami viešosios veiklos proceso vertinimui, kur procesas suprantamas „plačiaja prasme, t. y. ne tik kaip veikla nuo sprendimo priėmimo, bet procesas nuo idėjos iki įgyvendinimo“<sup>47</sup>.

Kita autoriaus išskiriama kategorija yra sistemų modeliai, kuriuose viešojo valdymo veikla suprantama kaip bendra, visaapimanti Sistema, kur „vertinimas grindžiamas planuotų ir realizuotų įdėjimų, struktūros, procesų, rezultatų analize arba lyginamas su analogiškais puikiai veikiančiomis sistemomis“<sup>48</sup>. Ekonominiuose modeliuose politika, programa ar organizacija vertinama tik dviem

---

<sup>43</sup> Segalovičienė I. Vertinimas viešajame valdyme: samprata ir modeliai // Viešoji politika ir administravimas. – Vilnius: Mykolo Romerio universiteto Leidybos centras, 2011, T. 10, Nr. 3. – p. 446.

<sup>44</sup> Stufflebeam D. L. An Evaluation of Evaluation Approaches and Models. In: Stufflebeam, L. D., Shinkfield, A. J. – Evaluation Theory, Models, and Applications, 2007. – p. 131–234.

<sup>45</sup> Hansen H. F. Choosing Evaluation Models. A Discussion on Evaluation Design. – Evaluation, 2005, Vol. 11, No 4. – p. 447–462.

<sup>46</sup> Segalovičienė I. Vertinimas viešajame valdyme: samprata ir modeliai // Viešoji politika ir administravimas. – Vilnius: Mykolo Romerio universiteto Leidybos centras, 2011, T. 10, Nr. 3. – p. 447.

<sup>47</sup> Segalovičienė I. Vertinimas viešajame valdyme: samprata ir modeliai // Viešoji politika ir administravimas. – Vilnius: Mykolo Romerio universiteto Leidybos centras, 2011, T. 10, Nr. 3. – p. 447.

<sup>48</sup> Segalovičienė I. Vertinimas viešajame valdyme: samprata ir modeliai // Viešoji politika ir administravimas. – Vilnius: Mykolo Romerio universiteto Leidybos centras, 2011, T. 10, Nr. 3. – p. 447.

aspektais išlaidos ir veiklos rezultatai. Ši vertinimo modelių grupė dar skirstoma į: išlaidų efektyvumo, išlaidų veiksmingumo ir išlaidų naudos modelius.

Veikėjų modeliai, kaip ir Vedung klasifikacijoje, yra parenti suinteresuotų šalių vaidmeniu politikos įgyvendinime ir dar skirstomi tris tipus: a) į klientus orientuotas modelius; b) suinteresuotųjų šalių modelius; c) profesionalios patikros modelius<sup>49</sup>.

Teorija pagrįsti modeliai pagrindinį dėmesį skiria vertinamojo objekto specifikai<sup>50</sup>. Teorija grindžiamuose modeliuose vertinimas atliekamas atsižvelgiant į keturis aspektus: problemą, veiklą, veiklos rezultatu ir veiklos logiką.

Todėl apibendrinant reikia pasakyti, kad vertinimo modelių pasirinkimas viešosios politikos vertinime priklauso nuo daugelio veiksnių, bet tam, kad vertinimas būtų sėkmingas, vertintojas turi aiškiai žinoti ką nori įvertinti (vertinimo objektą), koku tikslu bus atliekamas vertinimas ir kam naudojami vertinimo duomenys (vertinimo funkciją) ir kokiais kriterijais remsis atlikdamas vertinimą. Šiuo metu yra išvystyta daug vertinimo metodų, todėl mokslininkai, priklausomai nuo savo požiūrio į vertinimą, pateikia savo metodų klasifikaciją, kuri padeda viešosios politikos vertintojams pasiekti vertingų rezultatų.

Šiame darbe atvejo vertinimui bus naudojamosi J.Dvorak vertinimo funkcijos nustatymo kriterijais (tikslu, vertinimo tipo, instrumentarijaus, vertintojo vaidmens, suinteresuotų pusių įtraukimo, vertinimo taikymo, indikatoriu)<sup>51</sup>, o analizuojamo atvejo sutarties tikslų pasiekimo vertinimui – tikslų pasiekimo vertinimo modelis<sup>52</sup>.

---

<sup>49</sup> Hansen H. F. Choosing Evaluation Models. A Discussion on Evaluation Design. – Evaluation, 2005, Vol. 11, No 4. – p. 447–462.

<sup>50</sup> Hansen H. F. Choosing Evaluation Models. A Discussion on Evaluation Design. – Evaluation, 2005, Vol. 11, No 4. – p. 447–462.

<sup>51</sup> Dvorak J. Viešosios politikos vertinimas Lietuvoje: diegimas, mastas ir reikšmingumas: daktaro disertacija: Socialiniai mokslai, politikos mokslai (02S). Kaunas: Vytauto didžiojo universitetas, 2011. – p. 32.

<sup>52</sup> Vedung, E. Public Policy and Program Evaluation. – New Brunswick, NJ: Transaction Publishers, 1997. – p. 36.

## 1.2. Viešojo ir privataus sektorių partnerystės charakteristikos

Šiame skyriuje apžvelgsime viešojo ir privataus sektorių partnerystės charakteristikas, partnerystės sąvoką, vienijančius požymius bei galimas formas. Antroje dalyje apžvelgsime mokslinėje literatūroje ir pasaulinių organizacijų studijose įvardintus pagrindinius šių partnerystės privalumus, trūkumus bei rizikas, kriterijų ir vertinimo aspektų nustatymui.

### 1.2.1. Viešojo ir privataus sektorių partnerystės samprata, požymiai ir formos

Per daugiau nei dvidešimt metų nepriklausomybės mūsų valstybės ženkliai pasikeitė viešoji infrastruktūra. Daug prie to prisidėjo Europos sąjungos parama, bet vistiek išlieka sritimi, kuri yra imli investicijoms. Šiuo metu pažangiose pasaulio valstybėse šiuolaikiškų viešųjų paslaugų teikimą užtikrina ne tik viešasis ar privatus sektorius atskirai, bet viešojo ir privataus sektorių partnerystė (VPSP). Ne retai partnerystė yra vienintelis būdas plėtoti didelės apimties infrastruktūros objektus. LR Finansų ministerija teigia, kad remiantis VPSP rezultatų ir poveikio vertinimų parodymais, investicijų projektus įgyvendinant partnerystės būdu vidutiniškai sutaupoma apie 20 proc. valstybės lėšų, reikalingų nustatytos apimties ir kokybės paslaugai teikti. Taip pat pritraukiamos privataus sektoriaus žinios ir gebėjimai, o viešojo sektoriaus institucijos gali daugiau dėmesio skirti savo tiesioginėms funkcijoms - reglamentuoti paslaugų teikimą, prižiūrėti jų kokybę, planuoti tolimesnę plėtrą ir investicijas.

*Viešojo ir privataus sektorių partnerystės sąvokos apibrėžimas.* Nėra vieningo VPSP apibrėžimo, taip pat bendrų principų nustatant sąsają tarp finansinių galimybių įgyvendinti tokius projektus, biudžeto asignavimų apribojimų ir privataus sektoriaus lėšų naudojimo apimčių. Taip pat nėra ir bendrai vartojamos partnerystės sąvokos. Centrinės projektų valdymo agentūros paruoštame Viešojo ir privataus sektorių partnerystės projektų vadove yra pateikiami šie partnerystės sąvokos apibrėžimai:

- *Pasaulio bankas naudoja terminą „Privatus dalyvavimas infrastruktūros projektuose“;*
- *Kiti Plėtros bankai naudoja terminą „Privataus sektoriaus dalyvavimas“;*

- *JAV ir Kanadoje naudojamas terminas P3. Kanados VPSP taryba apibrėžia partnerystę kaip „bendrą viešojo ir privataus sektorių įmonę, sudarytą kiekvieno partnerio patirties ir ekspertizės pagrindu, kuri geriausiai atitinka aiškiai apibrėžtus visuomenės poreikius per tinkamą išteklių, rizikos ir atlygių paskirstymą“;*
- *Australijoje vartojama sąvoka „Privačiomis lėšomis finansuojami projektai“;*
- *Jungtinėje Karalystėje naudojamas terminas „Privataus Finansavimo iniciatyva (PFI)“<sup>53</sup>.*

LR Finansų ministerija dokumentuose sakoma<sup>54</sup>, kad viešojo ir privataus sektorių partnerystę galima apibrėžti kaip “sutarties tarp viešojo ir privataus sektorių formą, kuri iš privataus partnerio reikalauja finansinių, technologinių, ekspertizės, žinių ir kitokių investicijų, kurioje pagrindinių projekto rizikų valdymas perduodamas privačiam sektoriui, o viešasis sektorius moka privačiam sektoriui už paslaugų, kurias tradiciškai teikia pats viešasis sektorius, teikimą visuomenei”<sup>55</sup>.

LR Investicijų įstatyme patiekiamas toks viešojo ir privataus sektorių partnerystė apibrėžiama, kaip “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 reikalingą turtą, už tai gaudamas įstatymų nustatytą atlyginimą”<sup>56</sup>.

Platų viešojo ir privataus sektorių partnerystės sampratą pateikia Kavaliauskaitė V., Jucevičius R.<sup>57</sup>, išskirdami tris dominuojančius požiūrius: 1) platus, kai “plati, t.y. kai viešasis ir privatus sektorius tam tikram trumpalaikiam ir konkrečiam tikslui kartu nusprendžia teikti prekes ar paslaugas įvairių sutarčių, privilegijų ir dotacijų pagrindu, kurias organizuoja vyriausybė, teikia privatus sektorius,

<sup>53</sup> Viešojo ir privataus sektorių partnerystės projektų vadovas, Centrinė projektų valdymo agentūra, 2010. – p. 8.

[http://www.pplietuva.lt/images/files/metodikos/07\\_21\\_I\\_metodikos\\_paketas\\_nauja\\_redakcija.pdf](http://www.pplietuva.lt/images/files/metodikos/07_21_I_metodikos_paketas_nauja_redakcija.pdf) [žiūrėta 2014-02-04]

<sup>54</sup> Rekomendacijos dėl valstybės pagalbos taikymo, LR Finansų ministerija, 2012.

[http://www.esparama.lt/c/document\\_library/get\\_file?uuid=3931cad2-771c-464c-93ce-0eb47f86b966](http://www.esparama.lt/c/document_library/get_file?uuid=3931cad2-771c-464c-93ce-0eb47f86b966) [žiūrėta 2014-02-04]

<sup>55</sup> Viešojo ir privataus sektorių partnerystės projektų vadovas, Centrinė projektų valdymo agentūra, 2010.

[http://www.pplietuva.lt/images/files/metodikos/07\\_21\\_I\\_metodikos\\_paketas\\_nauja\\_redakcija.pdf](http://www.pplietuva.lt/images/files/metodikos/07_21_I_metodikos_paketas_nauja_redakcija.pdf) [žiūrėta 2014-02-04]

<sup>56</sup> Lietuvos Respublikos investicijų įstatymas. – Vilnius: Valstybės žinios. 1999, Nr. 66-2127

<sup>57</sup> Kavaliauskaitė V., Jucevičius R. Viešojo ir privataus sektorių partnerystės svarba realizuojant regionų konkurencinę strategiją // *Ekonomika ir vadyba*: 2009. Nr. 14. p. 811

o apmoka vartotojas ar vyriausybė”<sup>58</sup>; 2) “viešojo ir privataus sektoriaus partneryste gali būti įvardijami sudėtingi infrastruktūros projektai, kai objektai galiausiai yra privatizuojami”<sup>59</sup>; 3) Siauriausia, kada viešojo ir privataus sektorių partnerystės samprata apima “naujoviškus viešųjų paslaugų teikimo ir infrastruktūros plėtojimo būdus”<sup>60</sup>.

Dūda pateikia Hodge G. A. ir Greve C. išskiriamas penkias viešojo ir privataus sektorių partnerystės sampratos grupes:

- *VPSP kaip institucionalizuotas bendradarbiavimas tarp viešojo ir privataus sektorių, jiems bendrai kuriant viešąsias gėrybes ir dalijantis visą su šia veikla susijusią riziką.*
- *VPSP kaip ilgalaikiai infrastruktūros kontraktai, kuriuose nustatyti griežti reikalavimai galutiniams kontrakto rezultatams.*
- *VPSP kaip viešosios politikos ir vadybos tinklai, kuriuose akcentuojami laisvi suinteresuotųjų dalyvių savitarpio santykiai.*
- *VPSP kaip pilietinės visuomenės ir bendruomeniškumo plėtotė.*
- *VPSP kaip miesto atnaujinimas ir ekonominis vystymasis.*<sup>61</sup>

Taip pat M.Dūda pateikia<sup>62</sup> šešias neoliberalizmo ir neokonservatizmo ideologijoje paplitusias VPSP reikšmes, kurias išskyrė S.H. Linder, išreiškiamas tikslais:

- *VPSP kaip valdymo forma – partnerystė, sėkmės atveju, leidžia viešiesiems vadybininkams tapti labiau entrepreneriškais ir lanksčiais, vykdant savo tiesiogines funkcijas;*

---

<sup>58</sup> Kavaliauskaitė V., Jucevičius R. Viešojo ir privataus sektorių partnerystės svarba realizuojant regionų konkurencinę strategiją // *Ekonomika ir vadyba*: 2009. Nr. 14. p. 811.

<sup>59</sup> Kavaliauskaitė V., Jucevičius R. Viešojo ir privataus sektorių partnerystės svarba realizuojant regionų konkurencinę strategiją // *Ekonomika ir vadyba*: 2009. Nr. 14. p. 811.

<sup>60</sup> Kavaliauskaitė V., Jucevičius R. Viešojo ir privataus sektorių partnerystės svarba realizuojant regionų konkurencinę strategiją // *Ekonomika ir vadyba*: 2009. Nr. 14. p. 811.

<sup>61</sup> Dūda M. Teoriniai viešojo ir privataus sektorių partnerystės įgyvendinimo aspektai // *Viešoji politika ir administravimas: mokslo darbai*. – Kaunas: Kauno technologijos universitetas, 2010.

<sup>62</sup> A. Raipa ir kiti. *Modernus viešasis valdymas: kolektyvinė monografija* // Kaunas : Vitae Litera, 2012, p.185-186



- *VPSP kaip problemos perkėlimas – leidžia perduoti viešojo sektoriaus valdymo problemų sprendimą privačiam sektoriui, t.y. jas komercializuoti pritraukiant nevyriausybinės organizacijas;*
- *VPSP kaip moralinis atsinaujinimas – privataus sektoriaus įsitraukimas leidžia teigiamai morališkai paveikti ne tik viešųjų organizacijų darbuotojus, bet ir jų klientus;*
- *VPSP kaip rizikos perkėlimas – partnerystė leidžia perduoti viešųjų projektų finansavimo našta bei su ja susijusias rizikas privačiam investuotojui;*
- *VPSP kaip viešojo sektoriaus restruktūrizacija – partnerystė tampa priemone, leidžiančia restruktūrizuoti viešąjį sektorių;*
- *VPSP kaip valdžios pasidalinimas – partnerystė kontrolę paskirsto horizontaliai, kur ji buvo sutelkta valdžios rankose<sup>63</sup>.*

Todėl apibendrinant galima teigti, kad pačia bendriausia prasme viešojo ir privataus sektorių partnerystė gali būti suprantama kaip bet kokie viešojo ir privataus sektorių susitarimai, susiję su priemonėmis viešajai infrastruktūrai gerinti arba teikti viešąsias paslaugas.

*Viešojo ir privataus sektorių partnerystės požymiai.* Nepriklausomai nuo to, kaip plačiai ar tiksliai yra apibrėžiama viešojo ir privataus sektorių partnerystė sąvoka, viešojo ir privataus sektorių partnerystę sudaro elementai, kurie apibūdina šią bendradarbiavimo formą: 1) būtinas viešojo sektoriaus subjekto, nacionalinio ar regioninio, dalyvavimas projekte; 2) partnerystės dalykas, nes viešojo ir privataus partnerių susitarimai yra sudaromi dėl viešųjų paslaugų teikimo bei viešosios infrastruktūros vystymo, t.y. tradiciškai viešajam sektoriui priskiriamų funkcijų įgyvendinimui; 3) sutarties dalyko rizikų paskirstymas viešajam ir privačiam partneriui, kadangi nuo šio paskirstymo ir priklauso VPSP formos, partnerių teisės ir pareigos bei atsakomybės.

Viešosios politikos ir vadybos institutas išskiria šiuos esminius viešojo ir privataus sektorių partnerystės bruožus:

---

<sup>63</sup> A. Raipa ir kiti. Modernus viešasis valdymas: kolektyvinė monografija // Kaunas : Vitae Litera, 2012, p.185-186

- *Ilgalaikė sutartis tarp viešojo ir privataus sektorių 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<sup>64</sup>.*

*Guy Peters<sup>65</sup> išskiria penkis viešojo ir privataus sektorių partnerystei būdingus bruožus:*

- *Partnerystė įtraukia bent du dalyvius, iš kurių vienas atstovauja viešajam sektoriui;*
- *partnerystės dalyviai yra organizacijų vadovai, turintys įgaliojimus priimti savarankiškus sprendimus dėl VPSP. Kad VPSP projektų įgyvendinimas būtų efektyvus, dalyviai privalo turėti plačią veiksmų laisvę;*
- *partnerystė įtraukia į ilgalaikius ir tvirtus santykius ir tuo ji skiriasi nuo viešajame sektoriuje taikomų trumpalaikių sutarčių, sudaromų tarp valdžios institucijų kaip pirkėjų ir privačių firmų kaip tiekėjų. Tokie santykiai paremti tarpusavio pasitikėjimu ir dialogu, o ne savanaudiškais interesais;*
- *kiekvienas partneris turi būti pajėgus investuoti į partnerystę tiek materialinius (pinigai, infrastruktūra, žemė ir kt.), tiek ir nematerialinius resursus, tokius kaip galia, informacija, žinios ir kt.;*
- *visi partnerystės dalyviai yra pasidaliję atsakomybe už veiklos rezultatus<sup>66</sup>.*

<sup>64</sup> Viešojo ir privataus sektorių partnerystė ir Europos sąjungos struktūrinių fondų naudojimas. – Vilnius: Viešosios politikos ir vadybos institutas, 2005. <http://www.vpvi.lt/assets/Publikacijos/viesojo-ir-privataus-sektoriu-partneryste.pdf> [žiūrėta 2014-01-28]

<sup>65</sup> Dūda M. Teoriniai viešojo ir privataus sektorių partnerystės įgyvendinimo aspektai // Viešoji politika ir administravimas: mokslo darbai. – Kaunas: Kauno technologijos universitetas, 2010, p. 141

*Viešojo ir privataus sektorių partnerystės formos.* Partnerystės formos, Europos komisijos Žaliojoje knygoje dėl viešojo ir privataus sektorių partnerystės, skiriamos į dvi grupes<sup>67</sup>:

1. Institucionalizuota VPSP, kuri reiškia viešojo ir privataus sektorių bendradarbiavimą sukuriant naują juridinį asmenį;
2. Išimtinai sutartinė VPSP, pagal kurią viešasis ir privatus sektorių partnerystė vystoma sutarties pagrindu.

Pagal teisinį reglamentavimą, išimtinai sutartinė VPSP forma dar skiriama į dvi grupes:

1. Viešosios sutartys (angl. - public contracts);
2. Koncesijos (angl. - concessions).

Pasak Urbonavičiaus Europoje nėra konkretaus ir vieningo teisinio reglamentavimo, tačiau “koncesijoms taikomi bendrieji Europos Sąjungos steigimo sutarties principai, kuriais siekiama kurti vidaus rinką, kurioje būtų užtikrintas laisvas prekių ir paslaugų judėjimas, įsisteigimo laisvė, pagrindiniai vienodo požiūrio principai, skaidrumas ir abipusis pripažinimas”<sup>68</sup>.

Verta išskirti V. Kavaliauskaitės ir R. Jucevičiaus<sup>69</sup> darbe minima, didelį indėlį VPSP klasifikavimui turinčio, E. Savas partnerystės klasifikavimą pagal kiekvieno partnerio turimos įtakos ir kompetencijos lygį, pagal partnerystės pasekmes mokesčių mokėtojų atžvilgiu, pagal padėtį viešumo ir privatumo skalėje bei pagal rizikos perkėlimo laipsnį iš viešojo privačiam sektoriui.

1. *Nuoma ir valdymas (angl. Operations and Maintenance (OM)). Tai tokia paslaugų teikimo forma, kai pagal su viešąja institucija sudarytą valdymo sutartį viešąjį turtą valdo ir juo*

---

<sup>66</sup> Viešojo ir privataus sektorių partnerystė ir Europos sąjungos struktūrinių fondų naudojimas. – Vilnius: Viešosios politikos ir vadybos institutas, 2005. <http://www.vpvi.lt/assets/Publikacijos/viesojo-ir-privataus-sektoriu-partneryste.pdf> [žiūrėta 2014-01-28]

<sup>67</sup> Green Paper on Public-Private Partnerships and Community law on Public Contracts and Concessions, COM (2004) 327 final.

<sup>68</sup> Urbonavičius S. Koncesijos samprata ir teisinis reguliavimas. Socialinių mokslų studijos. Mykolo Romerio universitetas, 2010 – ISSN 2029-2236 (print), ISSN 2029-2244

<sup>69</sup> Kavaliauskaitė V., Jucevičius R. Viešojo ir privataus sektorių partnerystės svarba realizuojant regionų konkurencinę strategiją, *Ekonomika ir vadyba*: 2009. 14, p.813

*naudojasi privatus partneris. Tai šiek tiek panašu į paslaugų sutartis; esminis skirtumas – atsakomybė už sistemos valdymą ir išlaidų, kuri tenka privačiam partneriui.*

- 2. Kooperatyvas (angl. Cooperative). Šios partnerystės formos atveju atsakomybė už viešųjų paslaugų teikimą tenka ne privačioms bendrovėms, o ne pelno savanoriškoms organizacijoms. Lietuvoje „kooperatyvo“ tipo partneryste būtų galima pavadinti namų savininkų bendrijas.*
- 3. Nuoma, statyba ir valdymas (angl. Lease – Build - Operate (LBO)). Bendrovė investuoja į ilgam laikotarpiui išsinuomotą turtą ir per visą valdymo laikotarpį susigrąžina investuotas lėšas. Svarbu tai, kad išsaugoma viešoji šio turto nuosavybė.*
- 4. Statyba, perdavimas ir valdymas (angl. Build – Transfer - Operate (BTO)). Privataus investuotojo lėšomis koncesijos pagrindu pastatomas objektas, kuris perduodamas viešojo sektoriaus institucijai suteikusiai koncesiją, o privatus investuotojas 20 - 30 metų įgyja teisę eksploatuoti pastatą, kad atsipirktų padarytos investicijos.*
- 5. Priestato finansavimas (angl. Wraparound Addition). Panašu į BTO, tačiau privatus investuotojas čia finansuoja kokio nors viešajai institucijai priklausančio statinio priestato statybą, užbaigus statybas jam suteikiama teisė tam tikrą laikotarpį valdyti pastatą su priestatu siekiant investicijų grąžos, o galiausiai privačiam investuotojui gali atitekti ir priestato nuosavybė.*
- 6. Pirkimas, statyba ir valdymas (angl. Buy – Build - Operate). Viešosios nuosavybės objektas šiuo atveju parduodamas privačiam partneriui, kuris jį suremontavęs valdo pagal frančizės sutartį.*
- 7. Statyba, nuosavybė ir valdymas (angl. Build – Own - Operate). Pagal šią partnerystės formą privatus investuotojas pastato tam tikrą objektą, kurį valdo ir eksploatuoja pagal frančizės sutartį neribotą laikotarpį kaip savo nuosavybę, o viešajai institucijai paliekama teisė reguliuoti teikiamų paslaugų kainas ir veiklos procesus<sup>70</sup>.*

---

<sup>70</sup> Kavaliauskaitė V., Jucevičius R. Viešojo ir privataus sektorių partnerystės svarba realizuojant regionų konkurencinę strategiją, *Ekonomika ir vadyba*: 2009. 14, p.813

LR Finansų ministerija išskiria du partnerystės tipus<sup>71</sup>, tai partnerystės sutartinė partnerystė - kai bendradarbiavimas vykdomas vien tikrai sutarčių pagrindu nesteigiant mišrios investicinį projektą įgyvendinsiančios bendrovės, ir institucinė partnerystė, kai bendradarbiavimas vykdomas steigiant bendro kapitalo (privataus ir viešojo) bendrovę.

