

2016

# Kelių infrastruktūros sektoriaus finansinių priemonių ex-ante vertinimas

Centrinė projektų valdymo agentūra

Viešųjų investicijų plėtros agentūra

17/05/2016

# TURINYS

---

<u>PAVEIKSLŲ SARAŠAS</u> .....	4
<u>LENTELIŲ SARAŠAS</u> .....	5
<u>SAVOKOS</u> .....	6
<u>SANTRAUKA</u> .....	7
<u>IŠVADOS</u> .....	8
<u>IŽANGA</u> .....	12
<u>1. Kelių infrastruktūros sektorius</u> .....	18
1.1. Lietuvos ilgalaikių strateginių dokumentų nuostatos ir tikslai.....	18
1.2. Kelių infrastruktūros sektoriaus objektų ir rinkos apžvalga.....	24
1.3. Kelių infrastruktūros politikos įgyvendinimas ir objektų valdytojai.....	25
<u>2. Investicijų pasiūlos-paklausos įvertinimas</u> .....	29
2.1. Investicijų paklausos analizė.....	29
2.1.1. Istoriniai duomenys (2007-2013 m. vertintas poreikis).....	29
2.1.2. Poreikiai, identifikuoti planuojant 2014-2020 periodą.....	30
2.2. Investicijų pasiūlos analizė.....	31
<u>3. Investicijų trūkumo, rinkos nepakankamumo ir neoptimalaus investavimo priežasčių įvertinimas</u> ....	40
3.1. Investicijų poreikio dydžio nustatymas.....	40
3.2. Rinkos nepakankamumo įvertinimas.....	40
3.3. Neoptimalių investavimo situacijų analizė.....	41
<u>4. Finansinių priemonių patirtis kitose šalyse</u> .....	44
4.1. JAV.....	44
4.2. EU.....	46
4.3. Atvejų studijų analizės apibendrinimas.....	49
<u>5. Kiekybinė ir kokybinė analizė</u> .....	51
5.1. Kiekybinė analizė.....	52
5.1.1. Kelių sektoriaus projektų finansiniam modeliavimui naudotos prielaidos.....	53
5.1.2. Garantijų finansinės priemonės modelio apžvalga.....	54
5.1.3. Subordinuotų paskolų finansinės priemonės modelio apžvalga.....	55
5.1.4. Kapitalo investicijų finansinės priemonės modelio apžvalga.....	60
5.1.5. Finansinių priemonių finansinių rezultatų, svėro ir multiplikatoriaus palyginimas.....	61
5.2. Kokybinė analizė.....	65
5.3. Kiekybinės ir kokybinės analizės apibendrinimas ir pasiūlymai.....	68
5.4. Finansinės priemonės darna su kitomis viešųjų intervencijų formomis.....	71
<u>6. Privačių lėšų pritraukimas</u> .....	73
6.1. Potencialių privačių lėšų šaltinių identifikavimas.....	73
6.2. Lygio ir būdo privačių lėšų pritraukimui nustatymas.....	73
6.3. Skatinamųjų elementų įvertinimas.....	74

<u>7.</u>	<u>Valstybės pagalba</u> .....	<u>76</u>
7.1.	Valstybės pagalbos teikimo požymių apibūdinimas.....	76
7.1.1.	Priemonės priskyrimas viešajam sektoriui .....	77
7.1.2.	Ekonominio pranašumo suteikimas.....	77
7.1.3.	Priemonės selektyvumas .....	78
7.1.4.	Priemonės poveikis konkurencijai ir (ar) prekybai .....	79
7.2.	Numatomų vykdyti finansinių priemonių apribojimai .....	79
7.2.1.	Kelių infrastruktūros finansinė priemonė (be privataus partnerio dalyvavimo) .....	80
7.2.1.1.	Priemonės įgyvendinimo mechanizmo klasifikavimas .....	80
7.2.1.2.	Priemonės įgyvendinimo suderinamumo vertinimas .....	85
7.2.2.	Kelių infrastruktūros finansinė priemonė (su privataus partnerio dalyvavimu) .....	85
7.2.2.1.	Priemonės įgyvendinimo mechanizmo klasifikavimas .....	86
7.2.2.2.	Priemonės įgyvendinimo suderinamumo vertinimas .....	87
7.3.	Priemonės įgyvendinimo vertinimo išvada .....	89
<u>8.</u>	<u>Investavimo strategija</u> .....	<u>90</u>
8.1.	Finansinės priemonės apimtis ir galutiniai naudos gavėjai .....	90
8.2.	Finansinio produkto aprašymas. Derinimas su parama .....	90
8.3.	Finansinės priemonės įgyvendinimo struktūra ir valdymo modelis.....	91
8.4.	Tikėtinų rezultatų nustatymas ir skaičiavimas .....	97
8.5.	Rezultatų prisidėjimas prie strateginių tikslų .....	97
8.6.	Stebėsenos sistema .....	98
<u>9.</u>	<u>Nuostatos ex-ante vertinimo peržiūrėjimui</u> .....	<u>100</u>

# PAVEIKSLŲ SĄRAŠAS

Paveikslas 1. Ex-ante vertinimo eigą iliustruojanti schema .....	15
Paveikslas 2. Valstybinės reikšmės kelių tinklo struktūra .....	24
Paveikslas 3. Vidutinio metinio paros eismo intensyvumo kitimas: (Kelių direkcijos duomenys).....	25
Paveikslas 4. Lietuvos automobilių kelių direkcija .....	27
Paveikslas 5. Realios įplaukos į KPPP kelių sektoriui finansuoti už transporto priemonių mokesčius ir akcizą (atskaičius BBR), mln. EUR.....	36
Paveikslas 6. TEN-T finansavimas.....	37
Paveikslas 7. CEF priemonė .....	38
Paveikslas 8. Europos mastu įgyvendinamos transporto sektoriaus finansinės priemonės.....	47
Paveikslas 9. Garantijų transporto infrastruktūros pinigų srautams finansinės priemonės schema.....	48
Paveikslas 10. Projektų obligacijų kreditingumo pagerinimo finansinės priemonės schema.....	49
Paveikslas 11. Kelių rekonstrukcijos projektų finansavimo schema pasinaudojant garantijų finansine priemone .....	55
Paveikslas 12. Kelių rekonstrukcijos projektų finansavimo schema, pasinaudojant Subordinuotų paskolų finansine priemone ir projektus įgyvendinant tiesiogiai RKĮ, LAKD užsakymu. ....	57
Paveikslas 13. Kelių rekonstrukcijos projektų administravimo schema, pasinaudojant Subordinuotų paskolų finansine priemone ir projektus įgyvendinant tiesiogiai RKĮ, LAKD užsakymu. ....	58
Paveikslas 14. Kelių rekonstrukcijos projektų finansavimo schema, pasinaudojant Subordinuotų paskolų finansine priemone ir projektus įgyvendinant PVPS būdu.....	59
Paveikslas 15. Kelių rekonstrukcijos projektų administravimo schema, pasinaudojant Subordinuotų paskolų finansine priemone ir projektus įgyvendinant VPSP būdu.....	60
Paveikslas 16. Kelių rekonstrukcijos projektų finansavimo schema, pasinaudojant Kapitalo investicijų finansine priemone ir projektus įgyvendinant VPSP būdu.....	61
Paveikslas 17. Dabartinė kelių rekonstrukcijos projektų finansavimo schema .....	69
Paveikslas 18. Kelių rekonstrukcijos projektų finansavimo schema sukūrus finansinę priemonę. ....	69
Paveikslas 19. Finansinės priemonės lygiai, kuriuose galimas papildomų lėšų pritraukimas.....	74
Paveikslas 20. Finansinių priemonių įgyvendinimo 2014-2020 m. periodu alternatyvos.....	92
Paveikslas 21. Finansinių priemonių valdymo ir įgyvendinimo alternatyvos.....	94
Paveikslas 22. Siūloma kelių infrastruktūros fondo įgyvendinimo struktūra.....	96
Paveikslas 23. Pagrindiniai stebėsenos sistemos elementai .....	98

## LENTELIŲ SĄRAŠAS

Lentelė 1. Investicijų gyvybingumo ir finansavimo trūkumo vertinimo suvestinė transporto infrastruktūros sektoriuje (mln. Eur).....	9
Lentelė 2. NPP rodikliai .....	20
Lentelė 3. NPP rodikliai .....	20
Lentelė 4. NPP rodikliai .....	21
Lentelė 5. NSPP Pirmojo programos tikslo rodikliai .....	22
Lentelė 6. NSPP Antrojo programos tikslo rodikliai .....	22
Lentelė 7. NSPP Trečiojo programos tikslo rodikliai .....	23
Lentelė 8. NSPP Ketvirtojo programos tikslo rodikliai.....	23
Lentelė 9. NSPP Penktojo programos tikslo rodikliai .....	24
Lentelė 10. Valstybinės reikšmės automobilių kelių tinklo tankumas .....	24
Lentelė 11. Transporto sektoriaus investicijų paklausos duomenys.....	30
Lentelė 12. Investicijos keliams (Eur) .....	31
Lentelė 13. Kelių sektoriaus investicijų pasiūlos duomenys .....	31
Lentelė 14. Pasiūlos prognozė.....	32
Lentelė 15. Šiaurės investicijų banko pasirašytų sutarčių vertė infrastruktūros, transporto ir telekomunikacijų sektoriuje ir dalis nuo visų pasirašytų sutarčių 2008-2013 m. ....	34
Lentelė 16. Pasirašytų paskolų sutarčių Lietuvoje 2007-2013 m. laikotarpiu skaičius ir vertė pagal sektorius. ....	34
Lentelė 17. Kelių sektoriaus bendro investicijų trūkumo įvertinimo duomenys .....	40
Lentelė 18. Transporto sektoriaus neoptimalių investavimo situacijų analizė .....	41
Lentelė 19. Kelių rekonstrukcijos projektų finansinių priemonių finansiniam modeliavimui naudotų prielaidų apžvalga.....	53
Lentelė 20. Kelių rekonstrukcijos projektų finansinių priemonių finansinės analizės rezultatų apžvalga (150 mln. Eur investicija į FP). ....	62
Lentelė 21. Kelių rekonstrukcijos projektų finansinių priemonių finansinės analizės rezultatų apžvalga (50 mln. Eur investicija į FP). ....	63
Lentelė 22. Subordinuotos paskolos finansinės priemonės jautrumo analizė. ....	64
Lentelė 23. Kelių rekonstrukcijos projektų finansinių priemonių kokybinių aspektų apibendrinimas .....	66
Lentelė 24. Subordinuotų paskolų finansinės priemonės įtakos kelių modernizavimo projektų įgyvendinimui SSGG analizė.....	70
Lentelė 25. Fondų fondo ir finansinės priemonės privalumų ir trūkumų palyginimas. ....	95
Lentelė 26. Kelių infrastruktūros fondo tikėtinų rezultatų nustatymas.....	97

# SAVOKOS

BVP	Bendrasis vidaus produktas
CEF	Europos infrastuktūros tinklų priemonė
CPVA	Viešojo įstaiga Centrinė projektų valdymo agentūra
EB	Europos Bendrijos
EIB	Europos investicijų bankas
EM	Lietuvos Respublikos energetikos ministerija
ERPB	Europos plėtros ir rekonstrukcijos bankas
ERPF	Europos regioninės plėtros fondas
ES	Europos Sąjunga
JAV	Jungtinės Amerikos valstijos
ES SF	Europos struktūriniai ir investiciniai fondai
ex-ante	Išankstinis
FP	Finansinė priemonė
Horizontas 2020	Europos Sąjungos mokslinių tyrimų ir inovacijų finansavimo programa
IRT	Informacinės ir ryšių technologijos
KPPP	Kelių priežiūros ir plėtros programa
LR	Lietuvos Respublika
MVĮ	Mažos ir vidutinės įmonės
NIB	Šiaurės investicijų bankas (angl. Nordic Investment Bank)
NPP	Nacionalinė pažangos programa
NSPP	Nacionalinė susisiekimo plėtros 2014–2022 metų programa
SGD	Suskystintos gamtinės dujos
Strategija	Lietuvos pažangos strategija „Lietuva 2030“
TEN-E	Europos Sąjungos transeuropiniai energetikos tinklai
TEN-T	Europos Sąjungos transeuropinio transporto tinklas
VIPA	UAB Viešųjų investicijų plėtros agentūra
VP	Veiksmų programa
VPSP	Viešojo ir privataus sektorių partnerystė

# SANTRAUKA

---

Finansų ministerija, siekdama užtikrinti sėkmingą 2014-2020 metų ESI fondų investicijų įgyvendinimą, 2014 metų balandžio 10 dienos raštu Nr. (24.39)-6K-1403042 inicijavo Viešosios infrastruktūros vertinimą. Šis viešosios infrastruktūros projektų finansavimo vertinimas atliekamas vadovaujantis Bendrųjų nuostatų reglamento 37 straipsnio 2 punktu.

Racionalaus investavimo klausimas tampa vis aktualesnis, atsižvelgiant į augančius investicijų poreikius, nudėvimai ir neefektyviai veikiančiai viešajai infrastruktūrai, kurios būklė netenkina šiuolaikinių viešųjų paslaugų teikimo standartų ir yra naudojama pereikvojant energetinius ir kitus išteklius, dėl ko vartotojams tenka mokėti didelę kainą, o mokesčių mokėtojams yra didinami mokesčiai.

Siekiant pagerinti viešųjų paslaugų kokybę, būklę, prieinamumą, poveikį aplinkai bei užtikrinti ekonomiškai pagrįstą ir įperkama kainą vartotojui ar mokesčių mokėtojui, reikalinga išnagrinėti platesnes valstybės išteklių investavimo ir papildomų privačių investicijų pritraukimo galimybes viešajai infrastruktūrai finansuoti. Tuo tikslu yra atliekamas viešosios infrastruktūros finansinių priemonių ex-ante vertinimas, susidedantis iš kelių dalių, skirtų kiekvienam iš viešosios infrastruktūros sektorių nagrinėti.