Sutartinės partnerystės būdai:

- *Koncesija (pagal LR Koncesijų įstatymą<sup>72</sup>) taikoma nuo 1996 m. Koncesija - kai viešojo sektoriaus subjektas suteikia privataus sektoriaus subjektui (koncesininkui) leidimą vykdyti ūkinę komercinę veiklą, susijusią su infrastruktūros objektų projektavimu, statyba, plėtra, atnaujinimu, pakeitimu, remontu, valdymu, naudojimu ir (ar) priežiūra, teikti viešąsias paslaugas, valdyti ir (ar) naudoti valstybės, savivaldybės turtą (tarp jų eksploatuoti gamtos išteklius), o koncesininkas pagal koncesijos sutartį prisiima visą ar didžiąją dalį su tokia veikla susijusios rizikos bei atitinkamas teises ir pareigas, ir jo atlyginimą už šią veiklą sudaro tik teisės užsiimti atitinkama veikla suteikimas ir pajamos iš tokios veiklos ar tokios teisės suteikimas ir pajamos iš tokios veiklos kartu su atlyginimu, mokamu koncesininkui suteikiančiosios institucijos, atsižvelgiant į jos prisiimtą riziką.*

- *Valdžios ir privataus subjektų partnerystė (pagal Investicijų įstatymą<sup>73</sup>), taikoma nuo 2010 metų. Valdžios ir privataus subjektų partnerystė - kai privatus subjektas valdžios ir privataus subjektų partnerystės sutartyje nustatytais sąlygomis investuoja į valdžios subjekto funkcijoms priskirtas veiklos sritis ir šiai veiklai vykdyti reikalingą valstybės arba savivaldybės turtą ir vykdo tose srityse tam tikrą nustatytą veiklą, už kurią privačiam subjektui atlyginimą moka valdžios subjektas.*

Antru atveju galima institucinės partnerystės forma:

- *Mišraus kapitalo įmonių steigimas (pagal Valstybės ir savivaldybių turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo įstatymą) – kai konkrečiai veiklai vykdyti steigiamas*

---

<sup>71</sup> Partnerystė Lietuvoje - partnerystės formos. Centrinė projektų valdymo agentūra, 2010. <http://www.pplietuva.lt/naujienos/puslapis-4.html> [žiūrėta 2014-02-07]

<sup>72</sup> Lietuvos Respublikos koncesijų įstatymas // Valstybės žinios. 2003, Nr. 70-3163.

<sup>73</sup> Lietuvos Respublikos investicijų įstatymas // Valstybės žinios. 1999, Nr. 66-2127.

*mišraus kapitalo juridinis asmuo ir valstybės ar savivaldybių turtas yra investuojamas kaip viešojo sektoriaus įnašas į bendros įmonės kapitalą<sup>74</sup>.*

2010 metais priimtame LR Investicijų įstatyme<sup>75</sup> buvo apibrėžta valdžios ir privataus subjektų partnerystės samprata, sutarties sudarymo principai ir ypatumai bei turinys.

Daug platesnę viešojo ir privataus sektorių partnerystės sampratą pateikia Lietuvos laisvosios rinkos institutas<sup>76</sup> (2 lentelė). Lentelėje pateikiamas partnerystės formų spektras nuo veiklos efektyvinimo viešojo kapitalo įmonėse iki visiško privatizavimo. Tačiau, anot instituto, “šis spektras labiau iliustruoja ne realias pasirinkimo galimybes, o kompromisus, kuomet viešojo kapitalo įmonės susiduria su problemomis, o viešojo kapitalo valdytojams trūksta politinės valios pilnai privatizacijai atlikti”<sup>77</sup>.

**2 lentelė. Viešojo ir privataus sektorių partnerystės formų apžvalga**

		<b>VPSP forma</b>	<b>VPSP formos apibūdinimas</b>	<b>Esminiai bruožai</b>
Privatus kapitalas ← nuosavybės kontrolė → Viešasis kapitalas	Privatus kapitalas ← valdymo kontrolė → Viešasis kapitalas	Veiklos efektyvinimas	Privataus sektoriaus metodų panaudojimas viešuosiuose subjektuose – pvz., personal motyvacijos schemos, išteklių racionalizavimas.	Ir nuosavybės teisės, ir nuosavybės valdymas išlieka viešojo kapitalo kontrolėje. Bandoma padidinti viešojo sektoriaus efektyvumą.
		VPSP – (ilgalaikė) nuoma	Privati kompanija gauna lėšų kurti, konstruoti (atnaujinti), eksploatuoti (prižiūrėti) viešąjį turtą, pvz., ligonines ar mokyklas. Kai turtas eksploatuojamas, tam tikrą laikotarpį (paprastai 20–35 metus) viešasis sektorius moka kompanijai reguliarių	Ilgalaikėje perspektyvoje nuosavybės teisės išlieka viešosios nuosavybės kontrolėje. Ilgą laiką objektą valdo privatus kapitalas, paprastai turintis veiksmų priėmimo laisvę, nebent tai yra

<sup>74</sup> Partnerystė Lietuvoje - partnerystės formos. Centrinė projektų valdymo agentūra, 2010.

<http://www.pplietuva.lt/naujienos/puslapis-4.html> [žiūrėta 2014-02-07]

<sup>75</sup> Lietuvos Respublikos investicijų įstatymas // Valstybės žinios. 1999, Nr. 66-2127.

<sup>76</sup> Pozicija dėl viešosios ir privačios partnerystės projektų centralizuoto šilumos tiekimo sektoriuje, Lietuvos laisvosios rinkos institutas, 2010. [http://www.lsta.lt/files/Straipsniai/LLRI/100720\\_LLRI%20del%20VPP%20CST%20sektoriuje%20\(3\).pdf](http://www.lsta.lt/files/Straipsniai/LLRI/100720_LLRI%20del%20VPP%20CST%20sektoriuje%20(3).pdf) [žiūrėta 2014-02-24]

<sup>77</sup> Pozicija dėl viešosios ir privačios partnerystės projektų centralizuoto šilumos tiekimo sektoriuje, Lietuvos laisvosios rinkos institutas, 2010. [http://www.lsta.lt/files/Straipsniai/LLRI/100720\\_LLRI%20del%20VPP%20CST%20sektoriuje%20\(3\).pdf](http://www.lsta.lt/files/Straipsniai/LLRI/100720_LLRI%20del%20VPP%20CST%20sektoriuje%20(3).pdf) [žiūrėta 2014-02-24]

			<p>mokestį. Laikotarpio pabaigoje turtas grįžta valstybės nuosavybėn.</p> <p>Privačiam sektoriui leidžiama teikti viešąsias paslaugas ir nustatyti jų kainą.</p> <p>Privatus sektorius paprastai suteikia lėšas, būtinas infrastruktūros plėtrai, pvz., keliams ar tiltams ir nustato naudojimosi jais kainą</p>	ribojama nuomos sutarties ar esamo reguliavimo.
	VPP-Privataus kapitalo pritraukimas	<p>Viešasis ir privatus sektorius įsteigia bendrą įmonę, siekiant įgyvendinti projektą, kuris teiktų naudą abiem projekte dalyvaujančioms šalims.</p> <p>Viešasis sektorius išsaugo mažąją akcijų dalį įmonėje, siekdamas išlaikyti dalies paslaugų teikimo visuomenei kontrolę.</p>	Nuosavybės teisės yra paskirstomos tarp privataus ir viešojo kapitalo. Atitinkamai pasiskirsto ir įmonės kontrolė.	
	Privatizavimas	Viešasis sektorius parduoda įmones privatiems investuotojams.	Nuosavybės teisės priklauso privačiam kapitalui. Įmonės kontrolė taip pat priklauso privačiam kapitalui, nebent yra ribojama privatizavimo sutarties detalių ar esamo reguliavimo	

(Šaltinis. Lietuvos laisvosios rinkos institutas, 2010, p.7).

### 1.2.2. Viešojo ir privataus sektorių partnerystės privalumai, trūkumai ir rizikos

Labai svarbu viešojo sektoriaus subjektui atidžiai įvertinti bei pagrįsti numatomą naudą ir galimas grėsmes, prieš priimdamas sprendimą sudaryti partnerystės sutartį.

Tokius viešojo ir privataus sektorių partnerystę privalumus išskiria Viešosios politikos ir vadybos institutas<sup>78</sup>:

- *Apklausa 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<sup>79</sup>.*

LR Finansų ministerija išskiria šiuos viešojo ir privataus sektorių partnerystės privalumus:

- *užtikrinamos reikiamos investicijos į viešąjį sektorių bei efektyvesnis valstybės lėšų valdymas;*

<sup>78</sup> Viešojo ir privataus sektorių partnerystė ir Europos sąjungos struktūrinių fondų naudojimas. – Vilnius: Viešosios politikos ir vadybos institutas, 2005. <http://www.vpvi.lt/assets/Publikacijos/viesojo-ir-privataus-sektoriu-partneryste.pdf> [žiūrėta 2014-01-28]

<sup>79</sup> Viešojo ir privataus sektorių partnerystė ir Europos sąjungos struktūrinių fondų naudojimas. – Vilnius: Viešosios politikos ir vadybos institutas, 2005. <http://www.vpvi.lt/assets/Publikacijos/viesojo-ir-privataus-sektoriu-partneryste.pdf> [žiūrėta 2014-01-28]



- *užtikrinamas savalaikis ir kokybiškesnis viešųjų paslaugų teikimas;*
- *dauguma atvejų investiciniai projektai įgyvendinami nustatytu laiku bei nereikalauja nenumatytų papildomų viešojo sektoriaus išlaidų;*
- *privataus sektoriaus subjektui suteikiama galimybė užsitikrinti ilgalaikes pajamas;*
- *vykdant partnerystės projektus, panaudojami privataus sektoriaus gebėjimai ir patirtis;*
- *tinkamai paskirsčius rizikas, mažinamos išlaidos joms valdyti;*
- *dauguma atvejų turtas, sukurtas pagal partnerystės sutartis, gali būti apskaitomi ne viešojo sektoriaus balanse<sup>80</sup>.*

Turėdamas platesnį požiūrį į viešą ir privačią partnerystę bei atstovaudama laisvos rinkos (liberaliems) principams Laisvosios rinkos institutas savo ataskaitoje išskiria šiuos partnerystės privalumus:

- *partnerystės pagalba, abiem partneriams lengviau pasinaudoti kapitalo kaupimo galimybėmis;*
- *partnerystė gali padalinti didelių projektų investicijų riziką tarp viešojo ir privataus sektorių;*
- *partnerystė leidžia gauti privačių lėšų iš investuotojų, taip sumažinant viešųjų lėšų poreikį;*
- *partnerystės pagalba, perdavus turto valdymą privataus kapitalo kontrolei, sumažėja ar iš vis yra eliminuojamos politinės įtakos įmonės valdymui<sup>81</sup>;*

Kadangi viešojo ir privataus sektorių partnerystė dažniausia susijusi su ilgalaikiais ir brangiais projektais, kada sunku numatyti galinčius atsirasti niuansus ir juos numatyti sutartyse, reikia pripažinti,

---

<sup>80</sup> Partnerystės privalumai ir trūkumai. LR Finansų ministerija, 2009. <http://www.finmin.lt/web/finmin/ppp/sw> [žiūrėta 2014-02-11]

<sup>81</sup> Pozicija dėl viešosios ir privačios partnerystės projektų centralizuoto šilumos tiekimo sektoriuje, Lietuvos laisvosios rinkos institutas, 2010. [http://www.lsta.lt/files/Straipsniai/LLRI/100720\\_LLRI%20del%20VPP%20CST%20sektoriuje%20\(3\).pdf](http://www.lsta.lt/files/Straipsniai/LLRI/100720_LLRI%20del%20VPP%20CST%20sektoriuje%20(3).pdf) [žiūrėta 2014-02-24]

kad viešojo ir privataus sektorių partnerystė potencialiai turi nemažai trūkumų. Nagrinėjant VPSP trūkumus LR Finansų ministerija išskiria šiuos:

- *sukurta infrastruktūra ar paslaugos gali kainuoti brangiau;*
- *nukeliant su partnerystės projektu susijusius viešojo sektoriaus mokėjimus į ateitį, gali būti neigiamai įtakojami vėlesnių laikotarpių viešojo sektoriaus fiskaliniai rodikliai;*
- *paslaugų pirkimas taikant partnerystę, trunka ilgiau ir kainuoja daugiau lyginant su tradiciniais viešaisiais pirkimais;*
- *partnerystės projektų sutartys yra ilgalaikės, sudėtingos bei santykinai nelanksčios, kadangi sunku numatyti ir įvertinti visus veiksnius, galinčius ateityje įtakoti numatomos veiklos vykdymą.<sup>82</sup>*

Lietuvos laisvosios rinkos institutas (2010) įvardina tokius partnerystės trūkumus:

- *viešasis kapitalas išlaiko dalį įmonės nuosavybės teisių ir valdymo kontrolės, o įvykdytas VPSP projektas gali atitolinti visišką privatizaciją.*
- *Pritraukiant privatų kapitalą ar išnuomojant įmonę ilgam laikui (skirtingai nei visiško privatizavimo atveju) esminiai klausimai, ar, ir kiek paslaugos reikia, nėra keliami. Atvirkščiai, privatus kapitalas naudojamas pratęsti esamą situaciją.*
- *Kadangi viešasis sektorius išlaiko įtaką, tai reiškia, kad reikalingi sprendimai dėl valdymo, optimizavimo ar investicijų gali būti nepriimti dėl išlikusios įtakos.*
- *Išlieka politinio pasipriešinimo galimybė privataus kapitalo atėjimui į Centrinio šilumos tiekimo įmones per VPSP.*
- *Ilgalaikė nuoma taip pat turi keletą specifinių trūkumų. Pirma, ilgalaikius projektus gali riboti nuomos sutarties trukmė, o tai reiškia, kad kai kurios ilgalaikės investicijos gali likti*

---

<sup>82</sup> Partnerystės privalumai ir trūkumai. LR Finansų ministerija, 2009. <http://www.finmin.lt/web/finmin/ppp/sw> [žiūrėta 2014-02-11]

*neįgyvendintos. Antra, kadangi nuomos atveju nuosavybės teisės išlieka savivaldybės rankose, išsiskyrus VPSP dalyvių interesams nuomos sutartis gali būti nutraukta*<sup>83</sup>.

Galime pastebėti, kad įvardinama nemažai VPSP trūkumų, kurie gali nutikti vykdant partnerystės projektus. Tačiau reikia akcentuoti, kad dauguma šių trūkumų atsiranda dėl nepakankamos viešojo sektoriaus partnerio partnerystės sutarties priežiūros, nors šis aspektas nėra išskiriamas. Todėl visus šiuos galimus trūkumus galime įvardinti kaip rizikas ir grėsmes, kurios gali įvykti nesant tinkamai vykdomos viešojo sektoriaus partnerio priežiūros.

Lietuvos laisvosios rinkos institutas savo 2010 metais paskelbtoje studijoje “Pozicija dėl viešosios ir privačios partnerystės projektų centralizuoto šilumos tiekimo sektoriuje”<sup>84</sup> įvardina tokias VPSP rizikas ir grėsmes.

- 1. Privataus partnerio pasirinkimas. Šis momentas turi didelę įtaką VPSP pradžiai, todėl partnerystės rengėjai turėtų kreipti ypatingą dėmesį, užtikrinant skaidrų ir aiškų privataus partnerio pasirinkimą;*
- 2. Problemų, kylančių vykstančiame VPSP projekte, sprendimas. Dėl objektyvių priežasčių, pvz., pasikeitus finansinei ar ekonominei situacijai, gali išsiskirti VPSP dalyvių vizijos ar nuomonės dėl konkrečių sprendimų įmonėje priėmimo. Tokiu atveju ypač svarbu, kad VPP sutartis aiškiai ir vienareikšmiškai numatytų konfliktų sprendimų būdus, šalių teises, pareigas ir atsakomybes, o ne bandoma jas spręsti ne sutarties rėmuose, bet ginčijant pačią VPP sutartį.*
- 3. Nepagrįstai aukštų energijos kainų taikymas. Tačiau šis argumentas negali būti pilnai pagrįstas, kadangi kainas nustato nepriklausomas reguliatorius, t.y. Valstybinė kainų ir energetikos kontrolės komisija;*
- 4. Nepagrįstas, neefektyvias investicijas atlikimas, taip didinant reguliuojamo turto vertę ir reguliuojamą energijos kainą. Sąnaudų „išpūtimas“ yra žinoma kainų reguliavimo problema*<sup>85</sup>.

---

<sup>83</sup> Pozicija dėl viešosios ir privačios partnerystės projektų centralizuoto šilumos tiekimo sektoriuje, Lietuvos laisvosios rinkos institutas, 2010. [http://www.lsta.lt/files/Straipsniai/LLRI/100720\\_LLRI%20del%20VPP%20CST%20sektoriuje%20\(3\).pdf](http://www.lsta.lt/files/Straipsniai/LLRI/100720_LLRI%20del%20VPP%20CST%20sektoriuje%20(3).pdf) [žiūrėta 2014-02-24]

<sup>84</sup> Pozicija dėl viešosios ir privačios partnerystės projektų centralizuoto šilumos tiekimo sektoriuje, Lietuvos laisvosios rinkos institutas, 2010. [http://www.lsta.lt/files/Straipsniai/LLRI/100720\\_LLRI%20del%20VPP%20CST%20sektoriuje%20\(3\).pdf](http://www.lsta.lt/files/Straipsniai/LLRI/100720_LLRI%20del%20VPP%20CST%20sektoriuje%20(3).pdf) [žiūrėta 2014-02-24]

Todėl apibrendrindami pateiktus mokslo bei institucinius požiūrius į viešojo ir privataus sektorių partnerystę pateikiame susistemintą pagrindinių partnerystės privalumų, trūkumų ir rizikų bei grėsmių lentelę (3 lentelė). Reikia pabrėžti, kad VPSP charakteristikų atrinkimas buvo atliktas viešojo sektoriaus atžvilgiu.

**3 lentelė. Viešojo ir privataus sektorių partnerystės privalumai, trūkumai ir rizikos**

<b>Privalumai</b>	<b>Trūkumai</b>	<b>Rizikos</b>
Kokybiškesnių paslaugų tiekimas	Infrastruktūra gali kainuoti brangiau	Neskaidrus partnerio parinkimas
Valstybės lėšų taupymas ir efektyvesnis naudojimas	Galima neigiama įtaka būsimiems fiskaliniams rodikliams	Problemų sprendimas “už sutarties ribų”
Sukurtas turtas neapskaitomas viešojo sektoriaus balanse	Ilgas ir sudėtingas paslaugų pirkimas (lyginant su tradiciniais viešaisiais pirkimais)	Nepagrįstai aukštų kainų taikymas
Inovacijų viešajame sektoriuje skatinimas ir privataus sektoriaus patirties ir gebėjimų perėmimas	Nepakankamas ilgo laikotarpio sutarčių lankstumas	Reguliuojamo turto vertės didinimas
Rizikų padalinimas		
Politikų įtakos apribojimas		

<sup>85</sup> Pozicija dėl viešosios ir privačios partnerystės projektų centralizuoto šilumos tiekimo sektoriuje, Lietuvos laisvosios rinkos institutas, 2010. [http://www.lsta.lt/files/Straipsniai/LLRI/100720\\_LLRI%20del%20VPP%20CST%20sektoriuje%20\(3\).pdf](http://www.lsta.lt/files/Straipsniai/LLRI/100720_LLRI%20del%20VPP%20CST%20sektoriuje%20(3).pdf) [žiūrėta 2014-02-24]

Egzistuoja daug viešojo ir privataus sektorių partnerystės formų, nuo veiklos efektyvinimo, viešajame sektoriuje naudojant privataus sektoriaus metodus, iki pilno viešojo sektoriaus objektų privatizavimo. Pačia bendriausia prasme viešojo ir privataus sektorių partnerystė gali būti suprantama kaip bet kokie viešojo ir privataus sektorių susitarimai, susiję su priemonėmis viešajai infrastruktūrai gerinti arba teikti viešąsias paslaugas. Mokslinėje literatūroje ir atliktose studijose pateikiama daug šios partnerystės formos privalumų, tačiau pripažįstama, kad neišvengiama ir trūkumų. Todėl labai svarbu viešojo sektoriaus subjektui atidžiai įvertinti bei pagrįsti numatomą naudą ir galimas grėsmes, prieš priimdamas sprendimą sudaryti partnerystės sutartį.

Trečioje darbo dalyje, naudojantis 3 lentelėje išskirtais pagrindiniais viešojo ir privataus sektorių partnerystės privalumais ir trūkumais bei rizikomis, atliksime vertinimo kriterijų analizę.

## 2. LIETUVOS ŠILUMOS ŪKIO RAIDA LIETUVOJE

Šio skyriaus pirmoje dalyje apžvelgsime šilumos ūkio reguliavimo principus pagrindiniuose Lietuvos teisės aktuose, apžvelgsime institucijas, vykdančias šilumos tiekimo sektoriaus valstybinį valdymą mūsų šalyje. O antroje dalyje nagrinėsime esmines šilumos ūkio reformas, įvykusias nepriklausomybės metais Lietuvoje, privataus kapitalo dalyvavimą centralizuoto šilumos tiekimo sektoriuje. Išnagrinėsime sektoriaus ypatumus, tam pasirinkdami Vilniaus šilumos tinklų atvejį ir apžvelgsime vertinimo kriterijus viešojo ir privataus sektoriaus partnerystės kontekste.

### 2.1. Lietuvos šilumos ūkio teisinio reguliavimo principai

#### 2.1.1. Šilumos ūkio reguliavimo principai pagrindiniuose LR teisės aktuose

Šilumos energijos rinkos teisinis reguliavimas, kaip ir kitų energetikos sektorių – elektros, dujų, teisinis reglamentavimas, vadovaujasi dviem pagrindiniais principais:

- reguliavimo politika skatina konkurenciją tose srityse, kur egzistuoja ar gali būti sukurti rinkos santykiai;
- naudojami reguliavimo metodai tose srityse, kuriose konkurencijai sunku ar neįmanoma atsirasti.

Taip valstybė užtikrina sklandų rinkos funkcionavimą per teisinį reguliavimą, o taip pat patenkina visuomenės lūkesčius, užtikrindama saugų ir nepertraukiamą šilumos energijos tiekimą pagrįstomis kainomis.

Pagrindiniai Šilumos ūkio teisiniai pagrindai Lietuvoje:

1. Šilumos ūkio įstatymas (Žin., 2003, Nr. 51-2254);
2. Šilumos ūkio specialiųjų planų rengimo taisyklės (Žin., 2004, Nr. 12-360);
3. Teritorijų planavimo įstatymas (Žin., 1995, Nr. 107-2391);

4. Nacionalinė energetinės nepriklausomybės strategija, patvirtinta Lietuvos Respublikos Seimo 2012 m. birželio 26 d. nutarimu Nr. XI-2133 (Žin., 2012-07-10, Nr. 80-4149 );

5. Savivaldybės bendrasis planas.

Šilumos ūkio įstatymas reglamentuoja šilumos ūkio valstybinį valdymą, šilumos ūkio subjektų veiklą, jų santykius su vartotojais, tarpusavio ryšius ir atsakomybę. Šilumos ūkio įstatymu siekiama:

- *mažiausiomis sąnaudomis užtikrinti patikimą ir kokybišką šilumos tiekimą šilumos vartotojams;*
- *šilumos ūkyje įteisinti pagrįstą konkurenciją;*
- *ginti šilumos vartotojų teises ir teisėtus interesus;*
- *didinti šilumos gamybos, perdavimo ir vartojimo efektyvumą;*
- *gaminant šilumą, plačiau naudoti vietinį kurą, biokurą ir atsinaujinančiuosius energijos išteklius;*
- *mažinti šilumos energetikos neigiamą poveikį aplinkai*<sup>86</sup>.

Matome, kad šilumos įstatyme nurodyti tikslai neprieštarauja Energetikos įstatyme<sup>87</sup> numatytiems pagrindiniams valstybės energetikos veiklos reguliavimo tikslams:

- Energijos tiekimo saugumui;
- Vartojimo efektyvumui;
- Neigiamo poveikio aplinkai mažinimui;
- Konkurencijos bei vietinių išteklių naudojimo skatinimui.

Konkurencingumo didinimas ir rinkos liberalizavimas yra numatytas ir Nacionalinėje energetinės nepriklausomybės strategijoje<sup>88</sup>.

Šilumos ūkio specialiųjų planų rengimo taisyklės<sup>89</sup> reglamentuoja savivaldybės teritorijos ar jos dalių šilumos ūkio specialiųjų planų rengimo, derinimo ir tvirtinimo tvarką, taip pat šilumos ūkio

<sup>86</sup> Lietuvos Respublikos šilumos ūkio įstatymas. – Vilnius: Valstybės žinios. 2007, Nr. 130-5259.

<sup>87</sup> Lietuvos Respublikos energetikos įstatymas. – Vilnius: Valstybės žinios. 2002, Nr. 56-2224.

<sup>88</sup> Dėl Nacionalinės energetinės nepriklausomybės strategijos patvirtinimo. – Vilnius: Valstybės žinios 2012, Nr. 80-4149.

planavimo proceso dalyvių tarpusavio santykius šio proceso metu. Šilumos ūkio specialusis planas gali būti savarankiškas savivaldybės specialiojo planavimo dokumentas arba savivaldybių teritorijų (jų dalių – miestų, miestelių) bendrųjų planų sudėtinė dalis.

Verta paminėti, kad LR Vietos savivaldos įstatyme<sup>90</sup> yra numatyta, kad savarankiška savivaldybių funkcija yra šilumos ir geriamojo vandens tiekimo ir nuotekų tvarkymo organizavimas. Todėl savivaldybės ir jų tarybos vaidina vieną iš pagrindinių vaidmenų šilumos ūkyje, skirtingai nei kituose energetikos sektoriuose, kur pagrindis vaidmuo tenka centrinės valdžios institucijoms.

### 2.1.2. Institucijos, vykdančios šilumos tiekimo sektoriaus valstybinį valdymą Lietuvoje

Lietuvos respublikos energetikos įstatymas<sup>91</sup> numato, kad Energetikos veiklos valdymą, reguliavimą, priežiūrą ir kontrolę Lietuvos Respublikoje pagal kompetenciją atlieka: Lietuvos Respublikos Vyriausybė ar jos įgaliota institucija, Lietuvos Respublikos energetikos ministerija, Lietuvos Respublikos aplinkos ministerija, Lietuvos Respublikos susisiekimo ministerija, Valstybinė kainų ir energetikos kontrolės komisija, Valstybinė energetikos inspekcija prie Energetikos ministerijos, Valstybinė atominės energetikos saugos inspekcija, Lietuvos Respublikos konkurencijos taryba, Valstybinė vartotojų teisių apsaugos tarnyba ir savivaldybių institucijos. Todėl verta trumpai apžvelgti pagrindinių rinkos „žaidėjų“ funkcijas.