Šios ex-ante vertinimo dalies tikslas yra nustatyti kelių infrastruktūros investicijų pasiūlą ir paklausą, įvertinti rinkos ir investicijų nepakankamumo (skirtumas tarp pasiūlos ir paklausos) priežastis, pateikti rekomendacijas dėl tolimesnio sektoriaus finansavimo būdo, įvertinti finansinių priemonių kūrimo galimybes, išanalizuoti siūlomo finansinio produkto ir finansavimo struktūros atitiktį valstybės pagalbos taisyklėms bei pasiūlyti galutinę finansinės priemonės investavimo strategiją.

Susisiekimo ministerijai, ateityje nusprendus investuoti į pasiūlytą finansinę priemonę, turėtų būti peržiūrėtas nustatytų sąlygų tikslingumas, atsižvelgiant į tuo metu rinkoje susiklosčiusias sąlygas ir galiojančią teisinę bazę. Taip pat konkrečių pasiūlymų pateikimas, dėl trūkstamų finansinės priemonės aspektų, galėtų būti patikėtas finansinės priemonės valdytojui.

I-oji ataskaitos dalis buvo patvirtinta 2015 m. rugsėjo 7 d.

II-oji ataskaitos dalis buvo patvirtinta 2015 m. lapkričio 24 d.

Galutinė ataskaita Finansų ministerijos įsteigtam tarpinstituciniam priežiūros komitetui pateikta 2016 m. balandžio mėn.

## IŠVADOS

Atlikus viešosios infrastruktūros finansavimo paklausos ir pasiūlos analizę nustatyta, kad:

- Investicijų poreikis įvertintas ne visuose strateginiuose dokumentuose arba nepakankamai įvertintas, kadangi trūksta detalesnio poreikio pagrindimo bei sąsajų su teikiamų viešųjų paslaugų gerinimu, įtaka savikainai, paslaugų teikimo ilgalaikiu tvarumu bei sektoriaus tolygiai plėtrai. Taip pat, nustatant siekiamus tikslus, dažnai apsiribojama tik tam tikrų sektorinių ar tematinų tikslų pasiekimo atskirų rodiklių įvardijimu – nėra visapusiško investicijų poreikio ir pasekmių vertinimo. Šių rodiklių pasiekimas priklauso ne tik nuo investicijų į infrastruktūrą dydžio, bet ir nuo sektoriaus valdymo modelio, jo reglamentavimo, reguliavimo taip pat nuo paramos gavėjo finansinio ir vadybinio pajėgumo. Investicijų ir jų numatomų šaltinių sąsaja su tematiniais tikslais ir investiciniais prioritetais atvaizduojama tik veiksmų programose, tuo tarpu visi kiti strateginiai dokumentai tarpusavio sąsajos neturi – nėra tarpsektorinio koordinavimo ir planavimo. Investicijų paklausą nulemia potencialios galimybės gauti ES paramą, kuri Veiksmų programoje yra paskirstyta tarp priemonių ir asignavimų valdytojų. Todėl reali paklausa gali skirtis nuo to, kas nurodoma ataskaitoje. Kai kurie projektų vykdytojai akcentuoja, jeigu parama nebūtų suteikiama, jie atsisakytų inicijuojamų projektų įgyvendinimo. Pagrindinis apribojimas, su kuriuo susiduria – galimybė remtis tik viešai prieinamais duomenimis. Ateityje labai svarbu sistemingai rinkti duomenis apie sektoriaus infrastruktūros būklę ir investavimo veiklą.
- Nustatytas bendras investicijų trūkumas (pasiūlos-paklausos skirtumas) susisiekiama sektoriuje 2,44 mlrd. Eur, iš jų 562 mln. Eur kelių infrastruktūros srityje. Transporto sektoriuje yra didelis potencialas finansiškai gyvybingų projektų, kadangi ten yra nuolatinė ir didėjanti paslaugų paklausa bei dažnu atveju, didžioji pajamų dalis gaunama iš tiesioginių vartotojų. Išimtis būtų tik kelių infrastruktūros sektorius, kuris šiuo metu generuoja tik labai nedidelę dalį pajamų iš infrastruktūros naudotojų ir yra valstybės centralizuotai finansuojamas .
- Finansinių priemonių panaudojimas valstybinės reikšmės kelių rekonstrukcijai pastaraisiais metais tapo ypač aktualus. Atsižvelgiant į ciklišką bei sunkiai prognozuojamą sektoriaus finansavimo prigimtį, mažėjantį ES SF finansavimą šiai sričiai bei šiuo metu didėjančias KPPP įplaukas, finansinė priemonė su reinvestuojamais (atsinaujinančiais) pinigų srautais šiame sektoriuje veiktų ne tik kaip mechanizmas užtikrinantis stabilų ir ilgalaikį sektoriaus finansavimą, bet ir kaip rezervas sumažinantis ES vykdomos politikos įtaką vietiniam kelių transporto sektoriui. Be kita ko, Finansinės priemonės taikymas kelių infrastruktūros srityje sumažintų disponuojamų lėšų apimtį kelių infrastruktūros rekonstrukcijos projektams cikliškumą bei užtikrintų nenutrūkstamą kelių infrastruktūros projektų finansavimą net ir ekonominiu sunkmečiu.
- Kelių infrastruktūros sektoriuje pagrindiniai rinkos trūkumai yra susiję ne su projektų gyvybingumu, o su suminiu lėšų trūkumu tam, jog būtų pasiekti strateginiuose šios infrastruktūros planavimo dokumentuose išsikelti tikslai. Pagal šiuo metu egzistuojantį finansavimo modelį, sektoriuje įgyvendinami projektai yra generuojantys didelę ekonominę naudą visai šalies ekonomikai, bet ne konkrečiam projektą įgyvendinusiui subjektui. Šiuo metu sektoriuje neegzistuoja modelis, kuris generuotų pajamas iš tiesioginių projektams sukurtos infrastruktūros naudotojų. Lėšos kelių priežiūrai renkamos centralizuotai iš krovinio transporto naudotojų per vinjetes, o iš visų šios infrastruktūros naudotojų per degalų mokesčius (akcizai) bei baudas už greičio viršijimą.
- Finansinės priemonės gali būti naudojamos ir kartu su kitomis valstybės intervencijos formomis įvardintomis 3 skyriaus pabaigoje. Minimoms priemonėms leistų sukurti kredito istoriją, o valstybė dalyvaudama tokių sektorių veikloje galėtų išgryninti problemas ir pasiūlyti jų sprendimus, tokiu būdu ateityje sukurti galimybes tam tikrus sektorius finansuoti tik privačiais ištekliais.



- Rinkos dalyviams, komerciniams bankams kelių infrastruktūros sektorius yra patrauklus, dėl didelio šiame sektoriuje įgyvendinamų projektų apimties potencialo, tačiau siekiant į jį pritraukti privatų finansavimą jame būtina įgyvendinti kompleksines reformas bei sukurti mechanizmus per kuriuos privatūs subjektai galėtų dalyvauti sektoriaus finansavime.
- Europos Sąjungos bendrų finansinių priemonių steigimo tikslas yra ne didinti viešojo sektoriaus įsiskolinimus, bet pritraukti privačius išteklius viešosios infrastruktūros plėtros projektų įgyvendinimui finansuoti. Tai galima teigti tiek apie Europos infrastruktūros tinklų priemonę (CEF), kuri skirta katalizuoti viešųjų ir privačių resursų pritraukimą, mažinti projektų rizikingumą ir didinti patrauklumą investuotojams, tiek apie EIB valdomą Paskolų TEN-T projektams garantijų priemonę, projektų obligacijų iniciatyvą ir energijos efektyvumo Maguerite fondą, tiek apie naują ES strateginę investavimo iniciatyvą – Europos Strateginių Investicijų Fondą (ESIF), valdomą EIB. Šios priemonės skirtos gerai struktūrizuotiems, iš dalies finansiškai gyvybingiems investicijų projektams, kurių išlaidų investicijų kaštų dalį ir eksploataavimo kaštus padengia pajamos iš infrastruktūros naudotojų. Kol Lietuvos investicijų projektų finansavimas bus orientuotas į maksimalią viešojo sektoriaus subsidijų investicijai ir pilną arba dalinį sukurtos infrastruktūros išlaikymą iš viešojo sektoriaus resursų, tol bendrų ES priemonių nauda ir prieinamumas projektams bus riboti. Tiek pat ribotas bus ir bet kurių kitų finansinių priemonių taikymas, kurie, neieškant kitų papildomų išlaidų finansavimo šaltinių ir neskatinant pajamų generavimo projektuose, tik didins viešojo sektoriaus finansinę naštą ir įsiskolinimus.
- Šiuo metu didelė dalis projektų kelių infrastruktūros sektoriuje yra finansuojama negražintinių subsidijų lėšomis. Po 2020 m. galimai reikšmingai mažėjant ES SF paramai bei neegzistuojant kitam tvariam projektų finansavimo mechanizmui, sektorius gali susidurti su dar didesniu investicijų stygiumi. Siekiant tam užkirsti kelią, jau dabar turėtų būti kuriamas ir išbandomas naujas ir tvarus kelių infrastruktūros projektų finansavimo mechanizmas.

Investicijų nepakankamumo ir bendro investicijų gyvybingumą vertinimas:

Žemiau pateiktas apibendrintas investicijų gyvybingumo ir nepakankamumo pagal atskirus investicijų tipus ir duomenis vertinimas. Bendras kiekybiškai įvertintas investicijų trūkumas transporto sektoriuje -2.437 mln. Eur. Iš šios sumos 100-150 mln. Eur galėtų būti padengta finansinių priemonių pagalba.

**Lentelė 1. Investicijų gyvybingumo ir finansavimo trūkumo vertinimo suvestinė transporto infrastruktūros sektoriuje (mln. Eur)**

Investicijų tipas	Pajamų šaltinis	Galimybės pritraukti privačius finansavimo šaltinius	Projektų skaičius ir replikavimo galimybės	Bendras investicijų gyvybingumo potencialas	Paklausa mln. Eur	Pasiūla mln. Eur	Bendras investicijų trūkumas <sup>1</sup> mln. Eur	Investicijų trūkumas, kurį galėtų padengti FP mln. Eur
<b>Keliai</b>	KPPP	vidutinės	didelės	Vidutinis	1448	886	562	
<b>Geležinkeliai</b>	Tarifai, biudžeto subsidijos	didelės	vidutinės	Vidutinis	2643	923	1720	
<b>Oro uostai</b>	Tarifai	mažos	vidutinės	Mažas	120	110	10	
<b>Vandens transportas</b>	Tarifai	vidutinės	mažos	Mažas	341	211	130	
<b>Viešasis transportas</b>	Tarifai	vidutinės	Didelės	Vidutinis	301	268	33	
<b>Susisiekimo</b>					<b>4853</b>	<b>2398</b>	<b>2437</b>	

- Kelių sektoriuje finansinėmis priemonėmis galėtų būti padengtas 50-150 mln. Eur finansavimo trūkumas.

<sup>1</sup> Bendras investicijų trūkumas yra skirtumas tarp pasiūlos ir paklausos reikšmių.

- Komeraciniai bankai nurodė šias pagrindines priežastis, dėl kurių viešiesiems subjektams kyla problemų skolinantis iš jų: 1) įmonė turi per didelius įsipareigojimus (dirba nuostolingai, nuolat didėja jų įsipareigojimai, generuojami pinigų srautai nepakankami įsipareigojimams aptarnauti); 2) įmonė turėjo mokumo problemų (pradelsti atsiskaitymai, bloga kreditavimo istorija, nepagrįstas planuojamas projekto atsipirkimas); 3) įmonė nepagrindžia prašomo finansavimo poreikio (be to, prognozuojamas pinigų srautas paskolai aptarnauti yra nepakankamas); 4) neiškūs projektų įsipareigojimų aptarnavimo šaltiniai; 5) projektai ir sritys nėra pažįstami, todėl vertinant riziką suteikiamas aukštesnis rizikos įvertis arba per ilgas projektų atsipirkimo laikotarpis.
- Tarp priežasčių, kurias komerciniai bankai nurodė kaip svarbiausias paskolai suteikti, Regioninėms kelių įmonėms yra šios: 1) gera pareiškėjo finansinė padėtis (turto, įsipareigojimų dydis, turto kokybė; jo piniginiai srautai ir gebėjimas aptarnauti paskolą); 2) pareiškėjo patikimumas bei jo mokumo istorija (pareiškėjo priklausomumas nuo politinių sprendimų ir gebėjimas savarankiškai gerbti prisiimtus įsipareigojimus); 3) pareiškėjo pateikiama informacija apie ketinamą įgyvendinti projektą, finansavimo poreikį, jo panaudojimo tikslingumą, finansinius srautus; 4) sektoriaus teisinių pokyčių stabilumas; 5) aiškūs paskolų aptarnavimo šaltiniai.
- Pasikeitus projektų finansavimo schemai kelių infrastruktūros sektoriuje ir atlikus paslaugų teikimo ir investicijų finansavimo sąlygų ir šaltinių peržiūrą, galėtų padidėti sektoriaus investicijų patrauklumas komerciniams finansuotojams, kartu didėjant privačių lėšų pritraukimo ir finansinių priemonių taikymo potencialui. Komeraciniai bankai taip pat nurodė, jog jie palankiai vertintų subordinuotos paskolos dalyvavimą projekto finansavimo struktūroje, kadangi tai tam tikra prasme būtų pačios valstybės finansinis įsipareigojimas projekte, kuris užtikrintų rizikos sumažėjimo lygį.
- Ataskaitoje, po investicijų paklausos ir pasiūlos vertinimo sektoriuje dalies, yra pateikiami kiti galimi valstybės intervencijų būdai<sup>2</sup> rinkos nepakankamumo ir neoptimalių investavimo situacijų sprendimui, kurie pagerintų FP taikymo galimybes, bei prisidėtų prie gyvybingų projektų didinimo.

Kiekybinės ir kokybinės analizės rezultatai, siūloma investavimo strategija

Žemiau pateiktos apibendrintos išvados dėl siūlomų finansinių produktų kelių infrastruktūros sektoriui ir dėl siūlomos investavimo strategijos.