Pagrindinės *Aplinkos ministerijos* funkcijos:

1. *Rengia poveikio aplinkai vertinimo procesą reglamentuojančius teisės aktus, įgyvendina Konvencijos dėl poveikio aplinkai vertinimo tarpvalstybiniame kontekste, priimtos 1991 metais Espo, nuostatas;*

2. *Rengia strateginį pasekmių aplinkai vertinimą reglamentuojančius teisės aktus, teisės aktų nustatyta tvarka nagrinėja planų ir programų strateginio pasekmių aplinkai vertinimo dokumentus;*

---

<sup>89</sup> Dėl Šilumos ūkio specialiųjų planų rengimo taisyklių patvirtinimo. – Vilnius: Valstybės žinios, 2004, Nr. 12-360.

<sup>90</sup> Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo pakeitimo įstatymas. – Vilnius: Valstybės žinios. 2008, Nr. 113-4290.

<sup>91</sup> Lietuvos Respublikos energetikos įstatymas. – Vilnius: Valstybės žinios. 2002, Nr. 56-2224.



3. Nustato išmetamų (išleidžiamų, paskleidžiamų) į aplinką teršalų ir šiltnamio efektą sukeliančių dujų normas, leidimų išmesti į aplinką teršalus ir šiltnamio efektą sukeliančias dujas išdavimo, taršos šaltinių išmestų į aplinką teršalų ir šiltnamio efektą sukeliančių dujų apskaitos ir ataskaitų teikimo tvarką;

4. Kartu su Energetikos ministerija ir Susisiekimo ministerija nustato Lietuvoje vartojamo kuro ir degalų sudėties ir kokybės reikalavimus poveikio žmogaus sveikatai ir aplinkai požiūriu<sup>92</sup>.

Pagrindinės Energetikos ministerijos funkcijos:

1. Rengia ir tobulina teisės aktus, užtikrinančius patikimą energijos ir jos išteklių tiekimą, energetikos objektų ir įrenginių techninę saugą, efektyvų energijos ir jos išteklių naudojimą; dalyvauja įgyvendinant nurodytųjų teisės aktų reikalavimus;

2. Koordinuoja Lietuvos ir kitų Europos Sąjungos valstybių energetikos sistemų sujungimo įgyvendinimą;

3. Rengia energijos išteklių poreikio prognozes, preliminarinius kuro, elektros ir šilumos gamybos, tiekimo ir vartojimo balansus;

4. Teikia Lietuvos Respublikos Vyriausybei pasiūlymus dėl valstybės reguliuojamų kainų nustatymo principų reglamentavimo;

5. Rengia šilumos ūkio plėtros kryptis<sup>93</sup>.

Pagrindinės Valstybinė kainų ir energetikos kontrolės komisijos funkcijos:

1. Reguliacinės aplinkos harmonizavimas, kaip tarp skirtingų energetikos sektorių, taip ir su Europos Sąjungos (toliau – ES) teise;

2. Konkurencingos verslo aplinkos ir partnerystės tarp energetikos vartotojų bei paslaugų teikėjų formavimas.

---

<sup>92</sup> Lietuvos Respublikos energetikos įstatymas. – Vilnius: Valstybės žinios. 2002, Nr. 56-2224.

<sup>93</sup> Lietuvos Respublikos energetikos įstatymas. – Vilnius: Valstybės žinios. 2002, Nr. 56-2224.

Šiuo metu aktyvų vaidmenį šilumos sektoriuje atlieka *Lietuvos šilumos tiekėjų asociacija*. Tai yra savanoriška šilumos ūkyje veikiančių juridinių asmenų organizacija, kurios tikslas koordinuoti narių veiklą, atstovauti narių interesams ir juos ginti, tenkinti kitus viešuosius interesus. Svarbiausi asociacijos prioritetai yra šie:

1. *Sukurti šalyje efektyvias šilumos tiekimo sistemas, kurios užtikrintų šilumos tiekimo vartotojams kokybės bei nepertraukiamumo principų įgyvendinimą;*

2. *Diegti pažangias šilumos gamybos, perdavimo bei tiekimo technologijas, sąlygojančias šilumos nuostolių šilumos tiekimo sistemose mažinimą, šilumos gamybos, perdavimo bei tiekimo efektyvumo didinimą bei savikainos mažinimą;*

3. *Vadovautis nacionaliniais energetikos prioritetais, racionalia bendros šilumos ir elektros energijos gamybos plėtra, efektyviu turimų vietinių ir atsinaujinančiųjų energijos išteklių naudojimu, atsižvelgti į esamą ir prognozuojamą energetikos sektoriaus infrastruktūrą pagal energijos tiekimo saugumo, patikimumo ir aplinkosaugos kriterijus;*

4. *Suderinti šilumos tiekėjų interesus su vartotojų poreikiais. Tik efektyvus šilumos vartotojų poreikių tenkinimas yra šilumos ūkyje dirbančių įmonių sėkmingos veiklos garantas. Bendradarbiavimas su šilumos vartotojais yra prioritetas Asociacijos narių interesas. Propaguoti šilumos vartotojams racionalius šilumos vartojimo, ruošimo bei apskaitos būdus;*

5. *Didinti šilumos vartojimo efektyvumą namų ūkyje rekonstruojant šildymo ir karšto vandens sistemas daugiabučiuose namuose, laipsniškai likviduojant grupines boilerines ir gerinant pastatų šiluminę izoliaciją, mažinti gyventojų išlaidas patalpoms šildyti.*

6. *Modernizuoti šilumos tiekimo (taip pat apskaitos ir parametrų kontrolės) sistemas, didinti šilumos vartotojų galimybes įsirengti šilumos reguliavimo įrenginius ir pagal poreikius reguliuoti temperatūrą patalpose, atsiskaityti su šilumos tiekėjais už realiai suvartotos šilumos kiekį<sup>94</sup>.*

Pagrindinės Savivaldybės funkcijos:

---

<sup>94</sup> Lietuvos šilumos tiekėjų asociacijos įstatai. <http://lsta.lt/lt/pages/apie-asociacija/istatai> [žiūrėta 2014-01-18]

1. Efektyvaus ir racionalaus šilumos tiekimo vartotojams organizavimas ir dalyvavimas formuojant, įgyvendinant regioninės plėtros programas bei tarptautinius projektus, susijusius su taupiu šilumos ir elektros energijos naudojimu;

2. Savivaldybės tvarko šilumos ūkį pagal savivaldybių tarybų patvirtintus šilumos ūkio specialiuosius planus;

3. Pagal šilumos ūkio įstatymą savivaldybių tarybos nustato kainas vadovaudamosi VKEKK nustatytais viršutinėmis kainų ribomis ir kainų skaičiavimo metodikomis.

Pagrindinės *Valstybinė energetikos inspekcijos* funkcijos:

1. *Išduoda juridiniams ir fiziniams asmenims atestatus energetikos įrenginiams eksploatuoti, sustabdo, panaikina jų galiojimą ir kontroliuoja, ar laikomasi šiuose atestatuose nustatytos veiklos vykdymo sąlygų bei teisės aktų nustatytų reikalavimų;*

2. *Teikia išvadas įgaliotoms valstybės institucijoms dėl ypatingų statinių (energetikos įrenginių) projektavimo ir montavimo darbų atestatų išdavimo;*

3. *Kontroliuoja, kaip laikomasi specialiųjų reikalavimų įrengiant ir rekonstruojant energetikos įrenginius, taip pat energetikos įrenginių atitiktį ir atlieka jų techninės būklės patikrinimą užbaigus jų montavimo, paleidimo ir derinimo darbus<sup>95</sup>.*

Pagal Šilumos ūkio įstatymo pakeitimo įstatymą<sup>96</sup> regulatoriaus funkciją centralizuoto šilumos tiekimo bendrovių valdyje buvo paskirta Valstybinei kainų ir energetikos komisija, kuri galutinai nustato tiekiamos šilumos energijos kainas (tarifus), derina investicijas ir sprendžia ginčus šilumos tiekimo įmonėms, kurios realizuoja daugiau kaip 10 GWh šilumos per metus.

---

<sup>95</sup> Lietuvos Respublikos energetikos įstatymas. – Vilnius: Valstybės žinios. 2002, Nr. 56-2224.

<sup>96</sup> Lietuvos Respublikos šilumos ūkio įstatymas. – Vilnius: Valstybės žinios. 2007, Nr. 130-5259.

Pagal galiojančius teisės aktus pradinę šilumos kainų kontrolę, investicijų derinimą ir bendrovių priežiūrą atlieka savivaldybės ir išnuomotų įmonių priežiūrai sukurtos bendrovės. Ilgalaikės bazinės šilumos kainos nustatomas ne trumpesniam kaip 3 metų bei ne ilgesniam kaip 5 metų laikotarpiui. Šilumos kainos skaičiuojamos atskiriant kintamąsias ir pastoviąsias sąnaudas (išskiriant veiklos dalį bei norminį pelną) šilumos gamybos, perdavimo ir pardavimo veikloms. Kadangi norminis pelnas susietas su eksploatuojamo (reguliuojamos veiklos) turto dydžiu, šilumos tiekimo bendrovėms (nepriklausomai nuo valdymo formos) nėra tiesioginio intereso parduoti didesnius šilumos kiekius.

Įdomus Valstybinės kainų ir energetikos kontrolės komisijos ir savivaldybių santykis šilumos ūkyje nustatant šilumos kainas ir tarifus. Apibendrintai 4 lentelėje yra pavaizduota šilumos kainų ir tarifų nustatymo atsakomybių matrica.

**4 lentelė. Šilumos kainų ir tarifų nustatymas**

Sritis	Komisija	Savivaldybės
Šilumos ir karšto vandens tiekėjas, kuris realizuoja ne mažiau kaip 10 GWh šilumos per metus	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nustato šilumos bazinę kainą;</li> <li>• Nurodo savivaldybei esamus šilumos kainų dedamųjų nustatymo pažeidimus.</li> <li>• Nustato karšto vandens kainos dedamąsias</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Teikia Komisijai bazinės kainos suderinimo dokumentus ir (ar) pagrįstas pastabas;</li> <li>• Nustato šilumos kainų dedamąsias;</li> <li>• Nustato bazines ir kasmet perskaičiuojamas šilumos kainų dedamąsias;</li> <li>• Teikia Komisijai karšto vandens kainos dedamųjų suderinimo dokumentus ir (ar) pagrįstas pastabas;</li> </ul>
Konkurenciniai šilumos vartotojai	Suderina šilumos tiekėjo nustatytą šilumos kainą	-

Daugiabučių namų šildymo ir karšto vandens sistemų priežiūros maksimalūs tarifai	-	Nustato daugiabučių namų šildymo ir karšto vandens sistemų priežiūros (eksploatavimo) maksimalius tarifus
Šilumos ir karšto vandens kainų kintamosios dedamosios dydžio skaičiavimas bei šilumos ir karšto vandens kainų taikymas	Atlieka kainų skaičiavimo ir taikymo kontrolę	Atlieka kainų skaičiavimo ir taikymo kontrolę
Maksimalios šilumos suvartojimo normos daugiabučiuose namuose	Nustato ir prireikus pakeičia normas	Nustato ir griežtesnes normas negu nustatė komisija jeigu, įgyvendinus energijos vartojimo efektyvumo didinimo priemones, sutaupomos išlaidos padengs vartotojų investicijų sąnaudas
Investiciniai planai	Planų derinimas	Ne teismo tvarka nagrinėja šilumos tiekėjų skundus (dėl savivaldybių tarybų sprendimų derinant investicinius planus)
Reikalavimai valdymą perėmusiam subjektui	Pagal savo kompetenciją prižiūri ir kontroliuoja valdymą perėmusių subjektų kainodarą	Pagal savo kompetenciją prižiūri ir kontroliuoja valdymą perėmusių subjektų kainodarą

Iš pateiktos lentelės matome, kad Lietuvos respublikos šilumos ūkio įstatymas išplečia savivaldybių institucijų bendruose (energetikos bei vietos savivaldos) įstatymuose numatytas galias – organizuoti šilumos ir karšto vandens tiekimą – ir suteikia teises bei pareigas dalyvauti nustatant šilumos

kainas bei tarifus, nors ir įstatyme yra neišvengiama besidubliuojančių Komisijos bei savivaldybės institucijų funkcijų.

## 2.2. Šilumos tiekimo sektoriaus raida Lietuvoje

### 2.2.1. Reformos šilumos energetikos sektoriuje

Lietuvos energetikos nepriklausomybės strategijoje<sup>97</sup> sakoma, kad apie 65 procentai šilumos pagaminama centralizuotu būdu. Lietuvos energetikų konsultantų asociacija pateikia tokį sąlyginį mūsų šalies centralizuoto šilumos tiekimo sektoriaus skirstymą nepriklausomybės laikotarpiu į etapus, kuriems būdingi specifiniai bruožai:

*1991–1996 m.: CŠT įmonės AB „Lietuvos energijos“ sudėtyje, centralizuotas valdymas, vieninga politika, dideli šilumos vartotojų praradimai (pramonės atsijungimas), nuostolinga veikla, menkos investicijos, prastėjanti ekonominė būklė;*

*1997–1999 m.: CŠT įmonės perduotos savivaldybių nuosavybėn, įvedamos ekonominės kainos, įmonių valdymas ir techninė politika tampa savarankiška ir diferencijuojasi, vyksta restruktūrizacija;*

*2000–2004 m.: šilumos rinka stabilizavosi, prasidėjo nuomos ir privatizavimo procesai, atnaujinama pagrindinė įranga, daugiau naudojama biokuro, intensyviai mašinamos sąnaudos ir nuostoliai perdavimo tinkluose, dauguma įmonių pradėjo dirbti rentabiliai;*

*2005-2009 m.: CŠT sektorius veikia rinkos sąlygomis, bet reguliuojamas Valstybinės kainų ir energetikos kontrolės komisijos (toliau – Komisija). Komisija šilumos tiekimo įmonėms nustato ilgalaikes bazines kainas, išduoda licencijas ir kontroliuoja jų veiklą, derina investicijas, sprendžia ginčus ir t.t.<sup>98</sup>.*

Esminė Lietuvos šilumos ūkio pertvarka prasidėjo 1997 metais. Šilumos ūkis buvo atskirtas nuo akcinės bendrovės „Lietuvos energija“ ir padalintas į savarankiškas įmones bei perduotas savivaldybėms. Pasikeitė ir šilumos ūkio valdymas bei reguliavimas. Savivaldybės, perėmusios

---

<sup>97</sup> Nacionalinė energetikos nepriklausomybės strategija. LR Energetikos ministerija, 2012. [http://www.enmin.lt/lt/uploads/energetines\\_nepriklausomybes\\_strategija.pdf](http://www.enmin.lt/lt/uploads/energetines_nepriklausomybes_strategija.pdf) [žiūrėta 2013-12-14]

<sup>98</sup> Privatus ir viešas kapitalas Lietuvos centralizuoto šilumos tiekimo sektoriuje. Lietuvos energetikos konsultantų asociacija, 2010. [http://www.lsta.lt/files/studijos/2010%20metu/A\\_48\\_Privatus%20ir%20viesas%20CST%20galutine%20versija%202010.09.22.pdf](http://www.lsta.lt/files/studijos/2010%20metu/A_48_Privatus%20ir%20viesas%20CST%20galutine%20versija%202010.09.22.pdf) [žiūrėta 2013-11-27]

valstybei priklaususias šilumos tiekimo bendrovių akcijas, įgavo teisę savarankiškai valdyti šias bendroves. Kartu savivaldybės perėmė atsakomybę už bendrovių veiklos rezultatus.

Trumpai apžvelgsime šilumos ūkių atskyrimą nuo akcinės bendrovės „Lietuvos energija“.

1997 metų balandžio mėnesį buvo priimtas specialios paskirties akcinės bendrovės „Lietuvos energija“ reorganizavimo bei šilumos ūkio ir jo valdymo perdavimo savivaldybėms įstatymas, kurio pagrindu buvo įvykdytas akcinės bendrovės „Lietuvos energija“ šilumos ūkio valdymo decentralizavimas reorganizuojant šią bendrovę skaidymo būdu, atskiriant šilumos ūkį bei įsteigiant naujas specialios paskirties akcines bendroves ir perduodant jose esantį turtą ir valstybei priklausančias akcijas savivaldybių nuosavybėn.

Iš reorganizuotos "Lietuvos energijos" buvo įsteigta 17 šilumos ūkio bendrovių, kurios po 1997 m. liepos 1 d. pradėjo vykdyti savarankišką ūkinę veiklą. Įstatinis kapitalas bei turtas naujoms bendrovėms buvo paskirstytas pagal 1997 m. liepos 1 d. duomenis. Proporcingai priskirtam įstatiniam kapitalui buvo paskirstytas ir reorganizuojamos bendrovės nuostoliai arba pelnas.

1997 m. gegužės 20 d. priimtame įstatyme „Iš valstybės ir savivaldybių biudžetų išlaikomų įstaigų ir akcinės bendrovės „Lietuvos energija“ skolų pripažinimo valstybės vidaus skola ir šios skolos padengimo“ buvo įtvirtinta, kad visus ilgalaikius įsipareigojimus, atsiradusius dėl valstybės skolos bendrovei, prisiėmė Vyriausybė ir "Lietuvos energija", o savivaldybėms buvo palikta tik ta įsipareigojimų dalis, kuri buvo priskiriama steigiamoms bendrovėms.

### 2.2.2. Privataus kapitalo dalyvavimas šilumos ūkyje

Po 1997 metai įgyvendintos šilumos ūkio pertvarkos formuodamos savarankišką politiką, savivaldybės pasirinko nevienodus kelius kaip tvarkytis su savo šilumos tiekimo bendrovėmis. Kadangi tuo metu savivaldybių biudžetai buvo maži, trūko kompetencijos, todėl savivaldybės, ypač mažosios, negalėjo tinkamai valdyti naujo turto – trūko energetikos specialistų, įmonės negalėjo deramai apsirūpinti kuru ir t.t. Kai kurios, uždarė nuostolingas centralizuotos šilumos gamybos katilines ir sistemas, o buvusiems vartotojams padėjo įsigyti individualius gamtinių dujų katilus butuose. Kai kurios įsirengė mediena ar šiaudais kūrenamas katilines. Savivaldybių veikla tiesiogiai priklausė nuo savivaldybės finansinės padėties ir politinės valios, todėl ir sprendimai ir jų rezultatai buvo skirtingi.

2000 metais penktadalis šalies savivaldybių sudarė savo valdomų centralizuotos šilumos tiekimo bendrovių ilgalaikės nuomos sutartis, patikėdamos jų valdymą privačiam kapitalui. Į Lietuvos CŠT rinką atėjo privataus kapitalo operatoriai – „Dalkia“, „E-energija“ ir „Fortum Heat“. 5 lentelėje pateikta informacija apie privataus kapitalo įmonių sutartis, dėl atskirų savivaldybių šilumos gamybos ir tiekimo įmonių nuomos. Kaip matyti lentelėje, didžioji dalis nuomos sutarčių (10) buvo sudaryta 2000 metais.<sup>99</sup>

**5 lentelė. Privataus kapitalo įmonės Lietuvoje**

Operatorius					
"Dalkia"		"E-energija"		"Fortum Heat"	
Įmonė	Nuomos sutartis sudaryta	Įmonė	Nuomos sutartis sudaryta	Įmonė	Nuomos sutartis sudaryta
„Marijampolės šiluma“	2000-05	„Akmenės energija“	2000-09	„Joniškio energija“	2000-11
„Vilnkaviškio šiluma“	2000-05	„Prienų energija“	2000-09	„Švenčionių energija“	2001-02
„Kelmės šiluma“	2000-09	„Ukmergės energija“	2000-12		
„Telšių šiluma“	2000-09	„Trakų šilumos tinklai“	2005-09		
„Palangos šiluma“	2000-12				
„Kazlų Rūdos šiluma“	2000-12				
„Alytaus energija“	2001-08				
„Vilniaus energija“	2002-02				
„Biržų šiluma“	2003-08				
„Druskininkų šiluma“	2003-10				

(Šaltinis. Lietuvos energetikos konsultantų asociacija, 2010, p. 9)

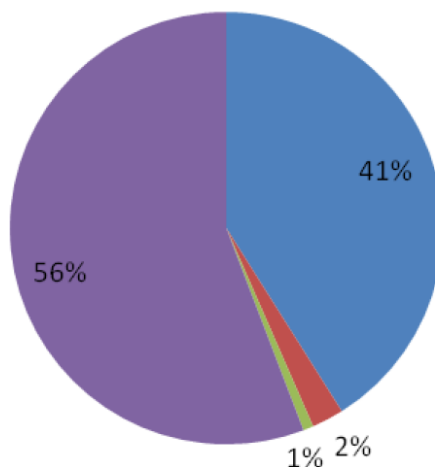
<sup>99</sup> Privatus ir viešas kapitalas Lietuvos centralizuoto šilumos tiekimo sektoriuje. Lietuvos energetikos konsultantų asociacija, 2010. [http://www.lsta.lt/files/studijos/2010%20metu/A-48\\_Privatus%20ir%20viesas%20CST%20galutine%20versija%202010.09.22.pdf](http://www.lsta.lt/files/studijos/2010%20metu/A-48_Privatus%20ir%20viesas%20CST%20galutine%20versija%202010.09.22.pdf) [žiūrėta 2013-11-27]



Privatus kapitalas, turėdamas lėšų ir kompetencijos, pradėjo gana reikšmingas permainas šilumos ūkio sektoriuje. Šių struktūrų atstovai ryžtingai investavo į pagrindinių gamybos priemonių atnaujinimą, didino efektyvumą ir optimizavo valdymą.

Lietuvoje stambiausias šilumos tiekėjas yra privataus kapitalo įmonių grupė „Dalkia“, kuri valdo UAB „Vilniaus energija“ ir dar devynis UAB „Litesko“ filialus. Įmonių grupei „Dalkia“ priklausančios įmonės 2009 metais pardavė 41 proc. viso Lietuvos centralizuotos šilumos tiekimo klientams reikalingos šilumos kiekio. Kiti du privataus kapitalo operatoriai „E-energija“ ir „Fortum heat“ atitinkamai pateikė 2 ir 1 proc. šilumos. Viešo kapitalo stambiausias šilumos tiekėjas yra AB „Kauno energija“ (pardavė 16 proc. viso šilumos kiekio), AB „Klaipėdos energija“ pagal gamybos apimtį užima antrąją vietą Lietuvoje (parduoda 11 proc. šilumos). Regioninė įmonė AB „Panevėžio energija“, kuri tiekia šilumą Panevėžio, Kėdainių, Rokiškio, Zarasų, Pasvalio ir Kupiškio miestų bei rajonų vartotojams parduoda apie 8 proc. visos centralizuotai tiekiamos šilumos. 2009 metais šilumos tiekimo bendrovių pateikti šilumos kiekiai ir gautos pajamos pateiktos 6 lentelėje.