- Atlikus sektoriaus analizę nustatyta, jog didžioji dauguma sektoriaus projektų šiuo metu yra finansuojama iš viešųjų lėšų (t.y. KPPP bei ES SF lėšų). Atsižvelgiant į ribotus valstybės išteklius bei siekiant valstybės strateginių tikslų šiame sektoriuje įgyvendinimo, rekomenduojama kurti projektų finansavimo mechanizmus įgalinančius efektyviai pritraukti privačių finansuotojų lėšas. Taip pat atsižvelgiant į tai, jog sekančiame programavimo periode Lietuvos gaunama ESF lėšų dalis potencialiai sumažės, rekomenduojama peržiūrėti dabartinę projektų finansavimo struktūrą, siekiant užtikrinti tvary, ilgalaike save išlaikančių viešųjų paslaugų modelio struktūrą.
- Atlikus transporto sektoriuje taikomų finansinių priemonių užsienio patirties analizę buvo nustatyta, jog tiek Europoje, tiek JAV itin plačiai yra taikomos finansinės priemonės prisiimančios (pasidalinančios) dalį privataus finansuotojo patiriamos projekto finansavimo rizikos, taip užtikrinant pigiausią skolinto kapitalo kainą, viso projekto gyvavimo laikotarpiu.

<sup>2</sup> Taip pat pateikiami ir valstybės intervenciją mažinantys būdai pvz. pasiūlymai skatinantys didesnę konkurenciją, kurie priskiriami prie siūlomų valstybės intervencijų, kurių tikslas mažinti viešojo sektoriaus paslaugų apimtį ten kur jas galėtų teikti privatus sektorius ir būtų užtikrinama didesnė konkurencija.

- Atlikus kiekybinę ir kokybinę analizę buvo nustatyta, jog optimaliausiu būdu prie sektoriuje egzistuojančių problemų sprendimo ir valstybės tikslų pasiekimo galėtų prisidėti subordinuotų lengvatinių paskolų finansinė priemonė.
- Siūloma finansinė priemonė – lengvatinė subordinuota paskola sudaranti iki 30% projekto vertės – padėtų sumažinti projektų riziką, užtikrinti mažiausią į sektorių pritraukiamų privačių lėšų kainą bei padidinti įgyvendinamų projektų apimtį, todėl yra vertinama kaip tinkamiausias sektoriui finansinis instrumentas.
- Investavimo strategijoje buvo apžvelgtos visos įmanomos Bendrųjų nuostatų reglamente nustatytos finansinių priemonių įgyvendinimo alternatyvos ir pasiūlytas kelių infrastruktūros fondo valdymo modelis – fondų fondas. Fondų fondo valdytojui rekomenduojama finansinius tarpininkus atrinkti tik tuo atveju, jeigu finansiniai tarpininkai prisideda nuosavomis lėšomis bei atlieka kitas funkcijas, tokias kaip viešųjų pirkimų tikrinimas, techninės pagalbos pareiškėjams teikimas ir kt.
- Investavimo strategijoje buvo identifikuoti kelių infrastruktūros fondo galutiniai naudos gavėjai – kelių infrastruktūros projektus įgyvendinančios ir užsakančios įmonės, t.y. LAKD bei kelių infrastruktūros projektų įgyvendintojai. Siekiant įgyvendinti šią finansinę priemonę su Europos komisija turėtų būti derinama galima valstybės pagalbos schema.
- Šios finansinės priemonės įgyvendinimas prisidėtų prie daugelio su kelių infrastruktūra susijusių nacionalinių strateginių tikslų pasiekimo, visų pirma Veiksmų programos nustatytų rodiklių pasiekimo.

# IŽANGA

---

Vadovaujantis 2013 m. gruodžio 17 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamento (ES) Nr. 1303/2013, kuriuo nustatomos Europos regioninės plėtros fondai, Europos socialiniam fondui, Sanglaudos fondai, Europos žemės ūkio fondai kaimo plėtrai ir Europos jūros reikalų ir žuvininkystės fondai bendros nuostatos (toliau – Reglamentas (ES) Nr. 1303/2013), 37 straipsnio 1 dalimi, ES struktūriniai fondai gali būti naudojami finansinėms priemonėms [...] remti tam, kad būtų prisidėta siekiant konkrečių prioriteto tikslų, įskaitant atvejus, kai finansinės priemonės įgyvendinamos per fondų fondus. Finansinės priemonės įgyvendinamos tam, kad būtų remiamos investicijos, kurios, kaip tikimasi, turėtų būti finansiškai gyvybingos ir kurioms neteikiamas pakankamas finansavimas iš rinkos šaltinių [...].

Europos Komisijos tarnybų pozicijoje dėl 2014–2020 m. Lietuvos partnerystės sutarties ir veiksmų programos rengimo (skelbiama [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/what/future/pdf/partnership/lt\\_position\\_paper\\_lt.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/what/future/pdf/partnership/lt_position_paper_lt.pdf)) pažymėta, jog siekiant efektyvinti viešosios politikos finansavimą bei padėti valstybėms narėms kovoti su ilgalaikiais išbandymais ir didinti ilgalaikį politikos poveikį, ES struktūrinių fondų investicijoms tikslinga taikyti finansines priemones, kadangi jos sudaro lankstesnio ir tvaresnio finansavimo galimybes pritraukiant privataus sektoriaus investuotojus, darančius didelį svėro poveikį valstybės ištekliams, bei sudarant geresnes finansavimo galimybes galutiniais paramos gavėjams. Valstybės narės raginamos plačiau naudoti finansines priemones tuose sektoriuose, kuriuose jos labiausiai tinka ir kuriuose atlikus išankstinį (angl. k. *ex-ante*) vertinimą nustatytas rinkos nepakankamumas arba nepakankamai optimali investavimo situacija. Be šių priemonių naudojimo investicijoms mažoms ir vidutinėms įmonėms remti, finansines priemones rekomenduojama plačiau naudoti investicijoms į projektus, kuriuose nustatytas visų arba dalies investuotų išteklių grąžinimo potencialas, įskaitant investicijas, skirtas remti integruotas miestų vystymo veiklas ir skatinti energijos vartojimo efektyvumą. Lietuvos atveju siūloma, kad finansinės priemonės būtų naudojamos mokslinių tyrimų, technologinės plėtros ir inovacijų srities paramai, energijos vartojimo efektyvumui, atsinaujinantiems energijos ištekliams ir integruotai miestų plėtrai.

Vadovaujantis Reglamento (ES) Nr. 1303/2013 37 straipsnio 2 dalimi, finansinių priemonių parama grindžiama *ex-ante* vertinimu, kurį atliekant turi būti nustatyti rinkos trūkumai arba beveik optimalios investavimo situacijos, apskaičiuotas viešųjų investicijų poreikių mastas ir apimtys, įvertintas poreikis finansuoti reikiamas investicijas taikant subsidijas bei galimybes finansuoti jas turimomis rinkos finansinėms priemonėmis. Nustačius poreikį steigti papildomas finansines priemones, turi būti pasiūlyti finansuotinių finansinių priemonių tipai, jų valdymo struktūra, investavimo strategija. *Ex-ante* vertinimas turi būti baigtas iki vadovaujančiajai institucijai priimančiam sprendimą dėl įnašų pagal programą skyrimo finansinei priemonei.