■ Dalkia ■ e-energija ■ Fortum ■ Viešas kapitalas



4 pav. Lietuvos centralizuoto šilumos tiekimo valdymas

(Šaltinis. Lietuvos energetikos konsultantų asociacija, 2010, p. 11)

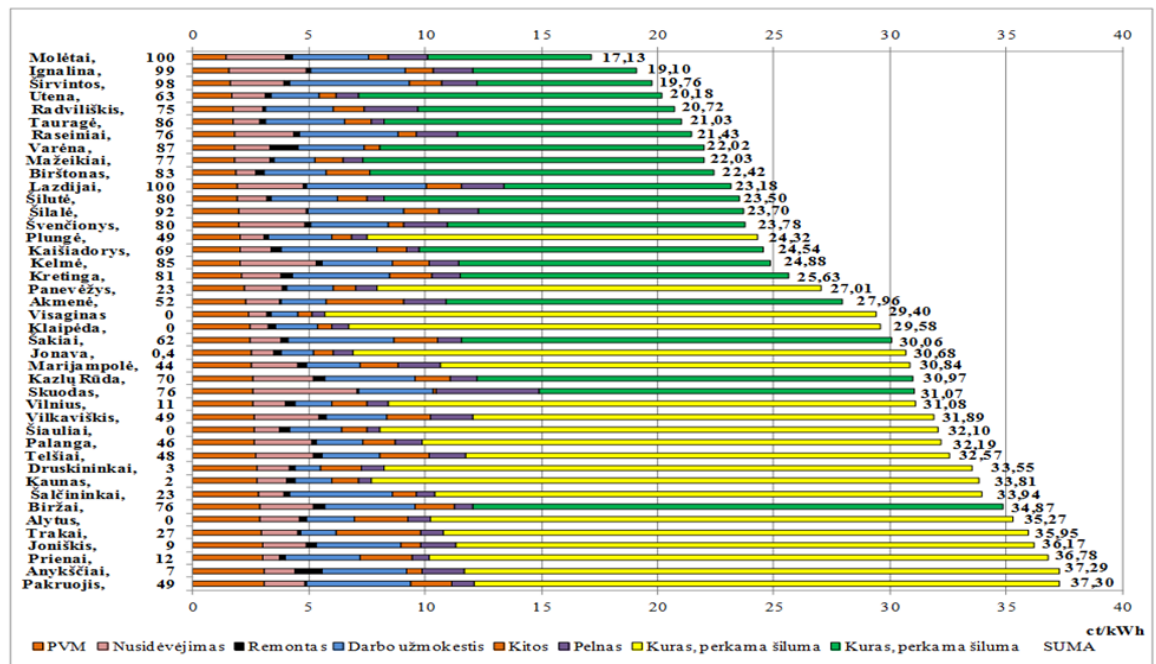
6 lentelė. Privataus ir viešo kapitalo įmonių rodikliai

Operatorius	Privataus kapitalo			Viešo kapitalo		
	Įmonė	GWh	tūkst. Lt	Įmonė	GWh	tūkst. Lt
"Dalkia"	"Vilniaus energija"	2936,6	540596,5	"Kauno energija"	1578,7	277172
	"Alytaus energija"	248,6	52270,8	"Klaipėdos energija"	987,1	178714,7
	"Marijampolės šiluma"	174,3	35766,7	"Panevėžio energija"	776,4	131708
	"Druskininkų šiluma"	133,3	28814	"Šiaulių energija"	516,1	95959,9
	"Palangos šiluma"	83,9	16601,1	"Jonavos šilumos tinklai"	160,1	30443,4
	"Telšių šiluma"	73,5	15683,3	"Mažeikių šilumos tinklai"	163,9	32626,5
	"Vilkaviškio šiluma"	49	10675,5	"Utenos šilumos tinklai"	155,6	23158
	"Biržų šiluma"	39,7	7850	"Šilutės šilumos tinklai"	84,6	12519
	"Kelmės šiluma"	27,5	5296,4	"Tauragės šilumos tinklai"	78,1	11769
	"Kazlų Rūdos šiluma"	20	4038,6	"Plungės šilumos tinklai"	75,2	13721
"E-energija"	"Miesto energija"	75,5	16358,2	"Radviliškio šiluma"	63,2	12545,9
	"Akmenės energija"	55,4	15306,2	"Kretingos šiluma"	47,6	9270,2
	"Trakų šilumos tinklai"	54,6	11789	"Varėnos šiluma"	53,4	9560,9
	"Prienu energija"	35,1	9137,5	"Raseinių šilumos tinklai"	51,4	8690
"Fortum heat"	"Fortum Švenčionių energija"	41,9	8045,8	"Kaišiadorių šiluma"	44	8056,7
	"Fortum Joniškio energija"	28,4	6812,4	"Anykščių šiluma"	45,2	10628,4
				"Šalčininkų šilumos tinklai"	40,4	8107,3
				"Ignalinos šilumos tinklai"	36,7	5157
				"Širvintų šiluma"	29,7	5098
				"Molėtų šiluma"	28,3	4006,7
				"Šakių šilumos tinklai"	25,2	5136,8
				"Šilalės šilumos tinklai"	26,9	4367,2
				"Pakruojo šiluma"	21	4381,6
				"Birštono šiluma"	21,3	3847
				"Lazdijų šiluma"	18,5	3527,4
				"Skuodo šiluma"	16,9	3826,9
		<b>Viso</b>	<b>4077,3</b>	<b>785042,0</b>	<b>Viso</b>	<b>5145,5</b>
			44%	46%		56%
						54%

(Šaltinis. Lietuvos energetikos konsultantų asociacija, 2010, p. 12)

### 2.2.3. Šilumos ūkio ypatumai Lietuvoje

Nors ir teigiama, kad “privataus kapitalo atstovai ryžtingai gynė ekonominių pagrindų įdiegimą Lietuvos CŠT sektoriuje ir tuo ženkliai prisidėjo prie viso sektoriaus reformavimo bei atnaujinimo”<sup>100</sup> turime pripažinti, kad ir dabar šilumos ūkių situacija ir šilumos kainos savivaldybėse skiriasi gana ženkliai. LR Energetikos ministerijos 2012 metais paruoštame Šilumos ūkio įstatymo projekte<sup>101</sup> yra sakoma, kad esant galiojančiam reguliavimui šilumos kaina Lietuvos miestuose skiriasi daugiau nei 2 kartus (5 pav.).



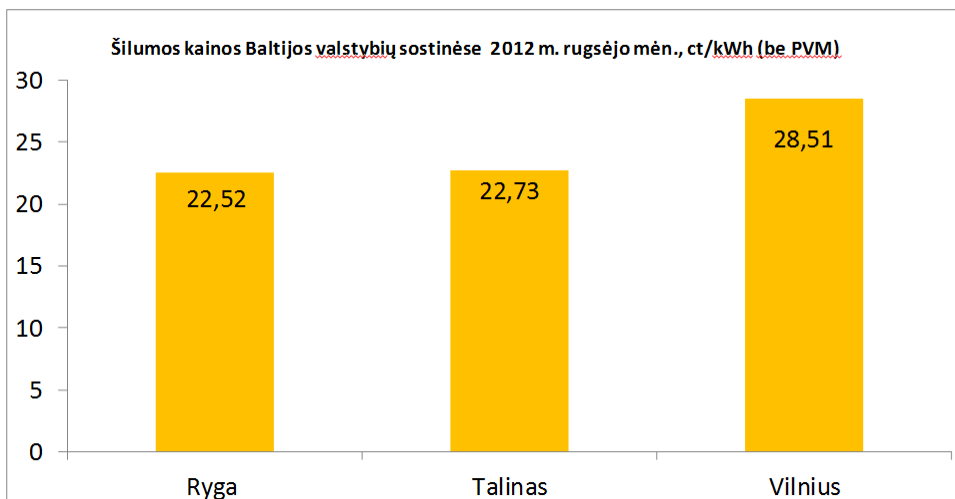
5 pav. Šilumos kainos Lietuvos miestuose 2012 m. rugsėjis, ct/kWh (su PVM)

(Šaltinis. LR Energetikos ministerija, 2012, p. 6)

<sup>100</sup> 43. Privatus ir viešas kapitalas Lietuvos centralizuoto šilumos tiekimo sektoriuje. Lietuvos energetikos konsultantų asociacija, 2010. [http://www.lsta.lt/files/studijos/2010%20metu/A-48\\_Privatus%20ir%20viesas%20CST%20galutine%20versija%202010.09.22.pdf](http://www.lsta.lt/files/studijos/2010%20metu/A-48_Privatus%20ir%20viesas%20CST%20galutine%20versija%202010.09.22.pdf) [žiūrėta 2013-11-27]

<sup>101</sup> Šilumos ūkio įstatymo pristatymas. LR Energetikos ministerija, 2012. [http://www.enmin.lt/lt/naujienos/Silumos\\_ukio\\_istatymo\\_pristatymas\\_20120926.pdf](http://www.enmin.lt/lt/naujienos/Silumos_ukio_istatymo_pristatymas_20120926.pdf) [žiūrėta 2013-11-18]

Vilniaus mieste šiluma, kurios tuo metu buvo 11 procentų gaminama iš biokuro, buvo 27 procentais brangesnė nei kaimyninėje Rygoje, kur visa šiluma buvo gaminama iš dujų (6 pav.)

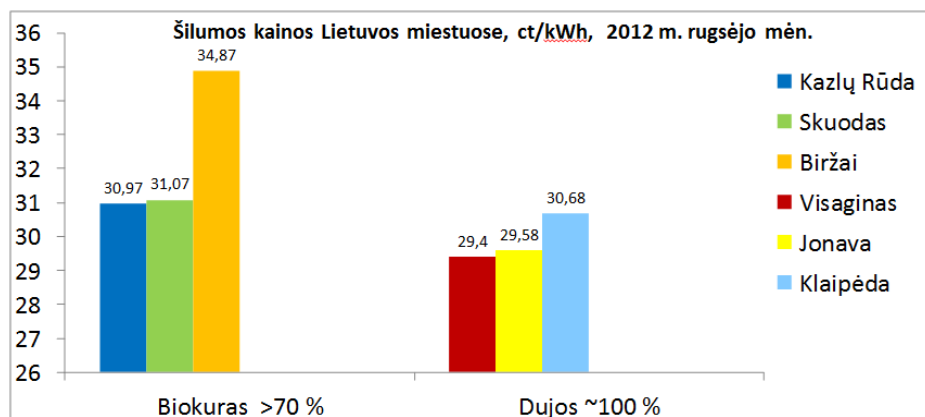


6 pav. Šilumos kainos Baltijos valstybių sostinėse 2012 m. rugsėjo mėn., ct/kWh (be PVM)

(Šaltinis. LR Energetikos ministerija, 2012, p. 7)

Nagrinėjant Lietuvos šilumos tiekimo įmones matome, kad biokuro naudojimas, kuris yra strateginė mūsų šalies energetikos sritis<sup>102</sup> ir taip mėgstama Lietuvos šilumos tiekėjų asociacijos specialistų įvardinti kaip vienas pagrindinių kainos mažinimo elementų, parodo, kad Biržuose iš 3 kartus pigesnio biokuro gaminama šiluma yra net 18,6 proc. brangesnė, nei Visagine, kur visa šiluma pagaminama naudojant tik gamtines dujas (7 pav.). Tai puikiai iliustruoja, kad nustatant šilumos kainą egzistuoja ne tik techniniai ir reguliavimo veiksniai, tačiau ir politinis aspektas. Savivaldybių tarybos priimdamos sprendimus dėl šilumos ūkio (investicijų, atnaujinimo, nuomos ir t.t.) įtakoja paslaugos kainą savo gyventojams.

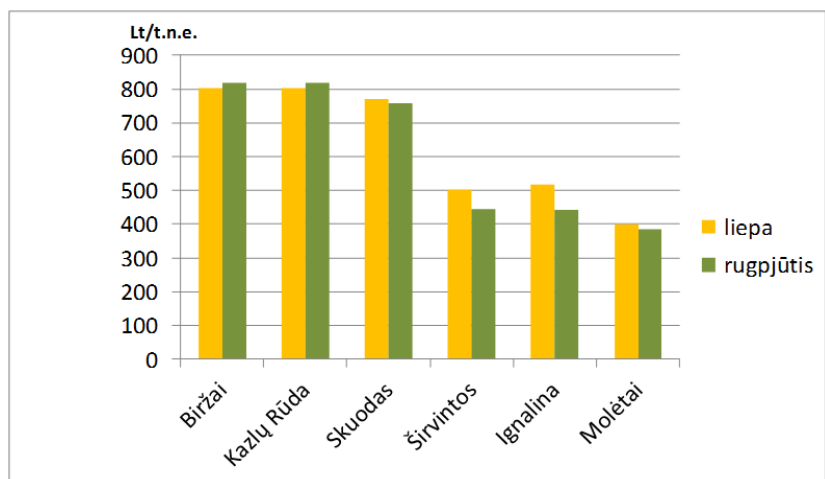
<sup>102</sup> Nacionalinė energetikos nepriklausomybės strategija. LR Energetikos ministerija, 2012. [http://www.enmin.lt/lt/uploads/energetines\\_nepriklausomybes\\_strategija.pdf](http://www.enmin.lt/lt/uploads/energetines_nepriklausomybes_strategija.pdf) [žiūrėta 2013-12-14]



7 pav. Šilumos kainos Lietuvos miestuose, ct/kWh, 2012 m. rugsėjo mėn.

(Šaltinis. LR Energetikos ministerija, 2012, p. 9)

Daug diskusijų kelia kuro įsigijimo klausimas atskirose savivaldybėse. Daugelis ekspertų regi problemą tik tame, kad biokuro įsigijimo kainos atskirose savivaldybėse skiriasi iki 112 procentų (8 pav.) ir tai ženkliai įtakoja šilumos kainą ir čia komisija turi tik įvertinti šilumos ūmonių pateiktas kuro įsigijimo kainas ir įskaičiuoti jas nustatant kuro dedamąją tarifą.

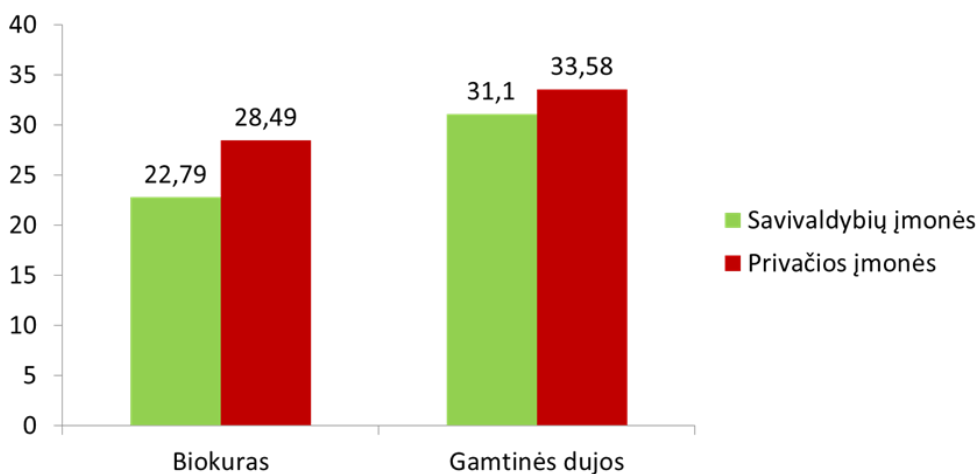


8 pav. Biokuro kainos atskirose Lietuvos savivaldybėse 2012 m. liepa ir rugpjūčio mėn.

(Šaltinis. LR Energetikos ministerija, 2012, p. 10)

2013 metų biokuro biržos veiklos pakeitimuose<sup>103</sup>, kada šilumos ūkiai buvo įpareigoti dalį kuro įsigyti per biržą, ne tiesioginiais sandoriais, nors ir biokuro tiekėjai pasisakė prieš šią tvarką, matoma galimybių skaidrinti rinką ir mažinti šilumos kainą, šiame darbe šilumos ūkių veiklą nagrinėjame kitu aspektu.

LR Energetikos ministerijos pateikti duomenys rodo, kad privačių subjektų valdomose įmonėse vidutinė šilumos kaina yra didesnė 25 procentais nei savivaldybių valdomose įmonėse, nepriklausomai nuo to, ar jų pagrindinis kuras buvo biokuras ar dujos (9 pav.).



9 pav. Vidutinė šilumos kaina Lietuvoje 2012 m. rugsėjo mėn., ct/kW

(Šaltinis. LR Energetikos ministerija, 2012, p. 3)

Todėl, įvertindami prieš tai pateiktus pavyzdžius bei analizuotą informaciją, galime teigti, kad nors ir šilumos įmonių reguliavimas yra vienodas, galioja ta pati teisinė bazė, priežiūrą atlieka ta pati institucija, tačiau šilumos kainos skirtinguose miestuose skiriasi gana ženkliai. Šilumos kaina priklauso nuo techninių parametru, kuro balanso, atliktų investicijų į šilumos ūkį. Tačiau taip pat priklauso nuo

<sup>103</sup> Dėl įmonių, veikiančių energetikos srityje, energijos ar kuro, kurių reikia elektros ir šilumos energijai gaminti, pirkimų tvarkos patvirtinimo. – Vilnius: Valstybės žinios, 2013, Nr. 63-3124

politinių sprendimų. Todėl šiame darbe analizuosime viešojo ir privataus sektoriaus partnerystės įtaką šilumos ūkiui ir nustatysime veiksnius, kurie labiausiai įtakojo Vilniaus šilumos tinklų nuomos tikslų pasiekimą.

### 3. VILNIAUS ŠILUMOS TINKLŲ NUOMOS ATVEJO VERTINIMAS

Siekiant įgyvendinti trečiąjį darbo uždavinį, įvertinsime Vilniaus šilumos tinklų nuomos sutarties atvejį viešojo ir privataus sektorių partnerystės aspektais. Pirmoje skyriaus dalyje atliksime šilumos tinklų nuomos sutarties vertinimo kriterijų analizę, antroje dalyje aprašysime tyrimo metodiką, o trečioje dalyje atliksime Vilniaus šilumos tinklų nuomos sutarties ekspertų vertinimo viešojo ir privataus sektorių partnerystės kontekste analizę.

#### 3.1. Vilniaus šilumos tinklų nuomos atvejo vertinimo kriterijų analizė

##### 3.1.1. Vilniaus šilumos tinklų nuomos atvejis

Vilniaus šilumos tinklai šiuo metu valdomi AB „Vilniaus energija“ yra pats didžiausias centralizuotos šilumos tiekėjas Lietuvoje. Pagal Lietuvos šilumos tiekėjų asociacijos duomenis<sup>104</sup> 2012 metais ši bendrovė į tinklus patiekė 2 829,9 tūkst. MWh šilumos energijos ir gavo 660 230,40 tūkst. Lt pajamų už parduotą šilumos energiją. AB „Vilniaus energija“ priklauso I grupės (150 tūkst. MWh per metus ir didesni šilumos pardavimai) A pogrupio<sup>105</sup> (šilumos gamybos kuro struktūroje gamtinės dujos sudaro ne mažiau 75 proc.) šilumos tiekėjams pagal Valstybinės kainų ir energetikos komisijos skirstymą. Šiam pogrupiui taip pat priklauso AB „Kauno energija“, AB „Klaipėdos energija“, AB „Šiaulių energija“, VĮ „Visagino energija“.

Kaip buvo minėta ankščiau, 1997 metais šilumos ūkius atskyrus nuo bendrovės „Lietuvos energija“ šilumos ūkiai buvo patikėti savivaldybėms. Tuometinė šilumos ūkių situacija buvo labai sudėtinga, kadangi reikalavo daug investicijų, taip pat slėgė didelės skolos. Didžiųjų miestų savivaldybės suprasdamos, kad pačios neturi pakankamai lėšų tinkamai modernizuoti savo šilumos ūkius, turėjo ieškoti sprendimų kaip tvarkytis su savo šilumos ūkiais.

---

<sup>104</sup> Šilumos tiekimo bendrovių 2012 metų ūkinės veiklos apžvalga. Lietuvos šilumos tiekėjų asociacija, 2013. [http://lsta.lt/files/statistika/19493\\_LSTA\\_Ukines%20veiklos%20apzvalga\\_2012\\_WEB.pdf](http://lsta.lt/files/statistika/19493_LSTA_Ukines%20veiklos%20apzvalga_2012_WEB.pdf) [žiūrėta 2013-12-02]

<sup>105</sup> Šilumos tiekėjų suskirstymas į grupes pagal per 2012 metus realizuotą šilumos kiekį. Valstybinė kainų ir energetikos kontrolės komisija, 2012. <http://www.regula.lt/siluma/Puslapiai/silumos-tiekeju-suskirstymas-i-grupes-pagal-per-2012-metus-realizuota-silumos-kieki.aspx> [žiūrėta 2013-12-20]



Vilniaus miesto savivaldybė svarstė kelis variantus – imti paskolą iš Pasaulio banko, sudaryti koncesijos sutartį ar privatizuoti dalį savo šilumos tinklų. Pagrindinius sprendimus, kurie lėmė Vilniaus šilumos tinklų nuomos sutarties atsiradimą pavaizduosime 7 lentelėje chronolone tvarka.

7 lentelė. **Vilniaus šilumos tinklų nuomos konkurso chronologija**

Data	Įvykis
1997 m.	AB „Lietuvos energijos“ restruktūrizacija
1998 m.	Savivaldybės pasirinkta konsultavimo bendrovė AF International pradeda ruošti studiją
2000 m. 03	Paskelbiamos AF International studijos išvados
2000-07-16	Sudaroma Vilniaus miesto savivaldybės tarybos komisija "Dėl Vilniaus miesto šilumos tinklų ir karšto buitinio vandens tiekimo sistemų modernizavimo" įgyvendinimo ir priežiūros vykdymo
2001-02-22	Išrenkamas patarėjas
2001-07-02	Paskelbiamas nuomos konkursas
2001-10-22	Gaunami konkurso rezultatai (sudaroma preliminari eilė), prasideda derybos dėl sutarties sudarymo
2001-12-05	Komisija patvirtina sutartį, prasideda svarstymai Vilniaus miesto savivaldybės taryboje
2002-02-01	Pasirašoma sutartis 15 metų laikotarpiui
2002-04-01	Sutarties įsigaliojimo data.

(Šaltinis. Sudaryta autoriaus pagal Vilniaus miesto savivaldybės pristatymą Vilniaus šilumos ūkio ateitis, 2012)

Konsultacinės bendrovės AF International paskelbtoje galimybių studijoje<sup>106</sup> yra teigiama, kad pagrindinės Vilniaus šilumos tinklų sudėtingos būklės priežastys yra kai kuriuose rajonuose naudojamos pasenusios technologijos ir nepakankamos įmonės gaunamos pajamos, kurios galėtų būti panaudojamos pasenusios įrangos keitimui bei investicijoms į naujas technologijas. Dėl šių priežasčių atsiranda eilė problemų, kurias reikia išspręsti:

- Vartotojams tiekama per daug šilumos (šiltais pavasario ir rudens laikotarpiais);
- Vartotojams tiekama per mažai šilumos šalčiausiais žiemos laikotarpiais;
- Įmonės turi dideles eksploatacines ir aptarnavimo išlaidas;
- Įmonė praranda pajamas dėl komercinių nuostolių;
- Dėl didelių veiklos išlaidų ir pajamų praradimo tarifai yra dideli, ir įmonei sunku konkuruoti.

Todėl buvo prieita išvados, kad būtinas Vilniaus šilumos tinklų modernizavimas.

Galimybių studijoje aprašyti trys būdai, kaip galima pritraukti kapitalą Vilniaus šilumos tinklų modernizavimui:

- Banko kreditai;
- Įmonės koncesija – nuoma;
- Dalinis įmonės privatizavimas.

Vilniaus miesto savivaldybės paskelbtame tarptautiniame koncesijos – nuomos konkurse dalyvavo penkios užsienio kompanijos. Prieš patvirtinant sutartį Vilniaus miesto taryboje, sutarties projektas buvo paskelbtas internete viešai diskusijai bei vertinimams.

---

<sup>106</sup> Vilniaus šilumos ūkio ateitis. Vilniaus miesto savivaldybė, 2012.  
[http://www.lsta.lt/files/seminarai/121010\\_Valstybes%20konferencija/16\\_A.Zuokas\\_LEK2012.pdf](http://www.lsta.lt/files/seminarai/121010_Valstybes%20konferencija/16_A.Zuokas_LEK2012.pdf) [žiūrėta 2013-11-06]

Pagrindiniai pasirinkto modelio principai buvo šie:

- Nuosavybės išlaikymas Vilniaus miesto savivaldybės rankose;
- Visiška operatoriaus kontrolė;
- Skaidri ir kontroliuojama kainų politika;
- Verslo rizikos perkėlimas operatoriui;
- Užtikrintos pajamos Vilniaus miesto savivaldybei.

Prieš konkursą paskelbtame šilumos tinklų nuomos sutarties projekte<sup>107</sup> buvo įvardinti pagrindiniai sutarties tikslai:

- Nauja bendrovė įsipareigoja naudoti Įrengimus bei atlikti Investicijų plane numatytas Investicijas, kurių tikslas;
  - sumažinti elektros ir šilumos gamybos bei centralizuoto šilumos ir karšto vandens tiekimo Vilniaus mieste kaštus, gerinant versle dalyvaujančių Įrengimų techninį lygi;
  - modernizuoti Vilniaus miesto šilumos ir elektros generavimo bei centralizuoto šilumos ir karšto vandens tiekimo sistemas ir šilumos trasas, siekiant, kad jos labiau atitiktų Vartotojų poreikius ir pagerinti jų technines-ekonomines charakteristikas;
  - gerinti komercines bei finansines VŠT perspektyvas ir padėti, išlaikyti esamus bei pritraukti naujus Vartotojus;
  - kad vykdoma Ūkinė veikla neprieštarautų ir atitiktų visus Teisinius reikalavimus, įskaitant, bet neapsiribojant, teisinius reikalavimus, nustatytus aplinkos apsaugos bei aplinkos taršos srityse, įskaitant Pasiūlymo reikalavimus.
- Visos Investicijos atliekamos vadovaujantis Sutarties Priede Nr. 2 (Investicijų planas) nurodytomis sąlygomis ir negali būti laikomos priežastimi šilumos ir elektros energijos kainų didinimui arba Nuomotojui mokėtinų sumų, nustatytų ir/arba apskaičiuotų, vadovaujantis šios Sutarties 11 straipsniu, mažinimui.

---

<sup>107</sup>Vilniaus šilumos tinklų nuomos sutarties projektas. [www.old.vilnius.lt/doc/kuro\\_k/NUOMOS\\_SUTARTIS\\_1.doc](http://www.old.vilnius.lt/doc/kuro_k/NUOMOS_SUTARTIS_1.doc)

Todėl apibendrintai galima teigti, kad pagrindiniai Vilniaus šilumos tinklų nuomos tikslai buvo:

- šilumos gamybos bei centralizuoto šilumos ir karšto vandens tiekimo kaštų mažinimas;
- centralizuoto šilumos ir karšto vandens tiekimo sistemų ir šilumos trasų modernizavimas;
- Vilniaus šilumos tinklų ekonominės ir komercinės padėties ir perspektyvų gerinimas, išlaikyti esamus bei pritraukti naujus vartotojus.

Šiems tikslams pasiekti buvo pasirinktas įmonės koncesijos (nuomos) modelis, kuris sudarytos komisijos nuomone, labiausiai atitiko Vilniaus savivaldybės poreikius, išlaikyta nuosavybė, perkelta rizika operatoriui, užtikrintos pajamos.

Kaip jau buvo minėta, Vilniaus šilumos tinklų nuomos sutarties projektas konkursą buvo paskelbtas viešai. Paskelbtame projekte buvo įvardinti sutarties tikslai. Taip pat nagrinėjamas atvejis įdomus kaip viešojo ir privataus sektorių partnerystės aspektu. Todėl šiame darbe nagrinėjamo atvejo analizei buvo naudojamas ne ekonominius vertinimo modelius, bet efektyvumo modelį – tikslų pasiekimo vertinimo modelis, kurio tikslas – nustatyti tisklų pasiekimo laipsnį. Taip pat nuomos atvejis buvo vertinamas pasitelkiant šiame darbe nustatytus viešojo ir privataus sektorių partnerystės kriterijus.

Tačiau, reikia pastebėti, kad LR Finansų ministerija pripažįsta šią sutartį kaip neatitinkančią LR koncesijų įstatymo ir nelaiko jos viešojo ir privataus sektorių partneryste, nes: 1) pagal teises aktus, reglamentuojančius VPSP, vien tik turto nuoma nėra VPSP forma; o pagal LR Investicijų įstatymą yra reglamentuotos tik dvi VPSP formos - valdžios ir privataus sektoriaus partnerystė bei koncesijos; 2) pagal 2002 metais galiojusį Koncesijų įstatymą nebuvo galimybės koncesininkui perduoti pagal koncesijų sutartį ne savivaldybei, o jos kontroliuojamam juridiniam asmeniui nuosavybės teise priklausantį turtą; 3) pagal 2002 metais galiojusį LR Koncesijų įstatymą, savivaldybė negalėjo perduoti koncesininkui viešosios paslaugos teikimo. Bet šiame darbe remiamės daug platesniu viešojo ir privataus sektorių partnerystės požiūriu, todėl Vilniaus šilumos tinkle nuomos sutartis nagrinėjama kaip viešojo ir privataus sektorių partnerystės atvejis.

### 3.1.2. Vertinimo kriterijų analizė

Nagrinėdami mokslinėje literatūroje ir pasaulinių organizacijų pateikiamas viešojo ir privataus sektoriaus partnerystės charakteristikas nustatėme pagrindinius šios bendradarbiavimo formos privalumus, trūkumus bei rizikas. Tačiau tam tikri išskirti privalumai, kaip kokybiškesnių paslaugų tiekimas vartotojams ar valstybės lėšų taupymas ir efektyvesnis naudojimas, buvo numatyti nagrinėjamos sutarties tiksluose, todėl jie nėra aktualūs šiam tyrimui kaip atskiri kriterijai, o bus vertiname tikslų pasiekimo kontekste. Taip pat neaktualios atvejo analizei charakteristikos, pvz. sukurtas turtas neapskaitomas viešojo sektoriaus balanse ar nepagrįstai aukštų kainų taikymas (kadangi kainas šiuo metu nustato Valstybinė kainų ir energetikos komisija) buvo išimtos iš vertinimo kriterijų.

**8 lentelė. Viešojo ir privataus sektoriaus partnerystės charakteristikos, naudojamos vertinime**

<b>Privalumai</b>	<b>Trūkumai</b>	<b>Rizikos</b>
Inovacijų viešajame sektoriuje skatinimas ir privataus sektoriaus patirties ir gebėjimų perėmimas	Per didelė infrastruktūros kaina	Neskaidrus partnerio parinkimas
Rizikų padalinimas	Neigiami ateities fiskaliniai rodikliai	Problemų sprendimas “už sutarties ribų”
Politikų įtakos apribojimas	Nepakankamas ilgo laikotarpio sutarčių lankstumas	Reguliuojamo turto vertės didinimas

Šiame darbe analizuojamo atvejo, Vilniaus šilumos tinklų nuomos, vertinimo funkcijai nustatyti naudosime J.Dvorak vertinimo funkcijos nustatymo kriterijais (tikslas, vertinimo tipo, instrumentarijus,

vertintojo vaidmens, suinteresuotų pusių įtraukimo, vertinimo taikymo, indikatorių<sup>108</sup>. Kriterijų aprašymui panaudosime lentelę (9 lentelė).

**9 lentelė. Vertinimo funkcijos kriterijų apibūdinimas**

<b>Vertinimo funkcijos kriterijus</b>	<b>Kriterijaus apibūdinimas</b>
Tikslas	<ul style="list-style-type: none"> <li>nustatyti tikslų įgyvendinimą;</li> <li>palengvinti sprendimų priėmėjams, savivaldybių tarybų nariams, suprasti, kokie veiksniai labiausiai įtakoja tikslų įgyvendinimą, kokiomis aplinkybėmis programa veikia.</li> </ul>
Vertinimo tipas	Galutinis vertinimas
Instrumentarijus	Naudojamas kokybinis tyrimas (pusiau struktūrizuotas ekspertų interviu)
Vertintojo vaidmuo	Neutralus
Suinteresuotos pusės įtraukimas	Kokybiniame tyrime dalyvavo Vilniaus miesto tarybos nariai (pozicijos ir opozicijos atstovai)
Vertinimo taikymo sritis	Savivaldoje taikomų viešojo ir privataus sektorių partnerystės projektų planavimo ir įgyvendinimo tobulinimui
Indikatoriai, apibūdinantys vertinimo funkciją	<ul style="list-style-type: none"> <li>Iškeltų tikslų pasiekimas;</li> <li>pagrindiniai veiksniai įtakojantys tikslų pasiekimą/nepasiekimą;</li> <li>Viešosios ir privačios partnerystės charakteristikos;</li> <li>Viešosios ir privačios partnerystės tobulinimas;</li> <li>Partnerių įsipareigojimų vykdymas ir vykdymo priežiūra;</li> <li>Partnerystės įtaka (poveikis) nagrinėjamam objektui.</li> </ul>

<sup>108</sup> Dvorak J. Viešosios politikos vertinimas Lietuvoje: diegimas, mastas ir reikšmingumas: daktaro disertacija: Socialiniai mokslai, politikos mokslai (02S). Kaunas: Vytauto didžiojo universitetas, 2011.

Naudodamiesi vertinimo funkcijos nustatymo kriterijais 8 lentelėje aprašėme Vilniaus šilumos tinklų nuomos sutarties vertinimo viešojo ir privataus sektorių partnerystės aspektais kriterijus. Todėl galime teigti, kad vertinimo tikslas šiame darbe suprantamas dvejopai:

- siekis nustatyti tikslų įgyvendinimą, o tuo pačiu įvertinti jų tinkamumą bei pakankamumą;
- žinių kūrimas, kuris palengvina sprendimų priėmėjams suprasti, kokiomis aplinkybėmis politika / programa veikia, kaip žymiai rezultatyviau atlikti skirtingus matavimus ir intervencijas ir kokie nenumatyti pašaliniai intervencijos efektai.

Mokslinėje literatūroje teigiama<sup>109</sup>, kad sukurtos žinios leidžia sumažinti netikrumą dėl priimamo politinio sprendimo. Todėl vertinimas padeda išsiaiškinti, kodėl buvo gauti tokie rezultatai. O tai savo ruožtu gali padėti surasti objektyvius atsakymus administratoriams ir politikams, kokios priemonės veikia gerai, kokios – ne.

Toliau atliksime šiame darbe apibendrintų viešojo ir privataus sektoriaus partnerystės charakteristikų aktualumą iškeltiems vertinimo tikslams. Tam naudosime lentelę (10 lentelė), kurios pagalba nustatysime, kurios išskirtos viešojo ir privataus sektoriaus partnerystės charakteristikos atitinka šiame darbe analizuojamo atvejo vertinimo tikslus.

**10 lentelė. VPSP charakteristikų atitikimas vertinimo tikslams**

VPSP charakteristikos	Vertinimo tikslai	
	Tikslų įgyvendinimo nustatymas	Žinių kūrimas
Privalumai	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rizikų padalinimas</li> <li>• Politikų įtakos apribojimas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inovacijų viešajame sektoriuje skatinimas ir privataus sektoriaus patirties ir gebėjimų perėmimas</li> </ul>
Trūkumai	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Per didelė infrastruktūros</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nepakankamas ilgo</li> </ul>

<sup>109</sup> Dvorak J. Viešosios politikos vertinimas Lietuvoje: diegimas, mastas ir reikšmingumas: daktaro disertacija: Socialiniai mokslai, politikos mokslai (02S). Kaunas: Vytauto didžiojo universitetas, 2011.

	kaina <ul style="list-style-type: none"> <li>• Neigiami ateities fiskaliniai rodikliai</li> </ul>	laikotarpio sutarčių lankstumas
Rizikos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reguliuojamo turto vertės didinimas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Neskaidrus partnerio parinkimas</li> <li>• Problemų sprendimas “už sutarties ribų”</li> </ul>

Kitame skyriuje atliksime Vilniaus šilumos tinklų nuomos atvejo vertinimą pasirinkdami kokybinį tyrimą (pusiau struktūrizuotas ekspertų interviu). Kokybinio tyrimo klausimų sudarymui (instrumentarijus) buvo panaudotos šiame darbe nustatytos vertinimo tikslus atitinkančios viešojo ir privataus sektoriaus partnerystės charakteristikos.

### 3.2. Vilniaus šilumos tinklų nuomos empirinio tyrimo metodika

**Tyrimo teorinis pagrindimas.** Analizuojamo Vilniaus šilumos tinklų nuomos atvejo vertinimo funkcijai nustatyti buvo naudojami J.Dvorak<sup>110</sup> vertinimo funkcijos nustatymo kriterijai (tikslas, vertinimo tipo, instrumentarijus, vertintojo vaidmens, suinteresuotų pusių įtraukimo, vertinimo taikymo, indikatorių). Analizuojamo atvejo rezultatų ir tikslo pasiekimo vertinimui buvo naudojami šiame darbe išskirti pagrindiniai viešojo ir privataus sektoriaus partnerystės privalumai ir trūkumai bei rizikos ir tikslų pasiekimo vertinimo modelis.

**Tyrimo tikslas ir uždaviniai.** Tyrimo tikslas yra įvertinti Vilniaus šilumos tinklų nuomos sutarties atvejį viešojo ir privataus sektorių partnerystės aspektais. Tyrimo uždaviniai:

- įvertinti analizuojamo Vilniaus šilumos tinklų nuomos atvejo iškeltų tikslų pasiekimą ir tam įtaką turėjusius pagrindinius veiksnius;

<sup>110</sup> Dvorak J. Viešosios politikos vertinimas Lietuvoje: diegimas, mastas ir reikšmingumas: daktaro disertacija: Socialiniai mokslai, politikos mokslai (02S). Kaunas: Vytauto didžiojo universitetas, 2011. p. 27-28.



- nustatyti viešojo ir privataus sektoriaus partnerystės veiksnių įtaką sutarties vykdymui, vykdymo priežiūrai ir tikslų pasiekimui.

**Tyrimo metodo pasirinkimas.** Darbe pasirinkta naudoti kokybinį tyrimą – pusiau struktūrizuotą ekspertų interviu, siekiant išsiaiškinti norimus atsakymus, gauti viešo ir privataus sektoriaus partnerystės projektų šilumos ūkio sektoriuje vertinimą.

**Tyrimo instrumentarijaus sudarymas.** Kokybinio tyrimo klausimai buvo sudaromi pagal teorinėje darbo dalyje išskirtus viešosios politikos vertinimo aspektus, nustatytas viešojo ir privataus sektoriaus partnerystės charakteristikas, aktualias nagrinėjamam atvejui. Siekiant nustatyti, ar Vilniaus šilumos tinklų nuoma pateisino lūkesčius iš viešojo sektoriaus partnerio, Vilniaus miesto savivaldybės, pozicijos buvo formuojami tyrimo klausimai įvertinti analizuojamo atvejo nuomos sutartyje tikslų pasiekimą, pagrindinius veiksnius, kurie darė įtaką iškeltų tikslų pasiekimui. Vertinimas atliekamas teorinėje darbo dalyje išnagrinėtais politikos vertinimo aspektais, pasirenkant vertinimo funkcijos nustatymo kriterijus, politinės analizės kriterijus ir tikslų pasiekimo vertinimo modelį. Kita klausimų grupė buvo sudaroma pagal šio darbo teorinėje dalyje išskirtas viešojo ir privataus sektorių partnerystės charakteristikas, siekiant nustatyti jų įtaką sutarties vykdymui, vykdymo priežiūrai ir tikslų pasiekimui. Klausimyno pabaigoje buvo suformuluotas klausimas, kurio tikslas buvo nustatyti šilumos tinklų nuomos sutarties poveikį šiandieninei situacijai.

Todėl apibendrinant, galima išskirti tris klausimų grupes:

- klausimai, skirti nustatyti respondentų susipažinimą su nagrinėjamu atveju ir jo tikslais, kad patvirtinti ekspertų pasirinkimo teisingumą;
- klausimai, skirti įvertinti Vilniaus šilumos tinklų nuomos sutarties iškeltų tikslų pasiekimą ir tam įtaką turėjusius pagrindinius veiksnius;
- klausimai, skirti nustatyti viešojo ir privataus sektoriaus partnerystės veiksnių įtaką sutarties vykdymui, vykdymo priežiūrai ir tikslų pasiekimui.

Siekiant gauti nešališką ir kuo išsamesnę informaciją, buvo pateikiami atviri klausimai, leidžiantys respondentui pačiam identifikuoti pagrindines problemas bei išskirti aspektus, kurie nebuvo išgryninti šio darbo teorinėje dalyje, taip papildant tyrimą.

**Tyrimo objektas.** Tyrimo atlikimui buvo naudojamas netikimybinis tiriamųjų parinkimo būdas – tikslinė atranka. Naudojant šį būdą, tikslingai atrinkti tiriamieji, kurie buvo susipažinę su Vilniaus šilumos tinklų nuomos atveju. Tiriamuosius galima skirstyti į dvi grupes – vietos politikai (2 tiriamieji) ir šilumos sektoriaus ekspertai (3 tiriamieji). Siekiant gauti kuo įvairesnį vertinimą į vietos politikų grupę buvo pasirinkti du Vilniaus miesto tarybos nariai, po vieną atstovą iš šiuo metu miesto taryboje suformuotos valdančiosios pozicijos ir opozicijos, kurie yra susipažinę su miesto šilumos tinklų nuomos atveju. Taip pat buvo pasirinkti trys nepriklausomi energetikos ekspertai, išmanantys energetikos politiką ir turintys žinių apie šilumos sektoriaus veikimą, žinantys analizuojamą atvejį ir problemas. Kreipiantis į tiriamuosius dėl tyrimo, buvo užtikrintas jų asmenybės konfidencialumas, siekiant atsakymų metu gauti kuo platesnę informaciją vertinant Vilniaus šilumos tinklų nuomos atvejį. Informacija apie tiriamuosius ir jų charakteristikos, pagrindžiančios jų kompetenciją, pateiktos 1 priede.

**Etikos principai.** Tiriamieji buvo supažindinti su analizuojamu atveju ir tyrimo problema. Buvo prašoma tiriamojo sutikimo dalyvauti tyrime, tiriamieji dalyvavo laisvanoriškai. Tyrimo metu nebuvo pažeistas tiriamųjų privatumas ir saugumas. Prieš atliekant tyrimą buvo garantuojamas tiriamojo informacijos konfidencialumas.

**Tyrimo organizavimas.** Kokybinis tyrimas buvo atliekamas 2014 m. vasario – balandžio mėnesiais. Su tiriamaisiais buvo susisiekiama telefonu arba elektroniniu paštu. Buvo pristatomas tyrimas, informuojama, kokiais kriterijais remiantis tiriamasis buvo pasirinktas tyrimui. Gavus tiriamojo sutikimą, jam būdavo nusiunčiami tyrimo klausimai ir suitariama dėl to, kokia forma bus fiksuojami atsakymai. Dalis tiriamųjų buvo apklausiami susitikimo metu, atsakymus įrašant. Dalis tiriamųjų atsakymus pateikė raštu.

**Tyrimo duomenų analizės metodai.** Gavus tiriamųjų atsakymus raštu arba atlikus garso įrašo transkripcijas, buvo atliekama kokybinė turinio analizė, t.y. buvo redukuoti (sumažinti) duomenys, kurie atitiko tyrimo tikslą bei uždavinius, neprarandant reikšmingesnės informacijos. Vėliau duomenys pateikiami duomenų analizės dalyje lentelių pavidale, išskiriant pagrindines duomenų kategorijas ir subkategorijas. Tai leido duomenis lyginti tarpusavyje ir su teorine darbo dalyje išnagrinėta medžiaga, interpretuoti juos. Skyriaus pabaigoje tikrinamos darbo pradžioje iškeltos hipotezės ir daromos išvados bei pateikiamos rekomendacijos.

### 3.3. Vilniaus šilumos tinklų nuomos sutarties ekspertų vertinimo viešojo ir privataus sektorių partnerystės kontekste analizė

Pirmuoju tyrimo klausimu (*Ar esate susipažinęs su Vilniaus miesto šilumos tinklų nuomos sutartimi?*) siekta atskleisti tiriamųjų susipažinimą su Vilniaus šilumos tinklų sutartimi.

Analizuojant pirmojo klausimo interviu turinį, išskirta viena kokybinė kategorija: susipažinimo lygis.

**11 lentelė. Respondentų susipažinimas su Vilniaus miesto šilumos tinklų sutartim**

Kategorija	Subkategorija	Patvirtinantis teiginys
Susipažinimo lygis	Pilnas	„Taip“
	Dalinis	„nesu nagrinėjęs smulkiai“, „esu susipažinęs su sutarties pirminiu variantu (2001 – 2002 m), išskyrus konfidencialiąją dalį. Su pakeitimais nesusipažinęs“, „iš viešoje erdvėje prieinamos informacijos“

*Apibendrinimas.* Visi respondentai teigė, kad yra susipažinę su sutartimi. Nors tik vienas respondentas teigė, kad yra pilnai susipažinęs. Kiti du teigė, kad yra pakankamai susipažinę „nesu nagrinėjęs smulkiai“, „esu susipažinęs su sutarties pirminiu variantu (2001 – 2002 m), išskyrus konfidencialiąją dalį. Su pakeitimais nesusipažinęs“. Du respondentai susipažinęs su sutartimi iš „viešoje erdvėje prieinamos informacijos“. Todėl galime teigti, kad respondentai yra parinkti tinkamai.

Antruoju tyrimo klausimu (*Ar jums yra žinomi ir aiškūs šilumos tinklų nuomos sutarties tikslai?*) buvo siekta išsiaiškinti, ar respondentams yra žinomi ir suprantami šilumos tinklų nuomos sutarties tikslai.

Analizuojant antrojo klausimo atsakymus, išskirtos trys kokybinės kategorijos.

**12 lentelė. Respondentų susipažinimas su Vilniaus miesto šilumos tinklų sutarties tikslais**

Kategorija	Subkategorija	Patvirtinantis teiginys
Tikslų aiškumas	Sutarties tikslai yra aiškūs	<i>„taip, tikslai yra aiškūs“, „suprantu kokia buvo situacija buvo Vilniuje“, „tai buvo paskutinė galimybė išgelbėti Vilniaus šilumos ūkį“</i>
	Sutarties tikslai nėra aiškūs	<i>„ne, tikslai nėra aiškūs“</i>
Sutarties tikslai	Investicijos į infrastruktūrą	<i>„investuoti nustatyto dydžio lėšas į įrangą“, „pritraukti papildomas investicijas“, „pati savivaldybė negalėjo investuoti reikiamų lėšų“</i>
	Įmonės modernizavimas	<i>„reorganizuoti įmonę pagal vakarietiškus standartus“, „didinti gamybos efektyvumą“</i>
	Paslaugos kokybės gerinimas	<i>„geriau aptarnauti šilumos vartotojus“, „atpiginti šilumos energiją vartotojui“</i>
Tikslų vertinimas	Neigiamas	<i>„nurodyti sutartyje yra deklaratyvūs ir neatitinka faktiškai nuomininko vykdomos šilumos tiekimo politikos“, „tuo metu jie atrodė labai patrauklūs, skaidrūs ir teisingi“</i>

*Apibendrinimas.* Keturi respondentai teigė, kad tikslai yra žinomi. Tik vienas respondentas teigė, kad tikslai nėra aiškūs, o yra „nurodyti sutartyje yra deklaratyvūs ir neatitinka faktiškai nuomininko

vykdomos šilumos tiekimo politikos“. Šis teiginys leidžia teigti, kad respondentas yra susipažinęs su sutarties tikslais.

Kategorija, sutarties tikslai, buvo išskirta į tris subkategorijas - investicijos į infrastruktūrą, įmonės modernizavimas, paslaugos kokybės gerinimas. Nagrinėdami Vilniaus šilumos tinklų nuomos atvejį buvo paminėta, kad sutartyje buvo numatyti šie pagrindiniai tikslai:

- šilumos gamybos bei centralizuoto šilumos ir karšto vandens tiekimo kaštų mažinimas;
- centralizuoto šilumos ir karšto vandens tiekimo sistemų ir šilumos trasų modernizavimas;
- Vilniaus šilumos tinklų ekonominės ir komercinės padėties ir perspektyvų gerinimas, išlaikyti esamus bei pritraukti naujus vartotojus.

Matome, kad trys respondentai paminėjo investicijas į infrastruktūrą, vienas – kainų mažinimą. Šie tikslai yra numatyti nuomos sutartyje. Du respondentai paminėjo įmonės modernizavimo aspektą, „reorganizuoti įmonę pagal vakarietiškus standartus“, „didinti gamybos efektyvumą“, nors šio tikslo sutartyje nėra. Todėl galima daryti išvadą, kad toks lūkestis buvo, tačiau jis nebuvo apibrėžtas sutartyje. Taip pat reikia paminėti, kad atsakant į klausimą, dviejų respondentų atsakymuose buvo išsakytas neigiamas sutarties tikslų vertinimas, „nurodyti sutartyje yra deklaratyvūs ir neatitinka faktiškai nuomininko vykdomos šilumos tiekimo politikos“, „tuo metu jie atrodė labai patrauklūs, skaidrūs ir teisingi“, nors to nebuvo klausiama.

Todėl apibendrinami, galime teigti, kad respondentams sutarties tikslai yra žinomi ir daugumai jų – aiškūs. Tačiau du respondentai atsakymuose įvertino tikslus neigiamai.

Trečiu klausimu (*Ar privataus sektoriaus partneris buvo parinktas aiškiai ir skaidriai?*) siekta nustatyti, ar privatus partneris skelbiamame Vilniaus šilumos tinklų nuomos konkurse buvo parinktas vadovaujantis aiškiais kriterijais ir skaidriai.

Analizuojant trečio klausimo interviu turinį, išskirta viena kokybinė kategorija, skaidrus partnerio parinkimas, ir viena subkategorija.

**13 lentelė. Respondentų nuomonė apie privataus nuomos sutarties partnerio parinkimo skaidrumą**

Kategorija	Subkategorija	Patvirtinantis teiginys
Skaidrus partnerio parinkimas	Partneris nebuvo parinktas skaidriai	<i>„Neaiškiai ir neskaidriai“, „Lietuvoje sunku rasti atvejį, kai objektai buvo privatizuoti skaidriai“, „partnerio parinkimas ir sutarties sudarymas nebuvo pakankamai skaidrus ir teisingas“</i>

*Apibendrinimas.* Reikia pažymėti, kad keturi respondentai savo atsakymuose paminėjo, kad sudarant sutartį nebuvo užtikrintas skaidrus partnerio parinkimas. Vienas respondentas atsisakė komentuoti šį klausimą, kadangi nedalyvavo partnerio parinkimo procese.

Ketvirtu klausimu (*Ar jūsų nuomone rizikos yra paskirstytos adekvačiai tarp sutarties partnerių?*) buvo siekiama nustatyti, ar rizika yra paskirstyta adekvačiai tarp nuomos sutarties partnerių.

Analizuojant ketvirto klausimo interviu turinį, išskirta viena kokybinė kategorija: rizikos padalinimas.

**14 lentelė. Rizikos padalinimas tarp Vilniaus šilumos tinklų nuomos sutarties viešojo ir privataus sektoriaus partnerių**

Kategorija	Subkategorija	Patvirtinantis teiginys
Rizikos padalinimas	Privataus partnerio rizika	<i>„privatus partneris labai rizikavo“</i>
	Viešojo sektoriaus partnerio rizika	<i>„rizika dėl turto nuvertėjimo atiteko savivaldybei“, „rizikos paskirstytos neteisingai... savivaldybė negalėjo ir neužtikrino privatininko kontrolės ir teisingo naudos pasiskirstymo“</i>

*Apibendrinimas.* Respondentų nuomonės nebuvo vienodos. Vienas respondentas paminėjo privataus partnerio riziką ir išskyrė du aspektus – besikeičianti politinė valia ir reguliavimo pokyčiai. Apibūdinant politinės valios nestabilumą, buvo paminėtas pavyzdys dėl investicijų į šilumos punktus, kur 2011 metais pasikeitus LR Šilumos ūkio įstatymui „sąnaudos į šilumos kainą negalėjo būti įtrauktos“ ir investuotojai prarado savo investicijas. Kitas paminėtas atvejis susijęs su pasikeitusiais reguliavimo principais. Pasak respondento, „*tiekėjas neturi paskatos investuoti į ilgalaikius šilumos mažinimo sprendimus*“. Du respondentai įvardino viešojo sektoriaus partnerio rizikas, „*rizika dėl turto nuvertėjimo atiteko savivaldybei*“, „*rizikos paskirstytos neteisingai... savivaldybė negalėjo ir neužtikrino privatininko kontrolės ir teisingo naudos pasiskirstymo*“. Todėl galima teigti, kad abi pusės prisiėmė rizikų, kurių nenumatė ar negalėjo numatyti iš anksto.

Penktu tyrimo klausimu (*Ar nuomininkas vykde savo įsipareigojimus?*) buvo siekiama nustatyti ar nuomininkas, privataus sektoriaus partneris, vykde savo sutartinius įsipareigojimus.

Analizuojant penkto klausimo atsakymus, buvo išskirta viena kokybinė kategorija: privataus partnerio sutarties įsipareigojimų vykdymas.

**15 lentelė. Privataus partnerio sutarties įsipareigojimų vykdymas**

Kategorija	Subkategorija	Patvirtinantis teiginys
Privataus partnerio sutarties įsipareigojimų vykdymas	Realus įsipareigojimų vykdymas	<i>„kiek sutartyje yra numatytų investicijų tiek jų ir buvo padaryta“, „kitaip Vilniaus savivaldybė būtų turėjusi pagrindą nutraukti nuomos sutartį“</i>
	įsipareigojimų vykdymas dėl atitikimo investicijų planui	<i>„formaliai taip“, „sudėtingiausiose vietose sugebėdavo išvengti sau nenaudingų įpareigojimų vykdymo keisdamas sutarties pirmines sąlygas“</i>

*Apibendrinimas.* Visi respondentai atsakė, kad nuomininkas laikėsi sutarties įsipareigojimų. Vienas respondentas paminėjo, kad įsipareigojimų nevykdymas galėjo būti sutarties nutraukimo

pagrindas. Tačiau du respondentai pripažindami įsipareigojimų vykdymą, paminėjo aspektą, žymintį atliktų investicijų atitikimą sutartiniams įsipareigojimams, bet neatitikimą viešajam interesui. Vienas respondentas apibūdindamas įsipareigojimų vykdymą, paminėjo žodį „*formaliai*“. Kitas respondentas pridėjo komentarą „*sudėtingiausiose vietose sugebėdavo išvengti sau nenaudingų įpareigojimų vykdymo keisdamas sutarties pirmines sąlygas*“. Galima daryti išvadą, kad sutartyje buvo palikta galimybė taip elgtis privačiam investuotojui.