Atsižvelgdama į aukščiau išdėstytą teisinį pagrindą ir vykdydama ES struktūrinių fondų vadovaujančiosios institucijos funkcijas bei siekdama užtikrinti efektyvų ES ir nacionalinių lėšų panaudojimą, Finansų ministerija 2014 m. balandžio 10 dienos raštu Nr. (24.39)-6K-1403042 inicijavo Viešosios infrastruktūros vertinimą. Viešosios infrastruktūros vertinimo metu numatoma detaliai išnagrinėti finansinių priemonių taikymo galimybes viešosios infrastruktūros projektų finansavimui, atsižvelgiant į ministerijų Veiksmų programoje identifikuotas potencialias finansinių priemonių taikymo sritis.

Viešosios infrastruktūros vertinimui atlikti Finansų ministerija pasitelkė CPVA ir VIPA. VIPA atliko finansų rinkos trūkumo analizę, apklausiant finansų įstaigas ir nustatant finansavimo pasiūlą. CPVA atlikto duomenų apie numatomas investicijas 2014-2020 m. rinkimą ir analizę naudojant jau turimas studijas ir vertinimus, papildomai apklausiant ministerijų atstovus. Iš CPVA surinktos investicijų paklausos ir VIPA

surinktos investicijų pasiūlos duomenų buvo apskaičiuotas investicijų trūkumas kiekvienam viešosios infrastruktūros sektoriui ir infrastruktūros tipui. Nustačius investicijų trūkumą buvo nagrinėjamos rinkos nepakankamumo ir neoptimalių investavimų situacijų priežastys, kurių pagrindu buvo formuojamos rekomendacijos dėl finansinių priemonių įgyvendinimo galimybių.

Paklausos analizės metu buvo nagrinėjamas sektoriaus strateginis kontekstas apžvelgiant į Lietuvos ir ES ilgalaikių, ir vidutinės trukmės strateginių dokumentų nuostatas, atlikta sektoriaus infrastruktūros objektų ir jų valdytojų apžvalga, nagrinėta viešųjų paslaugų rinka. Apskaičiuota investicijų paklausos reikšmė sektoriaus skirtingiems infrastruktūros tipams, orientuojantis į siektinas strateginių tikslų rodiklių reikšmes. Investicijų paklausos duomenys buvo renkami iš įvairių šaltinių: apklausiant ministerijas, renkama informacija iš atliktų studijų ir ataskaitų, vertinama praeities investicijų istoriniai duomenys bei apskaičiuojami pagal reikiamos sukurti infrastruktūros matavimo vienetus. Atkreiptinas dėmesys, kad patikimų duomenų apie kiekvieno skyriaus infrastruktūros būklę, planuojamas investicijas ir jų vykdytojus nepakanka arba jie nėra sistemaiškai kaupiami ir prieinami. Todėl paklausos duomenys buvo surinkti iš įvairių šaltinių bei patikslinti skaičiavimais, kad būtų įvertinta kiek preliminariai reiktų kiekvienam sektoriui lėšų ilgalaikiams strateginiams tikslams, numatytiems NPP ir VP pasiekti iki 2022 m.

Pasiūlos, t.y. finansavimo šaltinių analizė, buvo atlikta taikant įvairius finansavimo šaltinių analizės būdus: renkama informacija iš ataskaitų ir prieinamų duomenų, atliekamos apklausos bei susitikimai (interviu). Finansavimo šaltinių analizė susideda iš kelių dalių: komercinių bankų finansavimo, tarptautinių finansų institucijų finansavimo, ESI fondų finansavimo, bei kitų lėšų, kurios apima įvairias ES, nacionalines paramos programas, taip pat valstybės biudžeto lėšas. Vertinant komercinių bankų teiktiną finansavimą buvo nagrinėjamos tik valstybės ir savivaldybių valdomos įstaigos (bankų portfelyje grupuojama kaip viešasis sektorius). Tarptautinių finansų institucijų finansavimas buvo analizuojamas per praeities duomenų prizmę, taip pat atkreiptas dėmesys į šių institucijų patvirtintas skolinimo gaires bei strategijas, kadangi kiekviena iš šių institucijų turi savo specifinę nišą rinkoje. Vertinant ESI fondų finansavimą buvo vadovaujamosi ministerijų planais paskirstyti asignavimus pagal sritis ir veiklas, kadangi šiame etape dar nėra iki galo patvirtinta teisinė bazė, įtvirtinanti lėšų paskirstymą. Analizėje taip pat aptartos įvairios ES ir nacionalinio lygmens programos.

Iš atliktos paklausos ir pasiūlos analizės gautų rezultatų buvo apskaičiuotas investicijų pasiūlos-paklausos skirtumas- bendras investicijų trūkumas. Nustačius bendrą investicijų trūkumą buvo nagrinėjamos to trūkumo susidarymo priežastys kylančios iš rinkos nepakankamumo. **Rinkos nepakankamumas** pasireiškia rinkos nefunkcionavimo aspektais, kurie lemia neefektyvų išteklių paskirstymą ir tam tikrų prekių ar paslaugų perprodukciją arba trūkumą. **Remiantis rinkos nepakankamumą analize nustatoma ar yra pagrindas valstybės intervencijai siekiant ekonominio efektyvumo.** Valstybės intervencija nustatoma kaip reikalinga, jeigu pasireiškia bent viena neefektyviai veikiančios rinkos problema:

- Netobula konkurencija, kai pavieniai rinkos dalyviai gali daryti įtaką kainoms ir turi nevienodą rinkos galią ar turi galimybę nustatinėti monopolines kainas;
- Nepilna rinka, kuri neteikia tokių paslaugų už kurias vartotojai pasiruošę sumokėti visą jų gamybos kainą;
- Su viešosiomis gėrybėmis siejamas poveikis, kuris pasireiškia tuo, kad viešąsias gėrybes sukūrus jas gali vartoti visi, neįmanoma šios teisės riboti ar atsakyti ir todėl laisvos rinkos sąlygomis jų visuomenei trūks arba nebus visai kuriama;
- Ekonominiai išoriniai veiksniai, kurių rinkos dalyviai negali išspręsti vidinėmis priemonėmis dėl nepakankamų nuosavybės teisių pvz. šiltnamio efektą sukeliančių dujų išmetimas, užterštos teritorijos miesto centre.

- Netobula informacija (asimetriška) vartotojams apie paslaugų ir prekių kokybę ir kainas, netobula informacija tiekėjams apie pagrindines vartotojo savybes (mokumą ir kt.). Netobula informacija apima ir ateities tendencijų žinojimą, galimybes apsidrausti priimant sprendimus neapibrėžtumo sąlygomis.