Šeštu klausimu (*Ar nuomininkas vykde efektyvias investicijas, nepagrįstai nedidindamas reguliuojamo turto vertės?*) buvo siekiama nustatyti, ar nuomininkas nesiekė dirbtinai didinti reguliuojamo turto vertę, kadangi taip, pagal dabartinį reguliavimą, jis gali didinti pelningumą.

Analizuojant šešto klausimo atsakymus, buvo išskirta viena kokybinė kategorija: Investicijos į reguliuojamą turtą.

#### 16 lentelė. Investicijų veiksmingumas

Kategorija	Subkategorija	Patvirtinantis teiginys
Investicijos į reguliuojamą turtą	Efektyvus investicijų panaudojimas	„ <i>kad nebūtų „perinvestuojama“, stebėjo VKEKK“, „efektyvesnėms nei tai darytų savivaldybių įmonės“, „nuomininko investicijos buvo efektyvios pradiniu laikotarpiu 2002 – 2005 m.“</i> “
	Investicijos naudingos privačiam partneriui	„ <i>siekdamas sau maksimalios naudos“, „nuo 2006 m. ...“</i> „ <i>savivaldybei nepajėgiant išmokėti skolų, nuomojamas turtas gali būti nuomininko perimtas</i> “

*Apibendrinimas.* Visi respondentai sutiko su teiginiu, kad vykdytos investicijos į reguliuojamą įmonės turtą buvo efektyvios. Tik vienas respondentas paminėjo, kad investicijos buvo efektyvios „*pradiniu laikotarpiu 2002 – 2005 m.*“, taip leisdamas suprasti, kad nuo 2006 metų investicijos galėjo būti efektyvesnės. Kiti du respondentas paminėjo aspektą, kad nuomininkas vykdydamas investicijas,



visų pirma siekė naudoti sau, ne viešajam sektoriui. Galime daryti išvadą, kad privataus sektoriaus partneris yra suinteresuotas atlikti investicijas, jei jos teikia naudą ir jam. Todėl derinant nuomos sąlygas dėl investicijų, reikia akcentuoti būtent tas investicijas, kurios teikia naudą abiem partneriams.

Septintu klausimu (*Ar Vilniaus miesto savivaldybė tinkamai vykdytų nuomos sutarties priežiūrą, gindama viešąjį interesą?*) buvo siekiama nustatyti, ar savivaldybė tinkamai vykdytų sutarties priežiūrą, gindama viešąjį interesą.

Analizuojant septinto klausimo atsakymus, buvo išskirta viena kokybinė kategorija: tinkama sutarties priežiūra.

**17 lentelė. Tinkama sutarties priežiūra ir viešo intereso gynimas**

Kategorija	Subkategorija	Patvirtinantis teiginys
Tinkama sutarties priežiūra	Miesto tarybos ir privataus partnerio santykis	<i>„šiuo metu partnerystė yra konstruktyvi“</i>
	Netinkamas viešo intereso gynimas	<i>„sutarties priežiūra buvo formali. Viešas interesas nebuvo ginamas visiškai“, „Savivaldybė ne visada tinkamai vykdytų priežiūrą“, „netinkamai... keli prižiūrintis negali sukontroliuoti didelį valdymo aparatą turinčią įmonę“</i>

*Apibendrinimas.* Tik vienas respondentas paminėjo, jog *„šiuo metu partnerystė yra konstruktyvi“*, turėdamas omeny miesto tarybos ir privataus partnerio santykį, taip leisdamas suprasti, kad valdant kitos politinės jėgos daugumai, partnerystė nebuvo konstruktyvi. Keturi iš penkių respondentų paminėjo, kad sutarties priežiūra nebuvo vykdoma tinkamai. Visi paminėjo skirtingus, savo nuomonę grindžiančius, argumentus. Vienas respondentas atsakė, kad *„viešas interesas nebuvo ginamas visiškai“*. Kitas respondentas prastos sutarties priežiūros priežastimi įvardino netinkamą sutartyje priežiūros mechanizmą – *„keli prižiūrintis negali sukontroliuoti didelį valdymo aparatą turinčią įmonę“*. Trečias respondentas paminėjo miesto tarybos politinį sprendimą dėl kurio nukentėjo vartotojai –

„pakilus gamtinių dujų kainai, susidariusios skolos, kartu su bankų kreditais vėliau buvo įskaičiuotos į šilumos tarifą, dėl to nukentėjo vartotojai“. Apibendrinant galima teigti, kad sutarties priežiūra ir viešojo intereso gynimas nebuvo vykdomas tinkamai. Įdomu paminėti, kad nagrinėjant mokslinę literatūrą bei pasaulinių organizacijų studijas, ši viešosios ir privačios partnerystės charakteristika nėra minima kaip sėkmingos partnerystės prielaida.

Aštuntu tyrimo klausimu (*Ar šia sutartimi buvo apribotas politikų kišimasis į įmonės veiklą?*) buvo siekiama nustatyti, politikai darė neigiamą įtaką šilumos tinklų įmonės veiklai.

Analizuojant aštunto klausimo atsakymus, buvo išskirta viena kokybinė kategorija: tiesioginis politikų kišimasis į įmonės veiklą.

### 18 lentelė. Politikų kišimosi į įmonės veiklą ribojimas

Kategorija	Subkategorija	Patvirtinantis teiginys
Tiesioginis politikų kišimasis į įmonės veiklą	Politikų kišimosi ribojimas	<i>„padarytas visiškai neįmanomas“, „kad sumažėjo politikų tiesioginis kišimasis, tai vienareikšmiškai taip“</i>
	Politiinių sprendimų įtaka	<i>„nuo politikų priklauso kaip veikia šilumos ūkis“, „poveikis būna per politikų sprendimų priėmimą ar reikalingų nepriėmimą“</i>

*Apibendrinimas.* Respondentai sutiko, kad pasirašius nuomos sutartį buvo apribotas politikų kišimasis į tiesioginę įmonės veiklą. Tačiau verta pastebėti, kad du respondentai paminėjo tai, kaip teigiamą veiksni, kuris leidžia vykdyti įmonės ilgalaikę strategiją, nėra keičiami vadovai pasikeitus valdančiai daugumai miesto taryboje. O du respondentai paminėjo kaip neigiamą veiksni, kuris neleidžia vykdyti sutarties priežiūros ir ginti viešą interesą. Vienas respondentas atkreipė dėmesį, kad ir apribotas tiesioginis politikų kišimasis į kasdienę įmonės veiklą, bet politiniai sprendimai daro įtaką įmonės veiklai.

Devintu klausimu (*Ar buvo pasiekti nuomos sutarties tikslai?*) buvo siekiama nustatyti ar buvo pasiekti šilumos tinklų nuomos sutartyje išskirti tikslai.

Analizuojant devinto klausimo atsakymus, buvo išskirta viena kokybinė kategorija: sutarties tikslai.

**19 lentelė. Sutarties tikslų pasiekimo nustatymas**

Kategorija	Subkategorija	Patvirtinantis teiginys
Sutarties tikslai	Rodiklių atitikimas sutartiniam įsipareigojimams	<i>„formalūs taip“, „nuomos sutarties tikslai buvo pasiekti“, „taip, tikslai pasiekti“</i>
	Pasiektų tikslų nauda viešajam sektoriui	<i>„naudos iš to negauta – visa nauda privačiam partneriui“, „realūs ne“</i>

*Apibendrinimas.* Visi respondentai atsakydami į klausimą atsakė teigiamai, kad sutarties tikslai yra pasiekti. Tai dar kartą patvirtina, kad privatus partneris vykdė savo įsipareigojimus, pažymima, investicijų į infrastruktūrą prasme. Tačiau trys respondentai atkreipė dėmesį, kaip klausime apie privataus partnerio įsipareigojimų vykdymą, kad sutarties tikslų pasiekimas nedavė laukiamos naudos vartotojams ir viešajam sektoriui. Todėl galima daryti išvadą, kad sutarties tikslai ir įpareigojimai privačiam partneriui nebuvo tinkami ir pakankami viešojo sektoriaus bei viešojo intereso atžvilgiu.

Dešimtu klausimu (*Kokie pagrindiniai veiksniai įtakojo nuomos sutarties tikslų pasiekimą/nepasiekimą?*) buvo siekiama nustatyti veiksnius, labiausiai įtakojusius šilumos tinklų nuomos sutarties pasiekimą ar nepasiekimą.

Analizuojant dešimto klausimo atsakymus, buvo išskirtos dvi kokybinės kategorijos: veiksniai, padėję pasiekti sutarties tikslus, ir veiksniai, trukdę pasiekti sutarties tikslus.

**20 lentelė. Veiksniai, turėję daugiausiai įtakojusius šilumos tinklų nuomos sutarties pasiekimui/nepasiekimui**

Kategorija	Subkategorija	Patvirtinantis teiginys
Veiksniai, trukdę pasiekti sutarties tikslų	Konkurso ir sutarties sąlygos	<i>„Konkurso sąlygos ir sutartis buvo parengtos diletantiškai ir asmenų PPP neturinčių patirties, todėl buvo palikta daugybė klaidų ir padaryta daug klaidų“</i>
Veiksniai, padėję pasiekti sutarties tikslų	Tarptautinės kompanijos dalyvavimas	<i>„dėl tarptautinės kompanijos dalinio dalyvavimo nuomos procese“, „stambus investuotojo finansinės galimybės“</i>
	Viešojo sektoriaus ir privataus sektoriaus bendradarbiavimas	<i>„bendradarbiavimas tarp privataus investuotojo ir viešojo sektoriaus“, „konstruktyvesnis ir orientuotas į bendrą tikslą“</i>
	Politikų kišimosi apribojimas	<i>„privatus verslas neleidžia politikams kištis į įmonės valdymą“</i>

*Apibendrinimas.* Šio klausimo atsakymuose buvo galima išskirti dvi nuomones. Vieni respondentai pateikė veiksnius, trukdančius pasiekti sutarties tikslus ir įvardino šilumos tinklų nuomos konkurso ir sutarties sąlygas, neigiamą viešąją nuomonę. Kiti trys respondentai įvardino skirtingus veiksnius, kurie lėmė sutarties tikslų pasiekimą – tarptautinės kompanijos dalyvavimą (jos patirtį ir finansines galimybes), viešojo sektoriaus ir privataus sektoriaus bendradarbiavimą ir politikų kišimosi į kasdienę įmonės veiklą apribojimą.

Vienuoliktu klausimu (*Kokius šios partnerystės privalumus ir trūkumus galite įvardinti?*) buvo siekiama praplėsti prieš tai buvusį klausimą ir nustatyti šios partnerystės privalumus ir trūkumus.

Analizuojant vienuolikto klausimo atsakymus buvo išskirtos dvi kokybinės kategorijos: partnerystės privalumai ir partnerystės trūkumai.

**21 lentelė. Viešojo ir privataus kapitalo partnerystės Vilniaus šilumos tinkluose privalumai ir trūkumai**

Kategorija	Subkategorija	Patvirtinantis teiginys
Partnerystės privalumai	Politikų kišimosi apribojimas	<i>„sumažėjo politikų įtaką į kasdienes valdymo sprendimus“</i> ,
	Šilumos ūkio modernizavimas	<i>„partnerystė paskatino techninę pažangą“, „stambiaus investuotojo atėjimas davė daug intelektualine prasme. Pateikiama daug techninių teisės aktų projektų, teikiamos pastabos“, „Atnešė techninę, vadybinę ir intelektualinę patirtį“, „šilumos ūkyje buvo pradėtos diegti modernios technologijos“</i>
Partnerystės trūkumai	Politinių motyvų dominavimas prieš ekonominius	<i>„užsimerkiama į ekonominę realybę ir priėminėjami sprendimai PR’iniaisi tikslais“</i>
	Netinkama techninė – ekonominė kontrolė	<i>„nuomininkas nėra suinteresuotas, kad į nuomos pabaigą įmonė nebūtų nugyventa“, „ nėra efektyvios kontrolės būdų ir rodiklių, kaip įvertinti įmonės techninį stovį“, „Techninis-technologinis auditas nėra atliekamas“, „nuomotojas gali gauti viršpelnius naudodamas dukterines kuro, dalių ir atsargų tiekimo, bei remonto ir gamybos remonto paslaugų tiekimo įmones“, „šilumos kiekių apskaitos neskaidrumas“</i> ,

		<i>„šilumos tiekimo reguliavimo neskaidrumas”</i>
	Piktnaudžiavimas monopoline padėtimi	<i>„nepriklausomų tiekėjų pašalinimas ir blokavimas”, „natūralioje monopolijoje labai abejotinas privataus partnerio dalyvavimas“</i>

*Apibendrinimas.* Dėk klausimo struktūros ir atviro tipo, respondentai savo atsakymuose įvardino daug veiksnių, kuriuos galima laikyti analizuojamos partnerystės privalumais ir trūkumais. Privalumais įvardintos jau prieš tai buvusiuose atsakymuose išskirtos subkategorijos – politikų kišimosi apribojimas ir šilumos ūkio modernizavimas. Įvardinant trūkumus buvo daug sunkiau išskirti subkategorijas, kadangi trūkumus lengva priskirti sutarties priežiūros užtikrinimo trūkumui, tačiau, pasitelkdami prieš tai buvusių atsakymus, galime daryti prielaidą, kad netinkamas sutarties priežiūra atsiranda dėl sutarties sąlygų, leidžiančių privačiam partneriui taip elgtis – *„nuomininkas nėra suinteresuotas, kad į nuomos pabaigą įmonė nebūtų nugyventa“*, *„nuomotojas gali gauti viršpelnius naudodamas dukterines kuro, dalių ir atsargų tiekimo, bei remonto ir gamybos remonto paslaugų tiekimo įmones”*. Taip pat buvo paminėti piktnaudžiavimo monopoline padėtimi teiginiai. Tačiau jų pirminę priežastį taip pat būtų galima priskirti prie netinkamos sutarties vykdymo priežiūros arba netinkamo teisinio reguliavimo. Dar vienas respondentas išskyrė *„politinės kultūros“* aspektą. Kada visi sprendimai, viena politinė partija ar opozicija prieštarauja visiems, net ir ekonomiškai naudingiems sprendimams, kadangi jie yra pasiūlyti pozicijos šilumos tiekėjo.

Dvyliktas tyrimo klausimo (*Kaip manote, ar Vilniaus šilumos tinklų situacija (paslaugos kokybė, prieinamumas, paslaugos kainos, investicijos į infrastruktūrą) skirtųsi jei šilumos tinklai nebūtų išnuomoti?*) tikslas buvo nustatyti sutarties poveikį Vilniaus šilumos ūkiui.

Analizuojant dvylikto klausimo atsakymus buvo išskirta viena kategorija – nuomos sutarties poveikis.

**22 lentelė. Nuomos sutarties poveikis Vilniaus šilumos ūkiui**

Kategorija	Subkategorija	Patvirtinantis teiginys
Nuomos sutarties poveikis.	Teigiamas poveikis šilumos ūkiui	<i>„nepalyginamai blogesnė“, „jei sutartis nebūtų sudaryta, Vilniaus šilumos ūkis atrodytų žymiai prasčiau“, „jeigu Vilniaus šilumos tinklai nebūtų išnuomoti, jie būtų nugyventi“, „vyktų dažna vadovaujančių darbuotojų kaita iš rinkimus laimėjusių partijų sąrašo“, „paskutiniai specialistai būtų išvaryti iš įmonės, nes nesitaikstytų su nekompetetingais sprendimais“, „tik privatus kapitalas buvo pajėgus atsilaikyti spaudimui griauti cetralizuotus šilumos tinklus ir decentralizuoti šilumos tiekimą“</i>
	Neprognozuojamas poveikis	<i>„taip skirtųsi, tačiau sunku prognozuoti, kurie parametrai būtų geresni, kurie blogesni“, „taikant UAB „Vilniaus vandenys“ analogiją, yra galima teigti, kad šilumos kaina būtų viena pigiausių Lietuvoje“, „esant dabartiniai situacijai galima būtų įvykdyti visas tas investicijas ir pertvarkymus“, „išsileidžiant Valstybės kapitalą ir įmonę reorganizuojant į akcinę bendrovę“, „neblogas pvz. „Panevėžio energija“, „Klaipėdos energija““</i>

*Apibendrinimas.* Atsakymuose į šį klausimą išsiskyrė dvi nuomonės. Du respondentai labai užtikrintai teigė, kad situacija Vilniaus šilumos ūkyje būtų „nepalyginamai blogesnė“, o kiti trys respondentai neturėjo tvirtos nuomonės kaip atrodytų šilumos ūkis, jei jis nebūtų išnuomotas privačiam partneriui. Buvo išsakytos prielaidos, kad esant tam tikroms aplinkybėms („esant dabartiniai situacijai galima būtų įvykdyti visas tas investicijas ir pertvarkymus“), t.y. stabiliai ekonominiai situacijai, užtikrinant korupcijos prevenciją („apriboti politikų „apetitus“ ir kišimasi į įmonės veiklą“) ir pritraukiant ES lėšas („pritraukti ES lėšų modernizavimui, perėjimui prie biokuro“) šilumos ūkio

situacija labai stipriai nesiskirtų nuo esamos, o gal ir būtų geresnė („taikant UAB „Vilniaus vandenys“ analogija, yra galima teigti, kad šilumos kaina būtų viena pigiausių Lietuvoje“, „įsileidžiant Valstybės kapitalą ir įmonę reorganizuojant į akcinę bendrovę“, „neblogas pvz. „Panevėžio energija“, „Klaipėdos energija““).

Todėl apibendrinami tyrimo respondentų pateiktus atsakymus ir įvertindami analizės duomenis, galime suformuluoti empiriniam tyrimui iškelto uždavinio rezultatus – pagrindinius veiksnius, kurie leido pasiekti Vilniaus šilumos tinklų nuomos sutarties tikslus:

- Tarptautinės kompanijos patirtis ir inovacijos, kurios leido modernizuoti ūkį ir teikti kokybiškas paslaugas vartotojui;
- Konstruktivus viešojo ir privataus sektoriaus bendradarbiavimas, palaikant ekonomiškai naudingus sprendimus ir nepalaikant sprendimų, kurie kenktų viešam interesui;
- Politikų kišimosi į kasdienę įmonės veiklą apribojimas;

Tyrimo respondentai išskyrė šiuos pagrindinius veiksnius, kurie trukdė tikslų pasiekimui:

- Netinkamos konkurso sąlygos ir neskaidrus privataus partnerio parinkimas;
- Netinkamos sutarties sąlygos, kurios leido privačiam partneriui naudotis monopoline padėtimi;
- Netinkamas viešo intereso gynimas ir nepakankama sutarties vykdymo priežiūra.

Antras empirinio tyrimo uždavinys buvo nustatyti viešojo ir privataus sektoriaus partnerystės veiksmų įtaką sutarties vykdymui, vykdymo priežiūrai ir tikslų pasiekimui. Atlikus tyrimą buvo nustatyti šie viešos ir privačios partnerystės privalumai:

- Pasiiekti nuomos sutarties tikslai. Privataus sektoriaus partneris vykdė savo įsipareigojimus pagal sutartį, vykdė investicijas pagal sutarties investicijų planą, kas leido įmonei ženkliai pagerinti savo ekonominę situaciją;
- Vilniaus šilumos ūkio modernizavimas. Užsienio investuotojas pritaikęs patirtį ir inovacijas skatino ne tik technologinę pažangą, bet ir įdėjo intelektualinį indėlį į šilumos ūkio teisinį reguliavimą, pateikiama daug techninių teisės aktų projektų, teikiamos pastabos ruošiamiems įstatymo projektams;



- Politikų kišimosi į kasdienę įmonės veiklą apribojimas. Kadangi šis aspektas buvo respondentų minėjamas gana dažnai, galime daryti išvadą, kad politikų kišimasis į kasdienę įmonės veiklą yra dažnas reiškinys viešojo sektoriaus organizacijose.

Taip pat respondentai nurodė šiuos trūkumus:

- Politinių motyvų dominavimas prieš ekonominius. Partijos, esančios miesto tarybos opozicijoje, o kartais ir valstybiniu lygiu, nepritaria net ir ekonomiškai naudingiems projektams, kurie yra siūlomi pozicijos arba šilumos tiekėjo (pvz. nepritarimas Vilniaus trečią termofikacinę elektrinę pervesti į kogeneracinę, naudojančią biokurą);
  - Netinkama techninė – ekonominė kontrolė. Nėra atliekamas techninis – technologinis įmonės auditas, sudarytas netinkamas sutarties priežiūros mechanizmas.
  - Galimybė piktnaudžiauti monopoline padėtimi. Tyrime buvo paminėta, kad privatus partneris turi galimybių naudotis savo monopoline padėtimi (pvz. sudėtingos techninės sąlygos nepriklausomų šilumos tiekėjų prisijungimui į šilumos tinklus).

## IŠVADOS

1. Išanalizavus viešosios politikos vertinimo principus bei modelius galima teigti, kad viešosios politikos vertinimo principus apibrėžia 1) vertinimo objektas: programa, organizacija, paslauga, personalas, įstatymai, procedūros; 2) vertinimo funkcija: planavimo tobulinimas, atskaitomybės užtikrinimas, politikos įgyvendinimo tobulinimas, žinių kūrimas, bendruomenės stiprinimas, organizacinis mokymasis; 3) vertinimo kriterijai: efektyvumas, produktyvumas, pakankamumas, teisingumas, gebėjimas reaguoti, tinkamumas. Priklausomai nuo išskirtų viešosios politikos vertinimo principų mokslininkai pateikia gana skirtingas vertinimo modelių klasifikacijas, tačiau nepriklausomai nuo to, kokiai vertinimo metodų grupei yra priskiriamas (efektyvumo, į metodų panaudojimą orientuotų, rezultatų), tikslų pasiekimo vertinimo modelis yra vienas populiariausių, kuris leidžia viešosios politikos vertintojams nustatyti ar programai iškelti tikslai buvo pasiekti ir kokie programos aspektai sąlygojo tikslų pasiekimą.

Naudojant vertinimo funkcijos nustatymo kriterijus, analizuojamos sutarties vertinimui buvo pasirinktos šios viešojo ir privataus sektoriaus partnerystės charakteristikos:

1) *privalumai*: inovacijų viešajame sektoriuje skatinimas ir privataus sektoriaus patirties ir gebėjimų perėmimas, tolygus rizikų padalinimas, politikų įtakos apribojimas;

2) *trūkumai*: per didelė infrastruktūros kaina, neigiami ateities fiskaliniai rodikliai, nepakankamas ilgo laikotarpio sutarčių lankstumas;

3) *galimos rizikos*: neskaidrus partnerio parinkimas, iškilusių problemų sprendimas “už sutarties ribų”, nepagrįstas reguliuojamo turto vertės didinimas.

2. Išnagrinėjus Lietuvos šilumos ūkio raidą galima teigti, kad ši ūkio šaka po įgyvendintos valdymo reformos ir privataus kapitalo atėjimo ženkliai pagerino savo techninius ir ekonominius veiklos rodiklius, tačiau egzistuojantys rinkos trūkumai ir išskaidyta viešojo administravimo subjektų kompetencija bei atsakomybė, neleido pasiekti vienodų ir vartotojams priimtinių šilumos kainų. LR Šilumos ūkio įstatyme yra neišvengta besidubliuojančių Valstybinės kainų ir energetikos kontrolės komisijos bei savivaldybės institucijų funkcijų, nustatant šilumos kainas ir tarifus. Šilumos ūkio įstatymas išplečia savivaldybių institucijų bendruose (energetikos bei vietos savivaldos) įstatymuose

numatytas galias – organizuoti šilumos tiekimą – ir suteikia teises bei pareigas dalyvauti nustatant šilumos ir karšto vandens kainas bei tarifus. Šiuo metu šilumos ūkių situacija ir šilumos kainos savivaldybėse skiriasi gana ženkliai – šilumos kaina Lietuvos miestuose 2012 metais skiriasi 81 proc., o LR Energetikos ministerijos pateikti duomenys rodo, kad privačių subjektų valdomose įmonėse vidutinė šilumos kaina yra didesnė 25 procentais nei savivaldybių valdomose įmonėse. Todėl galima teigti, kad šilumos kainą vartotojams įtakoja ne tik techniniai ir ekonominiai bendrovių parametrai, tačiau ir viešojo administravimo subjektų politiniai sprendimai.

3. Atlikus empirinį tyrimą, Vilniaus šilumos tinklų nuomos sutarties atvejo vertinimą viešojo ir privataus sektoriaus partnerystės aspektais, ir išanalizavus gautus duomenis, buvo nustatyti šie viešojo ir privataus sektoriaus partnerystės privalumai ir trūkumai:

- *Partnerystės privalumai:* privataus sektoriaus partnerio įsipareigojimų vykdymas, pagal sutarties investicijų planą, leido ženkliai pagerinti įmonės ekonominę situaciją; šilumos ūkio modernizavimas, pritaikant užsienio investuotojo patirtį ir inovacijas, paskatino ne tik technologinę, bet ir intelektinę sektoriaus pažangą; politikų kišimosi į kasdienę įmonės veiklą apribojimas, leido išvengti įmonės vadovų ir vedančių specialistų kaitos, susijusios su rinkimų rezultatais;

- *Partnerystės trūkumai:* nepakankamas viešo intereso gynimas ir netinkamas sutarties vykdymo priežiūros mechanizmas, pavedant jį nepakankamai resursų turinčiai akcinei bendrovei „Vilniaus šilumos tinklai“, kuris neužtikrina reikiamos techninės – ekonominės kontrolės; nuomos sutartyje ir valstybiniame reguliavime esančios spragos, suteikiančios galimybę privačiam investuotojui naudotis monopoline padėtimi (įsigyjant kurą, sudarant sunkumus nepriklausomiems šilumos tiekėjams prisijungti prie operatoriaus tinklo); politinių motyvų dominavimas prieš ekonominius, kada savivaldybės taryba nepritaria net ir ekonomiškai naudingiems investiciniams projektams.

Tyrimo hipotezė, kad Vilniaus šilumos tinklų nuoma nepasiekė nuomos sutartyje iškeltų tikslų, pasitvirtino iš dalies, kadangi nebuvo užtikrintas sutarties įgyvendinimo priežiūros vykdymas, tačiau buvo nustatyti veiksniai, sąlygoję sutarties rodiklių pasiekimą.

## REKOMENDACIJOS

### *Lietuvos Respublikos Vyriausybei:*

1. Siekiant didinti viešojo ir privataus sektorių partnerystės projektų galimą naudą viešajam interesui bei jų įgyvendinimo ir priežiūros kokybę, inicijuoti teisės aktų pakeitimus juose nustatant:

- Pareigą savivaldybių kontrolės ir audito tarnyboms teikti išvadas dėl viešojo ir privataus sektorių partnerystės projekto tikslingumo, pateikiant vertinimą ne tik jo atitikimo teisės aktams, bet ir ekonominės bei socialinės naudos aspektais;
- Pareigą viešojo sektoriaus partneriui sukurti sutarčių vykdymo kontrolės modelį, įsteigiant vykdymo priežiūrą vykdančią organą bei apibrėžiant jo funkcijas ir atsakomybes.

### *Savivaldybių institucijoms:*

2. Sudarant šilumos ūkių nuomos ar nuomos pratęsimo sutartis, į sudaromas specialios komisijos (pagal LR Koncesijų įstatymo 5 straipsnio 3 punktą), skirtos koncesijos suteikimui organizuoti ir koncesijos suteikimo procedūroms atlikti, sudėtį įtraukti Valstybinės kainų ir energetikos kontrolės komisijos atstovus dėl sutarties tikslų ir rodiklių suderinimo su galiojančiais valstybinio reguliavimo ir kainodaros principais šilumos ūkyje.

## LITERATŪRA

### Teisės ir kiti normatyviniai aktai

1. **Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2004/8/EB dėl termofikacijos skatinimo, remiantis naudingosios šilumos paklausa vidaus energetikos rinkoje, ir iš dalies keičianti Direktyvą 92/42/EEB.** – 2004 Specialusis leidimas: 2004-12-30 Nr. 1.
2. **Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2004/18/EB dėl viešojo darbų, prekių ir paslaugų pirkimo sutarčių sudarymo tvarkos derinimo.** – Oficialusis leidinys, 2004 L 134, p. 114-240.
3. **Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2006/123/EB dėl paslaugų vidaus rinkoje.** – Oficialusis leidinys, 2006-12-27, Nr. L 376.
4. **Dėl įmonių, veikiančių energetikos srityje, energijos ar kuro, kurių reikia elektros ir šilumos energijai gaminti, pirkimų tvarkos patvirtinimo.** – Vilnius: Valstybės žinios, 2013, Nr. 63-3124
5. **Dėl Nacionalinės energetinės nepriklausomybės strategijos patvirtinimo.** – Vilnius: Valstybės žinios 2012, Nr. 80-4149.
6. **Dėl Šilumos ūkio specialiųjų planų rengimo taisyklių patvirtinimo.** – Vilnius: Valstybės žinios, 2004, Nr. 12-360.
7. **Green Paper on Public-Private Partnerships and Community law on Public Contracts and Concessions,** COM (2004) 327 final.
8. **Lietuvos Respublikos energetikos įstatymas.** – Vilnius: Valstybės žinios. 2002, Nr. 56-2224.
9. **Lietuvos Respublikos investicijų įstatymas.** – Vilnius: Valstybės žinios. 1999, Nr. 66-2127
10. **Lietuvos Respublikos šilumos ūkio įstatymas.** – Vilnius: Valstybės žinios. 2007, Nr. 130-5259.
11. **Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas.** – Vilnius: Valstybės žinios. 1999, Nr. 60-1945; 2006, Nr. 77-2975.
12. **Lietuvos Respublikos koncesijų įstatymas.** – Vilnius: Valstybės žinios. 2003, Nr. 70-3163;
13. **Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo pakeitimo įstatymas.** – Vilnius: Valstybės žinios. 2008, Nr. 113-4290.

14. **Valstybinės kainų ir energetikos kontrolės komisijos 2008 m. kovo 15 d. nutarimas Nr. O3-41 „Dėl Šilumos kainų nustatymo metodikos“.** – 2008, Nr. 35-1270.

### **Moksliniai šaltiniai**

15. **Alkin M. C.** Evaluation Roots – Tracing Theorists' Views and Influences. – Sage Publications, 2004.
16. **Dunn N.W.** Viešosios politikos analizė. Įvadas. – Vilnius: Homo liber, 2006.
17. **Dūda M.** Teoriniai viešojo ir privataus sektorių partnerystės įgyvendinimo aspektai // Viešoji politika ir administravimas: mokslo darbai. – Kaunas: Kauno technologijos universitetas, 2010, Nr. 33. – p. 139-151
18. **Dvorak J.** Viešosios politikos vertinimas Lietuvoje: diegimas, mastas ir reikšmingumas: daktaro disertacija: Socialiniai mokslai, politikos mokslai (02S). Kaunas: Vytauto didžiojo universitetas, 2011.
19. **Hansen H. F.** Choosing Evaluation Models. A Discussion on Evaluation Design. – Evaluation, 2005, Vol. 11, No 4.
20. **Kavaliauskaitė V., Jucevičius R.** Viešojo ir privataus sektorių partnerystės svarba realizuojant regionų konkurencinę strategiją // Ekonomika ir vadyba: 2009. Nr. 14.
21. **Luobikienė I.** Sociologinių tyrimų metodika. – Kaunas: KTU leidykla Technologija, 2002.
22. **Obrazcovas V. ir kt.** Valstybės ir savivaldybių turto valdymas ir privatizavimas: teorija ir praktika. Pirmoji knyga. – Vilnius: Lietuvos teisės universiteto Leidybos centras, 2003. – 328 p.
23. **Obrazcovas V., Savas E.S.** Viešųjų paslaugų privatizavimas: praktika ir patirtis. Vilnius: Mykolo Romerio universiteto Leidybos centras, 2009. – 316 p.
24. **Parsons W.** Viešoji politika: politikos analizės teorijos ir praktikos įvadas. – Vilnius: Eugrimas, 2001.
25. **Raipa A.** Viešasis administravimas, Kaunas: Technologija, 2001, p. 37
26. **Raipa A. ir kt.** Modernus viešasis valdymas: kolektyvinė monografija. – Kaunas : Vitae Litera, 2012. – p.185-186

27. **Sardan P.** Public - Private Partnership in France: a Polymorphous and Unacknowledged Category of Public Policy // *International Review of Administrative Sciences*. - 2004, Vol. 70, No 2, – p. 233-251.
28. **Scriven M.** *Evaluation Thesaurus*. – Newbury Park, CA: SAGE, 1991.
29. **Segalovičienė I.** Vertinimas viešajame valdyje: samprata ir modeliai // *Viešoji politika ir administravimas*. – Vilnius: Mykolo Romerio universiteto Leidybos centras, 2011, T. 10, Nr. 3.
30. **Stufflebeam D. L.** An Evaluation of Evaluation Approaches and Models. In: *Stufflebeam, L. D., Shinkfield, A. J. – Evaluation Theory, Models, and Applications*, 2007.
31. **Šutavičienė Ž.** Viešojo ir privataus sektorių partnerystės poreikis ir galimybės Lietuvoje // *Socialinių mokslų studijos: mokslo darbai*. – Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2011, Nr. 3(3), – p. 789–815.
32. **Tidikis R.** *Socialinių tyrimų mokslų metodologija*. – Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2003.
33. **Urbonavičius S.** Koncesijos samprata ir teisinis reguliavimas // *Socialinių mokslų studijos: mokslo darbai*. – Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2010.
34. **Vedung, E.** *Public Policy and Program Evaluation*. – New Brunswick, NJ: Transaction Publishers, 1997.
35. **Vilpišauskas R., Nakrošis V.** *Politikos įgyvendinimas Lietuvoje ir Europos sąjungos įtaka*. – Vilnius: Eugrimas, 2003.

#### **Internetiniai šaltiniai**

36. **Evaluation Models, Approaches, and Designs**. 2004, p. 101, [http://www.sagepub.com/upm-data/5068\\_Preskill\\_Chapter\\_5.pdf](http://www.sagepub.com/upm-data/5068_Preskill_Chapter_5.pdf) [žiūrėta 2014-02-02]
37. **Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management**. [http://www.oecd.org/document/3/0,3746,en\\_2649\\_34435\\_45600899\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/3/0,3746,en_2649_34435_45600899_1_1_1_1,00.html) [žiūrėta 2014-01-16]
38. **Lietuvos šilumos tiekėjų asociacijos įstatai**. <http://lsta.lt/lt/pages/apie-asociacija/istatai> [žiūrėta 2014-01-18]

39. **Nacionalinė energetikos nepriklausomybės strategija.** LR Energetikos ministerija, 2012. [http://www.enmin.lt/lt/uploads/energetines\\_nepriklausomybes\\_strategija.pdf](http://www.enmin.lt/lt/uploads/energetines_nepriklausomybes_strategija.pdf) [žiūrėta 2013-12-14]
40. **Partnerystė Lietuvoje - partnerystės formos.** Centrinė projektų valdymo agentūra, 2010. <http://www.ppplietuva.lt/naujienos/puslapis-4.html> [žiūrėta 2014-02-07]
41. **Partnerystės privalumai ir trūkumai.** LR Finansų ministerija, 2009. <http://www.finmin.lt/web/finmin/ppp/sw> [žiūrėta 2014-02-11]
42. **Pozicija dėl viešosios ir privačios partnerystės projektų centralizuoto šilumos tiekimo sektoriuje,** Lietuvos laisvosios rinkos institutas, 2010. [http://www.lsta.lt/files/Straipsniai/LLRI/100720\\_LLRI%20del%20VPP%20CST%20sektoriuje%20\(3\).pdf](http://www.lsta.lt/files/Straipsniai/LLRI/100720_LLRI%20del%20VPP%20CST%20sektoriuje%20(3).pdf) [žiūrėta 2014-02-24]
43. **Privatus ir viešas kapitalas Lietuvos centralizuoto šilumos tiekimo sektoriuje.** Lietuvos energetikos konsultantų asociacija, 2010. [http://www.lsta.lt/files/studijos/2010%20metu/A-48\\_Privatus%20ir%20viesas%20CST%20galutine%20versija%202010.09.22.pdf](http://www.lsta.lt/files/studijos/2010%20metu/A-48_Privatus%20ir%20viesas%20CST%20galutine%20versija%202010.09.22.pdf) [žiūrėta 2013-11-27]
44. **Rekomendacijos dėl valstybės pagalbos taikymo,** LR Finansų ministerija, 2012. [http://www.esparama.lt/c/document\\_library/get\\_file?uuid=3931cad2-771c-464c-93ce-0eb47f86b966](http://www.esparama.lt/c/document_library/get_file?uuid=3931cad2-771c-464c-93ce-0eb47f86b966) [žiūrėta 2014-02-04]
45. **Šilumos tiekimo bendrovių 2012 metų ūkinės veiklos apžvalga.** Lietuvos šilumos tiekėjų asociacija, 2013. [http://lsta.lt/files/statistika/19493\\_LSTA\\_Ukines%20veiklos%20apzvalga\\_2012\\_WEB.pdf](http://lsta.lt/files/statistika/19493_LSTA_Ukines%20veiklos%20apzvalga_2012_WEB.pdf) [žiūrėta 2013-12-02]
46. **Šilumos tiekimo bendrovių 2011 metų ūkinės veiklos apžvalga.** Lietuvos šilumos tiekėjų asociacija, 2012. [http://lsta.lt/files/statistika/2011\\_statistika.pdf](http://lsta.lt/files/statistika/2011_statistika.pdf) [žiūrėta 2013-12-02]
47. **Šilumos tiekimo bendrovių 2010 metų ūkinės veiklos apžvalga.** Lietuvos šilumos tiekėjų asociacija, 2011. [http://lsta.lt/files/statistika/13361%20LSTA%20ukines%20veiklos%20apzvalga%202010\\_W.pdf](http://lsta.lt/files/statistika/13361%20LSTA%20ukines%20veiklos%20apzvalga%202010_W.pdf) [žiūrėta 2013-12-02]
48. **Šilumos tiekėjų suskirstymas į grupes pagal per 2012 metus realizuotą šilumos kiekį.** Valstybinė kainų ir energetikos kontrolės komisija, 2012. <http://www.regula.lt/siluma/Puslapiai/silumos-tiekejususkirstymas-i-grupes-pagal-per-2012-metus-realizuota-silumos-kieki.aspx> [žiūrėta 2013-12-20]



49. **Šilumos ūkio įstatymo pristatymas.** LR Energetikos ministerija, 2012.  
[http://www.enmin.lt/lt/naujienos/Silumos\\_ukio\\_istatymo\\_pristatymas\\_20120926.pdf](http://www.enmin.lt/lt/naujienos/Silumos_ukio_istatymo_pristatymas_20120926.pdf) [žiūrėta 2013-11-18]
50. **Ten Steps to a Results-Based Monitoring and Evaluation System.**  
<http://www.oecd.org/dataoecd/23/27/35281194.pdf> [žiūrėta 2014-01-16]
51. **Viešojo ir privataus sektorių partnerystė ir Europos sąjungos struktūrinių fondų naudojimas.** – Vilnius: Viešosios politikos ir vadybos institutas, 2005.  
<http://www.vpvi.lt/assets/Publikacijos/viesojo-ir-privataus-sektoriu-partneryste.pdf> [žiūrėta 2014-01-28]
52. **Viešojo ir privataus sektorių partnerystės projektų vadovas,** Centrinė projektų valdymo agentūra, 2010.  
[http://www.ppplietuva.lt/images/files/metodikos/07\\_21\\_I\\_metodikos\\_paketas\\_nauja\\_redakcija.pdf](http://www.ppplietuva.lt/images/files/metodikos/07_21_I_metodikos_paketas_nauja_redakcija.pdf)  
[žiūrėta 2014-02-04]
53. **Vilniaus šilumos tinklų nuomos sutarties projektas.**  
[www.old.vilnius.lt/doc/kuro\\_k/NUOMOS\\_SUTARTIS\\_1.doc](http://www.old.vilnius.lt/doc/kuro_k/NUOMOS_SUTARTIS_1.doc)
54. **Vilniaus šilumos ūkio ateitis.** Vilniaus miesto savivaldybė, 2012.  
[http://www.lsta.lt/files/seminarai/121010\\_Valstybes%20konferencija/16\\_A.Zuokas\\_LEK2012.pdf](http://www.lsta.lt/files/seminarai/121010_Valstybes%20konferencija/16_A.Zuokas_LEK2012.pdf)  
[žiūrėta 2013-11-06]

**Šeškevičius D.** Viešosios politikos vertinimas: Vilniaus miesto šilumos tinklų nuomos atvejais / Energetikos politikos ir vadybos magistro baigiamasis darbas. Vadovas: doc. dr. A. Stasiukynas. – Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, Politikos ir vadybos fakultetas, 2014. - 95 p.

## ANOTACIJA

**Raktiniai žodžiai:** Viešosios politikos vertinimas, viešojo ir privataus sektoriaus partnerystė, šilumos ūkis, šilumos ūkio politika, privataus kapitalo dalyvavimas šilumos ūkyje, Vilniaus šilumos tinklų nuoma.

Magistro baigiamojo darbo tema „Viešosios politikos vertinimas: Vilniaus miesto šilumos tinklų nuomos atvejais“.

Darbo teorinėje dalyje analizuojami viešosios politikos vertinimo principai bei modeliai ir nustatomos viešojo ir privataus sektoriaus partnerystės charakteristikos. Antroje darbo dalyje nagrinėjami Lietuvos šilumos ūkio teisinio reguliavimo principai ir Lietuvos šilumos energetikos sektoriaus raida, privataus kapitalo dalyvavimas šilumos ūkyje bei viešojo valdymo ypatumai. Paskutinėje dalyje atliekamas empirinis tyrimas, pusiau struktūrizuotas ekspertų interviu, nustatomi pagrindiniai veiksniai, turėję didžiausią įtaką Vilniaus šilumos tinklų nuomos sutarties tikslų pasiekimui bei analizuojamos viešojo ir privataus sektoriaus partnerystės privalumai ir trūkumai.

**Šeškevičius D.** Evaluation of public policy: the case of Vilnius city heating network concession / Master's work in Energetics Policy and Management. Supervisor: doc. dr. A. Stasiukynas. – Vilnius: Mykolas Romeris University, Department of Politics and Management, 2014. - 95 p.

## ANNOTATION

**Keywords:** Public policy evaluation, public and private sector partnership, heating facilities, heating sector policy, participation of private capital in the heat sector, Vilnius heating network rent.

Master's final work thesis “Evaluation of public policy: the case of Vilnius city heating network concession”.

In the theoretical part of final work, it is analysis of principles and models of evaluation of the public policy and identification of public and private sector partnership characteristics. The second part deals with juridical regulatory principles of Lithuanian heat sector and Lithuanian heat energy sector development, participating of private capital in the heat production and public management features. The last part completes the empirical study, semi-structured interviews with experts, identifies the main factors that have the greatest impact on the achievement of rental agreement goals of Vilnius heating network and analyses the advantages and disadvantages of public and private sector partnership.

**Šeškevičius D.** Viešosios politikos vertinimas: Vilniaus miesto šilumos tinklų nuomos atvejis / Energetikos politikos ir vadybos magistro baigiamasis darbas. Vadovas: doc. dr. A. Stasiukynas. – Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, Politikos ir vadybos fakultetas, 2014. - 95 p.

## SANTRAUKA

Energetikos politikos ir vadybos magistro baigiamojo darbo tema „Viešosios politikos vertinimas: Vilniaus miesto šilumos tinklų nuomos atvejis“ yra aktuali, nes šiuo metu šilumos ūkių situacija ir šilumos kainos savivaldybėse skiriasi gana ženkliai – šilumos kaina Lietuvos miestuose skiriasi daugiau nei 2 kartus, o LR Energetikos ministerijos pateikti duomenys rodo, kad privačių subjektų valdomose įmonėse vidutinė šilumos kaina yra didesnė 25 procentais nei savivaldybių valdomose įmonėse. Todėl galima teigti, kad nors ir šilumos įmonių valstybinis reguliavimas yra vienodas, priežiūrą atlieka tos pačios institucijos, šilumos kaina priklauso ne tik nuo techninių ir ekonominių bendrovių parametrų, tačiau ir nuo viešojo administravimo subjektų priimamų politinių sprendimų.

Darbo problema – kokie viešojo ir privataus sektoriaus partnerystės aspektai turėjo didžiausią įtaką Vilniaus šilumos tinklų nuomos sutarties tikslų pasiekimui? Šio darbo tikslas - atlikti Vilniaus šilumos tinklų nuomos atvejo vertinimą viešojo ir privataus sektoriaus partnerystės aspektais. Tikslui pasiekti buvo išsikelti tokie uždaviniai: 1) Išanalizuoti viešosios politikos vertinimo principus bei modelius ir nustatyti viešos ir privačios partnerystės charakteristikas; 2) Išnagrinėti Lietuvos šilumos energetikos sektoriaus raidą ir viešojo valdymo ypatumus; 3) Įvertinti Vilniaus šilumos tinklų nuomos sutarties atvejį viešojo ir privataus sektorių partnerystės aspektais.

Darbe buvo panaudoti šie mokslinio tyrimo metodai – analizės, aprašomasis, lyginimo, sisteminės analizės ir apibendrinimo metodai bei empirinis tyrimo metodas - ekspertų interviu.

Išanalizavus visu dokumentus ir atlikus tyrimą, buvo nustatyti pagrindiniai veiksniai, kurie turėjo didžiausią įtaką Vilniaus šilumos tinklų nuomos sutarties tikslų pasiekimui: 1) Tarptautinės kompanijos patirtis ir inovacijos, kurios leido modernizuoti ūkį ir teikti kokybiškas paslaugas vartotojui; 2) Konstruktivus viešojo ir privataus sektoriaus bendradarbiavimas, palaikant ekonomiškai naudingus

sprendimus ir nepalaikant sprendimų, kurie kenktų viešam interesui; 3) Politikų kišimosi į kasdienę įmonės veiklą apribojimas. Pagrindiniai veiksniai, kurie trukdė tikslų pasiekimui: 1) Netinkamos konkurso sąlygos ir neskaidrus privataus partnerio parinkimas; 2) Netinkamos sutarties sąlygos, kurios leido privačiam partneriui naudotis monopoline padėtimi; 3) Netinkamas viešo intereso gynimas ir nepakankama sutarties vykdymo priežiūra, neleido pilnai užtikrinti viešojo intereso gynimo.

Darbo pirmojoje dalyje buvo išanalizuoti viešosios politikos vertinimo principai bei modeliai ir nustatytos viešojo ir privataus sektoriaus partnerystės charakteristikos. Antrojoje dalyje išnagrinėti Lietuvos šilumos energetikos sektoriaus raida ir viešojo valdymo ypatumai. Trečioji dalyje, remiantis tyrimu, buvo nustatyti pagrindiniai veiksniai, kurie turėjo didžiausią įtaką Vilniaus šilumos tinklų nuomos sutarties tikslų pasiekimui.

**Šeškevičius D.** Evaluation of public policy: the case of Vilnius city heating network concession / Master's work in Energetics Policy and Management. Supervisor: doc. dr. A. Stasiukynas. – Vilnius: Mykolas Romeris University, Department of Politics and Management, 2014. - 95 p.

## SUMMARY

Energy Policy and Management master's thesis on “Evaluation of public policy: the case of Vilnius city heating network concession” is relevant, because at this moment the situation of the heat sector and heat prices in municipalities vary quite significantly - the price of heat in Lithuanian cities differs more than 2 times, and the data of Ministry of Energy shows that the average price of heat is higher than 25 per cent in enterprises owned by private subjects than owned by municipalities. Therefore, it can be claimed that, although the state regulation of the heat companies is the same and the same institutions carry out supervision, the heat price depends not only on the technical and economic parameters of the companies, but also on the political decisions of the public administration bodies.

This work problem is what the public and private sector partnership aspects had the greatest impact on achieving the goals of the lease agreement of Vilnius heating network? The aim of this work is to fulfil the assessment of the rental case of Vilnius heating network in public and private partnership aspects. To achieve the goals, there were developed the following tasks: 1) to analyse the principles and patterns of public policy evaluation and identify the public and private partnership characteristics; 2) to examine the development and public management features of Lithuanian heat energy sector; 3) to evaluate the rental case of Vilnius heat network in the public and private sectors' partnership aspects.

In the work, there were used these methods of scientific research - analysis, descriptive, comparison, system analysis and generalisation methods, and empirical research methods - expert interviews.

After the analysis of all the documents and the investigation, there were identified the main factors that had the greatest impact on the goals of rental agreement of Vilnius heating network: 1) International company experience and innovations that led to the modernization of property and providing quality

services to the consumer, 2) Constructive public and private sector partnership, maintaining economically useful solutions and but without having a decision that would harm the public interest; 3) Restriction of political interference in the daily activities of the company. The main factors that were troubles in the achievement of objectives: 1 ) Inappropriate conditions for competition and non-transparent selection of the private partner; 2) Faulty conditions that allowed for the private partner to use a monopoly position; 3) Misuse of public interest defence and a lack of contract supervision, did not allow the public interest defence.

The first part of work, there were analysed the principles and models of public policy evaluation, and identified the characteristics of public and private partnership. The second part examined Lithuanian heat energy sector development and public management features. The third part, based on investigation, identified the main factors that had the greatest impact on achieving the goals of the rental agreement of Vilnius heating network.