**Jeigu yra nustatytas bendras investicijų trūkumas (teigiamas pasiūlos-paklausos skirtumas) bei pasireiškia bent viena neefektyviai veikiančios rinkos problema, daroma prielaida, kad rinkoje gali pasireiškia neoptimalios investavimo situacijos<sup>3</sup> t.y. toje rinkoje vykdoma investicinė veikla yra nepakankama.** Neoptimalios investavimo situacijos yra tam tikras specifinis rinkos problemos tipas, kuriai spęsti labiausiai tinka FP. **Neoptimalių investavimo situacijų vien tik rinkos pajėgumais pašalinti nėra įmanoma, dėl šių priežasčių:**

- Bankų politika nefinansuoja tokių sektorių;
- Trūksta kredito istorijos;
- Trūksta užstato;
- Riboti finansinių tarpininkų rizikos valdymo pajėgumai;
- Nėra patirties regioninėse rinkose ar FP veikloje ir pan.
- Ir kitos priežastys (pvz. per ilgą atsipirkimo laikotarpis, per mažas pelningumas ir pan.).

Išnagrinėti rinkos nepakankamumai ir pasireiškiančios neoptimalios investavimo situacijos yra prielaidos nustatyti poreikį rėmimui (valstybės intervencijai). Kaip minėta aukščiau neoptimalios investavimo situacijoms spęsti labiausiai tinka FP.

Pasireiškusio rinkos nepakankamumo ir neoptimalios investavimo situacijos kiekybiniu įvertinimu nustatomas investicijų trūkumas (toliau- **Kiekybiškai įvertintas investicijų trūkumas**), kuris gali būti padengtas taikant FP. Tai atliekama nagrinėjant:

1. Gyvybingumo trūkumą – tuo atveju kai projekto (grupės projektų) verslo planas demonstruoja grąžą, kuri yra žemesnė nei rinkos lygmuo. Projektas ar projektų portfelis yra mažiau pelningas kuomet jis suvokiamas kaip pernelyg rizikingas ar negeneruojantis pakankamos grąžos (pvz. jo vieta yra nepakankamai išvystytoje teritorijoje). Grąža yra lyginama su teisingai apskaičiuota finansine grąžos norma (FRR) ir neturėtų būti lyginama dėl prastai struktūrizuotų pagrindinių investicijų. Faktiškai gyvybingumo trūkumas gali pasireikšti tuose sektoriuose kur projektinis finansavimas yra labiausiai paplitusi finansinė struktūra (pvz. energijos, transporto, urbanistinės plėtros), bet taip pat ir vyrauja kapitalo investicijos (pvz. investicijos į MVĮ ir naujai steigiamas įmonės).
2. Finansavimo trūkumą – tuo atveju, kai tam tikrame sektoriuje ar bendrai ekonomikoje yra įrodymų dėl nepatenkinto finansavimo poreikio. Finansavimo trūkumas pasireiškia ypač MVĮ ir vidutinės kapitalizacijos įmonių finansavime bei krizinėse situacijose. Artimiau pažvelgus į finansavimo trūkumą, jis gali būti tam tikro finansinio produkto trūkumas, kaip nuosavo kapitalo trūkumas rizikos finansavimui arba kaip bendras galimybių gauti finansavimą trūkumas.
3. Abu aukščiau nurodytus trūkumus kartu.

Tokiu būdu, kiekvieno nagrinėjamo sektoriaus skyriaus pabaigoje esančioje lentelėje, nurodomas Kiekybiškai įvertintas investicijų trūkumas, kuris gali būti padengtas taikant FP, t.y:

**Jeigu analizės metu pateikiama pagrįstų įrodymų jog rinkos neoptimalią investavimo situaciją riboja finansavimo trūkumas ir gyvybingumo trūkumas, tuomet daroma išvada jog finansinė priemonė galėtų būtų tinkamas valstybės intervencijos būdas tam sektoriui ar infrastruktūros tipui, nurodant Kiekybiškai**

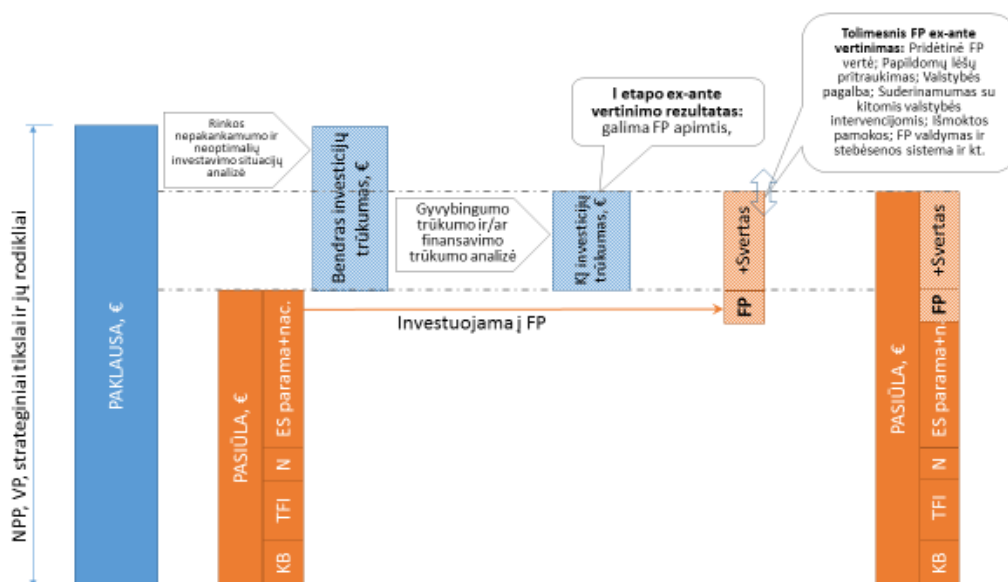
<sup>3</sup> Neoptimalios investavimo situacijos yra taip pat viena iš rinkos nepakankamo problemų, kuri šioje analizėje nagrinėjama atskirai, kadangi jai pasireiškus viena iš labiausiai tinkamų valstybės intervencijos formų būtų finansinės priemonės kūrimas.

**įvertintą investicijų trūkumo dydį, kuris galėtų būti padengtas taikant FP.** Sektoriaus vertinimo pabaigoje esančiame analizės išvadų lentelėje (3 Skyrius) pateikiamos išvados (aiškūs teiginiai) dėl FP taikymo galimybių bei paskutiniame stulpelyje **nurodomas investicijų trūkumo dydis kuris galėtų būti padengtas FP.**

Jeigu analizės metu paaiškėja, kad nepakanka įrodymų jog neoptimalios investavimo situacijos pasireiškia dėl gyvybingumo trūkumo ar finansavimo trūkumo priežasčių arba dėl tvaraus verslo modelio nebuvimo rinkoje arba dėl to, kad nėra efektyvių įmonių, kurios galėtų būti kaip galutiniai finansinio produkto gavėjai, tuomet nėra laikoma jog pasireiškia toks rinkos trūkumas, kuriam FP būtų tinkama valstybės intervencijos priemonė. Šios priežastys nagrinėjamos sektoriaus skyriaus pabaigoje analizės išvadų lentelėje. **To pasėkoje, kiekybiškai įvertintas investicijų trūkumo dydis, kuris galėtų būti padengtas FP gaunasi gan mažas nuo 1 iki keleto mln. Eur arba šis dydis visai nenustatomas, jei trūksta pagrįstų įrodymų, kad galėtų būti nors ir pavienių gyvybingų projektų toje srityje.**