## PRIEDAI



# 1 PRIEDAS

## Informacija apie ekspertus

	Specializacija	Eksperto kompetenciją patvirtinantys faktai
EKSPERTAS 1	Politikas, energetikos ekspertas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vilniaus miesto savivaldybės tarybos narys (pozicijos atstovas)</li> <li>• Lietuvos elektros energijos gamintojų asociacijos Prezidentas</li> <li>• Buvęs LR energetikos ministerijos viceministras</li> <li>• Buvęs LR ūkio ministerijos Energetikos reformų skyriaus viršininkas</li> </ul>
EKSPERTAS 2	Politikas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vilniaus miesto savivaldybės tarybos narys (opozicijos atstovas)</li> <li>• Aktyvus visuomenininkas</li> <li>• Teisės mokslų magistras</li> <li>• Nuo 2003 iki 2006 m. dirbo LR aplinkos ministerijoje</li> </ul>
EKSPERTAS 3	Energetikos ekspertas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pasaulio Energetikos Tarybos (PET) Lietuvos komiteto direktorius</li> <li>• Buvęs Lietuvos elektros energetikos asociacijos prezidentas</li> <li>• Buvęs LR Seimo pirmininko patarėjas energetikos klausimais</li> </ul>
EKSPERTAS 4	Energetikos ekspertas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lietuvos biodujų asociacijos valdybos pirmininkas</li> <li>• Buvęs UAB „Kauno termofikacijos elektrinė“ direktorius</li> <li>• Buvęs Lietuvos elektros energetikos asociacijos tarybos narys</li> </ul>
EKSPERTAS 5	Energetikos ekspertas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Seimo opozicijos lyderio patarėjas energetikos klausimais</li> <li>• Buvęs Ministro Pirmininko kancleris ir pavaduotojas, patarėjas energetikai</li> </ul>

### Ekspertams užduoti klausimai

1. Ar esate susipažinęs su Vilniaus miesto šilumos tinklų nuomos sutartimi?
2. Ar jums yra žinomi ir aiškūs šilumos tinklų nuomos sutarties tikslai?
3. Ar privataus sektoriaus partneris buvo parinktas aiškiai ir skaidriai?
4. Ar, jūsų nuomone, rizikos yra paskirstytos adekvačiai tarp sutarties partnerių? Jei ne, pakomentuokite plačiau.
5. Ar nuomininkas vykdė savo įsipareigojimus?
6. Ar nuomininkas vykdė efektyvias investicijas, nepagrįstai nedidindamas reguliuojamo turto vertės?
7. Ar Vilniaus miesto savivaldybė tinkamai vykdė nuomos sutarties priežiūra gindama viešą interesą?
8. Ar šia sutartimi buvo apribotas politikų kišimasis į įmonės veiklą?
9. Kaip manote, ar buvo pasiekti nuomos sutarties tikslai?
10. Kokie pagrindiniai veiksniai įtakojo nuomos sutarties tikslų pasiekimą/nepasiekimą?
11. Kokius šios partnerystės privalumus ir trūkumus galite įvardinti?
12. Kaip manote, ar Vilniaus šilumos tinklų situacija (paslaugos kokybė, prieinamumas, paslaugos kainos, investicijos į infrastruktūrą) skirtųsi jei šilumos tinklai nebūtų išnuomoti? Savo nuomonę pagrįskite.

Eksperto 1 atsakymai į klausimus

**1. Ar esate susipažinęs su Vilniaus miesto šilumos tinklų nuomos sutartimi?**

Taip, esu susipažinęs. Nesu nagrinėjęs smulkiai.

**2. Ar jums yra žinomi ir aiškūs šilumos tinklų nuomos sutarties tikslai?**

Aš suprantu, kokia buvo situacija Vilniuje, kodėl buvo skelbiamas tas konkursas. Tai buvo paskutinė galimybė išgelbėti Vilniaus šilumos ūkį, nes įsiskolinimai buvo didžiuliai ir pati savivaldybė negalėjo investuoti reikiamų lėšų.

**3. Ar privataus sektoriaus partneris buvo parinktas aiškiai ir skaidriai?**

Procese nedalyvavau. Nenorėčiau komentuoti.

**4. Ar jūsų nuomone rizikos yra paskirstytos adekvačiai tarp sutarties partnerių? Jei ne, pakomentuokite plačiau.**

Šioj situacijoje privatus partneris labai rizikavo, kaip parodo dabartinė situacija. Politinė situacija yra labai neprognozuojama. Sutarties eigoje keičiasi įstatymai. Priklausomai nuo politikų valios, veiklos sąlygos yra keičiamos. Ši rizika buvo sunkiai nuspėjama pasirašymo momentu.

Pavyzdys yra su šilumos punktais. Buvo keičiami šilumos punktai šilumos tiekėjo lėšomis.

Tačiau buvo pakeistas įstatymas, kuriame buvo pasakyta, kad šilumos punktas negali priklausyti

šilumos tiekėjui ir jokios su juo susijusios sanaudos į šilumos kainą negali būti įtrauktos. Ir šios investicijos „pakibo ore“.

Kitas dalykas, kad keitėsi per tą laiką koinodaros Sistema. Seniau buvo paimta pažangi Sistema, kada buvo ilgalaikės bazinės kainos ir metinės kainos. Bazinės kainos leisdavo investuoti ilgam laikui ir tikėtis gražos. Šiuo metu prieita vos ne prie mėnesinio kainų nustatymo ir nėra paskatos investuoti, pereiti prie pigesnio kuro. Nes vos tik perėjai prie pigesnio kuro iš karto gauni mažesnę kainą. Vartotojui lyg ir gerai, nes iš karto gauna naudą, bet ar gerai, kad tiekėjas neturi paskatos investuoti į ilgalaikius šilumos mažinimo sprendimus. Dabar – kaip yra, taip gerai. Kam reikia investuoti.

**5. Ar nuomininkas vykde savo įsipareigojimus?**

Turiu tikėti įmonės pateiktais duomenimis, kad kiek sutartyje yra numatytų investicijų, tiek jų ir buvo padaryta. Kitų duomenų neturiu.

**6. Ar nuomininkas vykde efektyvias investicijas, nepagrįstai nedidindamas reguliuojamo turto vertės?**

Manau, kad pats tas faktas, kad veikia privatus subjektas, tai jau savaime sudaro prielaidą efektyvioms investicijoms, bent jau efektyvesnėms nei tai darytų savivaldybių įmonės. Nes nuo to priklauso jo pelnas ir grąža.

**7. Ar Vilniaus miesto savivaldybė tinkamai vykde nuomos sutarties priežiūra gindama viešą interesą?**

Neturiu nuomonės šiuo klausimu. Manau, kad šiuo metu partnerystė yra konstruktyvi.

**8. Ar šia sutartimi buvo apribotas politikų kišimasis į įmonės veiklą?**

Ne visiškai, nes nuo politikų piklauso kaip veikia šilumos ūkis. Kad sumažėjo politikų tiesioginis kišimasis, tai vienareikšmiškai taip. Poveikis būna per politikų sprendimų priėmimą ar reikalingų nepriėmimą.

**9. Kaip manote, ar buvo pasiekti nuomos sutarties tikslai?**

Mano nuomone, jei sutartis nebūtų sudaryta, Vilniaus šilumos ūkis atrodytų žymiai prasčiau.

**10. Kokie pagrindiniai veiksniai įtakojo nuomos sutarties tikslų pasiekimą/nepasiekimą?**

Rezultatai būtų dar geresni, šiluma pigesnė jei bendradarbiavimas tarp privataus investuotojo ir viešojo sektoriaus (įskaitant ir vyriausybę, nors ir netiesiogiai darančią poveikį) būtų visu laikotarpiu konstruktyvesnis ir orientuotas į bendrą tikslą (pvz, trečiąją elektrinę pervesti prie biokuro).

**11. Kokius šios partnerystės privalumus ir trūkumus galite įvardinti?**

Vienas iš privalumų, tai, kad sumažėjo politikų įtaką į kasdienes valdymo sprendimus. O trūkumas, tai politinės kultūros trūkumas. Dažnai užsimerkiama į ekonominę realybę ir priėminėjami sprendimai PR'inais tikslais.

Dar vienas, turbūt pagrindinis, kad šilumos ūkis per tą nuomos sutartį išlipo iš ekonominės duobės, partnerystė paskatino techninę pažangą. Dar galima pažymėti, kad tokio stambaus

investuotojo atėjimas davė daug intelektualine prasme. Pateikiama daug techninių teisės aktų projektų, teikiamos pastabos. Nes kitose įmonėse, ypač savivaldybių įmonėse, nėra to intelektualinio potencialo. Atnešė techninę, vadybinę ir intelektualinę patirtį.

**12. Kaip manote, ar Vilniaus šilumos tinklų situacija (paslaugos kokybė, prieinamumas, paslaugos kainos, investicijos į infrastruktūrą) skirtųsi, jei šilumos tinklai nebūtų išnuomoti? Savo nuomonę pagrįskite.**

Nepalyginamai blogesnė.

Eksperto 2 atsakymai į klausimus

**1. Ar esate susipažinęs su Vilniaus miesto šilumos tinklų nuomos sutartimi?**

Taip esu.

**2. Ar jums yra žinomi ir aiškūs šilumos tinklų nuomos sutarties tikslai?**

Ne, tikslai nėra aiškūs, o nurodyti sutartyje yra deklaratyvūs ir neatitinka faktiškai nuomininko vykdomos šilumos tiekimo politikos.

**3. Ar privataus sektoriaus partneris buvo parinktas aiškiai ir skaidriai?**

Neaiškiai ir neskaidriai. Tačiau šie dalykai paaiškėjo jau po sutarties pasirašymo.

**4. Ar jūsų nuomone rizikos yra paskirstytos adekvačiai tarp sutarties partnerių? Jei ne, pakomentuokite plačiau.**

Kaip paaiškėjo sutarties vykdymo metu rizika dėl turto nuvertėjimo atiteko savivaldybei, nes neteisingai buvo aptartos dikontavimo sąlygos (praktiškai investicijos nediskontuojamos) ko pasekoje sutarta pinigų suma sutarties pabaigoje vos padengia einamuosius turto palaikymo darbus, o naujas investicijas jau reikia išpirkinėti.

**5. Ar nuomininkas vykdė savo įsipareigojimus?**

Formaliai taip.

**6. Ar nuomininkas vykdė efektyvias investicijas, nepagrįstai nedidindamas reguliuojamo turto vertės?**

Nuomininko investicijos buvo efektyvios pradinio laikotarpiu 2002 – 2005 m. po to jos tapo tik nuomininko interesu tenkinimo įrankiu.

**7. Ar Vilniaus miesto savivaldybė tinkamai vykdė nuomos sutarties priežiūra gindama viešą interesą?**

Galime laikyti, kad sutarties priežiūra buvo formali. Viešas interesas nebuvo ginamas visiškai.

**8. Ar šia sutartimi buvo apribotas politikų kišimasis į įmonės veiklą?**

Padarytas visiškai neįmanomas.

**9. Kaip manote, ar buvo pasiekti nuomos sutarties tikslai?**

Formalus taip realūs ne.

**10. Kokie pagrindiniai veiksniai įtakojo nuomos sutarties tikslų pasiekimą/nepasiekimą?**

Konkurso sąlygos ir sutartis buvo parengtos diletantiškai ir asmenų PPP neturinčių patirties, todėl buvo palikta daugybė landų ir padaryta daug klaidų.

**11. Kokius šios partnerystės privalumus ir trūkumus galite įvardinti?**

Privalumas vienas, kad šilumos ūkyje buvo pradėtos diekti modernios technologijos. *Trūkumų daug:*



- Pasinaudojant sutarties netobulumai nuomotojas gali gauti viršpelnius naudodamas dukterines kuro, dalių ir atsargų tiekimo, bei remonto ir gamybos remonto paslaugų tiekimo įmones.
- Šilumos kiekių apskaitos neskaidrumas.
- Šilumos tiekimo reguliavimo neskaidrumas.
- Nepriklausomų tiekėjų pašalinimas ir blokavimas.

**12. Kaip manote, ar Vilniaus šilumos tinklų situacija (paslaugos kokybė, prieinamumas, paslaugos kainos, investicijos į infrastruktūrą) skirtųsi jei šilumos tinklai nebūtų išnuomoti? Savo nuomonę pagrįskite.**

Taip, skirtųsi, tačiau sunku prognozuoti, kurie parametrai būtų geresni, kurie blogesni yra sunku, tačiau taikant UAB „Vilniaus vandenys“ analogija, yra galima teigti, kad šilumos kaina būtų viena pigiausių Lietuvoje.

Eksperto 3 atsakymai į klausimus

**1. Ar esate susipažinęs su Vilniaus miesto šilumos tinklų nuomos sutartimi?**

Taip, iš viešoje erdvėje prieinamos informacijos.

**2. Ar jums yra žinomi ir aiškūs šilumos tinklų nuomos sutarties tikslai?**

Taip, tikslai yra aiškūs: nuomininkas turi investuoti nustatyto dydžio lėšas į įrangą, didinti gamybos efektyvumą ir geriau aptarnauti šilumos vartotojus.

**3. Ar privataus sektoriaus partneris buvo parinktas aiškiai ir skaidriai?**

Lietuvoje sunku rasti atvejį, kai objektai buvo privatizuoti skaidriai.

**4. Ar jūsų nuomone rizikos yra paskirstytos adekvačiai tarp sutarties partnerių? Jei ne, pakomentuokite plačiau.**

Sutartis nėra kuo nors išsiskirianti iš analogiškų nuomos sutarčių. Išskirtinė ji yra nuomos objekto dydžiu, kai yra išnuomota šilumos tiekimo įmonė, užimanti 30 % Lietuvos centralizuotai tiekiamos šilumos tiekimo rinkos.

**5. Ar nuomininkas vykdė savo įsipareigojimus?**

Nuomininkas įsipareigojimus vykdė, kitaip Vilniaus savivaldybė būtų turėjusi pagrindą nutraukti nuomos sutartį. Buvo investuojama, pastatytas biokuro kogeneracinis įrenginys.

**6. Ar nuomininkas vykdė efektyvias investicijas, nepagrįstai nedidindamas reguliuojamo turto vertės?**

Kad nebūtų perinvestuojama, stebėjo VKEKK. Problema ta, kad Vilniaus miesto savivaldybės įstaigos neatsiskaitydavo už suvartotą šilumą ir auga įsiskolinimas. Pasibaigus nuomos sutarčiai ir savivaldybei nepajėgiant išmokėti skolų, nuomojamas turtas gali būti nuomininko perimtas.

**7. Ar Vilniaus miesto savivaldybė tinkamai vykdė nuomos sutarties priežiūrą gindama viešą interesą?**

Savivaldybė ne visada tinkamai vykdė priežiūrą. Kai meras Imbrasas neleido kelti šilumos kainos, pakilus gamtinių dujų kainai, susidariusios skolos, kartu su bankų kreditais vėliau buvo įskaičiuotos į šilumos tarifą, dėl to nukentėjo vartotojai.

**8. Ar šia sutartimi buvo apribotas politikų kišimasis į įmonės veiklą?**

Tikriausiai Vilniaus miestą daugiausiai ir valdė tie politikai, kurie tą sutartį sudarė. Atėję kiti politikai stengėsi įtakoti išnuomos įmonės veiklą, bet visada nukentėdavo vartotojai. Pavyzdžiui, konservatoriai neleido, kad būtų įgyvendintas biokuro kogeneracijos projektas.

**9. Kaip manote, ar buvo pasiekti nuomos sutarties tikslai?**

Nuomos sutarties tikslai buvo pasiekti. Privatus nuomininkas neleido kištis į įmonės reikalus ir jos valdymą politikams. Ne paslaptis, kad savivaldybei priklausančiose įmonėse po savivaldos rinkimų keičiami šilumos tiekimo įmonių vadovai, priimami vadovaujantys specialistai iš rinkimus laimėjusių partijų.

**10. Kokie pagrindiniai veiksniai įtakojo nuomos sutarties tikslų pasiekimą/nepasiekimą?**

Pagrindinis veiksnys yra, kad privatus verslas neleidžia politikams kištis į įmonės valdymą.

**11. Kokius šios partnerystės privalumus ir trūkumus galite įvardinti?**

Nuomininkas nėra suinteresuotas, kad į nuomos pabaigą įmonė nebūtų nugyventa. Nėra efektyvios kontrolės būdų ir rodiklių, kaip įvertinti įmonės techninį stovį, techninis-technologinis auditas nėra atliekamas.

**12. Kaip manote, ar Vilniaus šilumos tinklų situacija (paslaugos kokybė, prieinamumas, paslaugos kainos, investicijos į infrastruktūrą) skirtųsi jei šilumos tinklai nebūtų išnuomoti? Savo nuomonę pagrįskite.**

Jeigu Vilniaus šilumos tinklai nebūtų išnuomoti, jie būtų nugyventi. Vykėtų dažna vadovujančių darbuotojų kaita iš rinkimus laimėjusių partijų sąrašo. Paskutiniai specialistai būtų išvaryti iš įmonės, nes nesitaikstytų su nekompetetingais sprendimais. Tik privatus kapitalas buvo pajėgus atsilaikyti spaudimui griauti centralizuotus šilumos tinklus ir decentralizuoti šilumos tiekimą.

Eksperto 4 atsakymai į klausimus

**1. Ar esate susipažinęs su Vilniaus miesto šilumos tinklų nuomos sutartimi?**

Taip, esu susipažinęs su sutarties pirminiu variantu (2001 – 2002 m), išskyrus konfidencialiąją dalį. Su pakeitimais nesusipažinęs.

**2. Ar jums yra žinomi ir aiškūs šilumos tinklų nuomos sutarties tikslai?**

Nuomos sutarties tikslais buvo skelbiama:

- Pritraukti papildomas investicijas;
- Reorganizuoti įmonę pagal vakarietiškus standartus;
- Atpiginti šilumos energiją vartotojui;

Šie pagrindiniai tikslai buvo deklaruojami ir tuo metu jie atrodė labia patrauklūs, skaidrūs ir teisingi...

**3. Ar privataus sektoriaus partneris buvo parinktas aiškiai ir skaidriai?**

Manau, kad partnerio parinkimas ir sutarties sudarymas nebuvo pakankamai skaidrus ir teisingas miestui, o galiniam rezultate ir vartotojui.

**4. Ar jūsų nuomone rizikos yra paskirstytos adekvačiai tarp sutarties partnerių? Jei ne, pakomentuokite plačiau.**

Rizikos paskirstytos neteisingai, kaip ir naudos pasiskirstymas. Realiai, Savivaldybė negalėjo ir neužtikrino privatininko kontrolės ir teisingo naudos pasiskirstymo, nes veiklos priežiūra akivaizdžiai „korupcinė“, ką po to ir patvirtino gyvenimas...

**5. Ar nuomininkas vykdė savo įsipareigojimus?**

Nuomininkas vykdė dydžiąją dalimi savo įsipareigojimus, tačiau sudėtingiausiose vietose sugebėdavo išvengti sau nenaudingų įpareigojimų vykdymo keisdamas sutarties pirmines sąlygas.

**6. Ar nuomininkas vykdė efektyvias investicijas, nepagrįstai nedidindamas reguliuojamo turto vertės?**

Nuomininkas vykdė visas sutartas ir po pakeitimų išlikusias investicijas, siekdamas sau maksimalios naudos.

**7. Ar Vilniaus miesto savivaldybė tinkamai vykdė nuomos sutarties priežiūra gindama viešą interesą?**

Netinkamai, nes kaip minėta anksčiau, sutarties priežiūros Sistema akivaizdžiai „korupcinė“. Keli prižiūrintis negali sukontroliuoti didelį valdymo aparatą turinčią įmonę, kuriai lengviau „susitarti“ negu vykdyti.

**8. Ar šia sutartimi buvo apribotas politikų kišimasis į įmonės veiklą?**

Taip. Priežiūros vykdymas pavestas turto valdymo įmonei VŠT...

**9. Kaip manote, ar buvo pasiekti nuomos sutarties tikslai?**

Taip tikslai pasiekti, tačiau naudos iš to negauta – visa nauda privačiam partneriui.

**10. Kokie pagrindiniai veiksniai įtakojo nuomos sutarties tikslų pasiekimą/nepasiekimą?**

Tikslai pasiekti tik dėl tarptautinės kompanijos dalinio dalyvavimo nuomos procese.

**11. Kokius šios partnerystės privalumus ir trūkumus galite įvardinti?**

Naturalioje monopolijoje labai abejotinas privataus partnerio dalyvavimas.

**12. Kaip manote, ar Vilniaus šilumos tinklų situacija (paslaugos kokybė, prieinamumas, paslaugos kainos, investicijos į infrastruktūrą) skirtųsi jei šilumos tinklai nebūtų išnuomoti? Savo nuomonę pagrįskite.**

Manau, kad esant dabartiniai situacijai galima būtų įvykdyti visas tas investicijas ir pertvarkimus, bet tam reikėtų apriboti politikų apetitus ir kišimasi į įmonės veiklą, išleidžiant Valstybės kapitalą ir įmonę reorganizuojant į AB. Neblogas pvz. „Panevėžio energija“, „Klaipėdos energija“.

Eksperto 5 atsakymai į klausimus

**1. Ar esate susipažinęs su Vilniaus miesto šilumos tinklų nuomos sutartimi?**

Taip, esu susipažinęs su internete prieinama sutarties versija.

**2. Ar jums yra žinomi ir aiškūs šilumos tinklų nuomos sutarties tikslai?**

Sutarties tikslai yra žinomi. Sutarties projekte išdėstyti tikslai yra pakankamai aiškūs.

**3. Ar privataus sektoriaus partneris buvo parinktas aiškiai ir skaidriai?**

Jokiais būdais tuomet nebuvo susijęs su konkursu, tik iš viešumoje esančių faktų ir nuomonių galima susidaryti vaizdą, jog ne viskas su investuotojo parinkimu buvo tvarkoj.

**4. Ar jūsų nuomone rizikos yra paskirstytos adekvačiai tarp sutarties partnerių? Jei ne, pakomentuokite plačiau.**

Sunku komentuoti, kadangi nesu teisininkas ir nežinau kaip tiksliai sutartyje yra padalinamos atsakomybės ir rizikos. Kadangi veikla yra reguliuojama, investuotojas yra pakankamai užtikrintas gauti nustatytą investicijų grąžą iki nuomos sutarties pabaigos. Savivaldybė už tai gauna sutarties mokestį.

**5. Ar nuomininkas vykdė savo įsipareigojimus?**

Manau, kad nuomininkas vykdė investicijas, kurias buvo įsipareigojęs vykdyti. Dauguma tų investicijų atiteko šilumos punktų modernizavimui ir nedaug buvo investuojama į tinklus, nors investicijų plane buvo numatytas tolydesnis investicijų paskirstymas.

**6. Ar nuomininkas vykdė efektyvias investicijas, nepagrįstai nedidindamas reguliuojamo turto vertės?**



Vėl gi, tik iš viešosios erdvės galima spręsti, kad nuomininkas randa sutartyje būdų, kaip atlikti investicijas naudingą sau būdu.

**7. Ar Vilniaus miesto savivaldybė tinkamai vykde nuomos sutarties priežiūra gindama viešą interesą?**

Mano nuomone, netinkamai. Vilniaus miesto savivaldybė, greičiau jau, gynė nuomininko interesus nei vartotojų. Neteko girdėti atvejų, kad savivaldybė imtųsi kokių nors priemonių, kada nuomininkas neteikė reikiamos informacijos komisijai ar kitais atvejais.

**8. Ar šia sutartimi buvo apribotas politikų kišimasis į įmonės veiklą?**

Kaip vertinti tą ribojimą. Jei miesto politikai negali (ar nenori) užtikrinti miestiečių atstovavimo, tai nėra gerai. Kaip ir nėra gerai, kada įmonės vadovai keičiami pasikeitus politinei valdžiai. Miesto komunalinėse įmonėse ši tendencija yra labai aktuali.

**9. Kaip manote, ar buvo pasiekti nuomos sutarties tikslai?**

Žiūrint į investicijų planą, negali nesutikti su tuo, kad tikslai pasiekti. Ar buvo galima teikti paslaugas, patrauklesnes vartotojams kainų požiūriu, manau, tikrai taip.

**10. Kokie pagrindiniai veiksniai įtakojo nuomos sutarties tikslų pasiekimą/nepasiekimą?**

Stambus investuotojo finansinės galimybės. Tačiau sukurtas neigiamas įvaizdis viešoje erdvėje, neleidžia džiaugtis visuomenės pripažinimu.

**11. Kokius šios partnerystės privalumus ir trūkumus galite įvardinti?**

Partnerystė leido pasiekti šilumos ūkiui gerą ekonominę situaciją, tačiau, sunku pasakyti, kieno sąskaita. Pagrindinis trūkumas, kad viešasis partneris per mažai rūpinasi miesto piliečių interesais.

**12. Kaip manote, ar Vilniaus šilumos tinklų situacija (paslaugos kokybė, prieinamumas, paslaugos kainos, investicijos į infrastruktūrą) skirtųsi jei šilumos tinklai nebūtų išnuomoti? Savo nuomonę pagrįskite.**

Sunku pasakyti. Akivaizdu, kad pradiniu etapu, koncesija davė didelį poveikį šilumos ūkiui. Tačiau, jei šilumos tinklai būtų valdomi savivaldybės, būtų galima pritraukti ES lėšų modernizavimui, perėjimui prie biokuro.

VILNIAUS ŠILUMOS TINKLŲ NUOMOS SUTARTIES 3 STRAIPSNIS. PROJEKTAS

- 3.1. Nauja bendrovė įsipareigoja naudoti Įrengimus bei atlikti Investicijų plane numatytas Investicijas, kurių tikslas;
- (i) sumažinti elektros ir šilumos gamybos bei centralizuoto šilumos ir karšto vandens tiekimo Vilniaus mieste kaštus, gerinant versle dalyvaujančių Įrengimų techninį lygį;
  - (n) modernizuoti Vilniaus miesto šilumos ir elektros generavimo bei centralizuoto šilumos ir karšto vandens tiekimo sistemas ir šilumos trasas, siekiant, kad jos labiau atitiktų Vartotojų poreikius ir pagerinti jų technines-ekonomines charakteristikas;
  - (iii) gerinti komercines bei finansines VŠT perspektyvas ir padėti, išlaikyti esamus bei pritraukti naujus Vartotojus;
  - (iv) *kad vykdoma Ūkinė veikla neprieštarautų ir atitiktų visus Teisinius reikalavimus, įskaitant, bet neapsiribojant, teisinius reikalavimus, nustatytus aplinkos apsaugos bei aplinkos taršos srityse, įskaitant Pasiūlymo reikalavimus.*
- 3.2. Visos Investicijos atliekamos vadovaujantis Sutarties Priede Nr. 2 (Investicijų planas) nurodytomis sąlygomis ir negali būti laikomos priežastimi šilumos ir elektros energijos kainų didinimui arba Nuomotojui mokėtinų sumų, nustatytų ir/arba apskaičiuotų, vadovaujantis šios Sutarties 11 straipsniu, mažinimui.