Aukščiau aprašyta vertinimo eiga iliustruota žemiau pateiktame paveiksle

**Paveikslas 1. Ex-ante vertinimo eigą iliustruojanti schema**



Siekdama išspręsti rinkos nepakankamumo problemas, valstybė gali numatyti ir kitas valstybės intervencijos formas, kurios būtų nukreiptos į efektyvesnį rinkos veikimą ir tuo pačiu sudarytų didesnes galimybes taikyti FP. Vertinamo sektoriaus (3 Skyrius) pabaigoje yra pateikiamos ir kitos galimos valstybės intervencijos. FP ex-ante vertinimo metodika nereikalauja atlikti kitų galimų valstybės intervencijų formų apžvalgos. Tai įtraukta papildomai, atžvelgiant į finansų ministerijos prašymą, kad ataskaita pateiktų apžvalgą atskiruose sektoriuose dėl kitų galimų valstybės intervencijų, kurios prisidėtų prie FP taikymo aplinkos gerinimo, kuri šiuo metu nėra pakankama FP įgyvendinimui. Tokiu būdu ataskaitoje yra pateikiamos ir kitos galimos valstybės intervencijos, kurios yra nukreiptos į efektyvesnį rinkos funkcionavimą ir tuo pačiu sudarančios didesnes galimybes FP taikymui. Siekdama ekonominio efektyvumo ir socialinio teisingumo valstybė gali naudoti keturis pagrindinius intervencijos į laisvą rinką tipus:

- Reguliavimą – taisyklių nustatymą, kuris paprastai nustato paslaugų teikimo ar vartojimo kiekybinius ar kokybinius reikalavimus.
- Finansavimą – subsidijas (ar mokesčius) taikomas prekių ar paslaugų kainoms, didinančias ar mažinančias asmens pajamas ir prekių ar paslaugų vartojimo ar ekonominės veiklos galimybes.

- Gamybą, kai valstybė pati imasi veiklos užtikrinti trūkstamą paslaugų ar prekių pasiūlą.
- Pajamų palaikymą, kuris skirtas užtikrinti asmeniui pragyvenimo šaltinį arba suteikti galimybę vartoti tam tikras paslaugas.

Galimų valstybės intervencijų apžvalga, kuri gerintų rinkos veikimą ir tuo pačiu didintų FP taikymo galimybes, pateikiama atsižvelgiant į aukščiau išvardintus keturis pagrindinius intervencijų tipus, tačiau jų įgyvendinimo galimybės šioje ataskaitoje nevertinamos, taip pat nevertinama ir šių intervencijų atitiktis valstybės pagalbos taisyklėms ar galimos įtakos mastas FP veikimui. Kaip minėta aukščiau, tai nėra šio vertinimo paskirtis ir objektas.

Ten kur nenustatomas rinkos nepakankamumas, pasireiškiantis dėl neoptimalių investavimo situacijų, išvados dėl valstybės intervencijos pateikiamos atsižvelgiant į aukščiau išvardintus keturis pagrindinius tipus, tačiau jų įgyvendinimas šioje ataskaitoje nevertinamas, taip pat nevertinama ir šių intervencijų atitiktis valstybės pagalbos taisyklėms.

Atsižvelgiant į tai, jog 2015 m. rugsėjo 7 d. Viešosios infrastruktūros priežiūros komitetas patvirtino Viešosios infrastruktūros išankstinio vertinimo pirmąją dalį ir pavedė Viešųjų investicijų plėtros agentūrai išankstinį vertinimą tęsti penkiuose<sup>4</sup> sektoriuose, kuriuose buvo identifikuotas didžiausias finansinių priemonių taikymo potencialas, tolimesnė analizė buvo tęsiama ne visam transporto sektoriui, bet tik kelių infrastruktūros dalių. Ateityje, esant poreikius šis vertinimas gali būti išplėstas ir į kitus susisiekimo sektoriaus subsektorius, nagrinėtus investicijų pasiūlos ir paklausos dalyje.

Šio vertinimo metu buvo vadovaujama EK užsakymu parengta ex-ante vertinimo metodika, kurią parengė PwC (skelbiama [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/thefunds/fin\\_inst/index\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/regional_policy/thefunds/fin_inst/index_en.cfm)).

---

<sup>4</sup> Tame tarpe kelių infrastruktūros, vandentvarkos, atsinaujinančių išteklių, kultūros paveldo bei telekomunikacijų ir IT paslaugų infrastruktūros.



**RINKOS NEPAKANKAMUMO IR NEOPTIMALIŲ  
INVESTAVIMO SITUACIJŲ ANALIZĖ KELIŲ  
INFRASTRUKTŪROS SEKTORIJE**

# 1. KELIŲ INFRASTRUKTŪROS SEKTORIUS

---

## 1.1. LIETUVOS ILGALAIKIŲ STRATEGINIŲ DOKUMENTŲ NUOSTATOS IR TIKSLAI

LIETUVOS PAŽANGOS STRATEGIJA „LIETUVA 2030“

SUMANI EKONOMIKA – esminės pokyčių iniciatyvos:

- Verslo aplinka: Užtikrinti gyventojų judumo poreikį, sukuriant efektyvią integruoto viešojo susisiekimo sistemą, tinkamos kokybės ir šiuolaikišką infrastruktūrą ir plėtojant darnaus judumo iniciatyvas.
- Socialinė verslo atsakomybė, darnus išteklių panaudojimas: Diegti pažangias, išteklius tausojančias ir aplinkos taršą bei klimato kaitą mažinančias technologijas ir gaminius pramonės, energetikos ir transporto sektoriuose.

ES strateginių dokumentų ir direktyvų nuostatos ir tikslai Lietuvai

Europos strategijoje 2020 m. Komisija pristato septynias pavyzdines iniciatyvas, kurių viena siekia padėti atsieti ekonomikos augimą nuo išteklių naudojimo, remti perėjimą prie mažai anglies dioksido į aplinką išskiriančių technologijų ūkio, didinti atsinaujinančiųjų energijos išteklių naudojimą, modernizuoti mūsų transporto sektorių ir skatinti energijos vartojimo efektyvumą. Iš išvardytų tikslų 3 tikslai susiję su transportu t. y. reikia siekti, kad: 20 procentų energijos būtų gaminama iš atsinaujinančių šaltinių; energijos vartojimo efektyvumas būtų padidintas 20 procentų; šiltnamio efektą sukeliančių dujų būtų sumažinta 20 procentų, palyginti su 1990 metų rodikliais.

Šios iniciatyvos „Tausiai išteklius naudojanči Europa“ tikslas – remti perėjimą prie tausiai išteklius naudojančio ir mažai anglies dioksido į aplinką išskiriančių technologijų ūkio, tausiai naudojančio visus išteklius. Sieksime atsieti mūsų ekonomikos augimą nuo išteklių naudojimo ir energijos vartojimo, sumažinti išmetamo CO<sub>2</sub> kiekį, stiprinti konkurencingumą ir skatinti didesnę energetinį saugumą.

ES lygmeniu Komisija sieks:

- teikti pasiūlymus, kaip modernizuoti transporto sektorių ir pasiekti, kad jame būtų išskiriama kuo mažiau anglies dioksido, taip didinant konkurencingumą. Šio tikslo galima siekti pasitelkiant įvairias priemones, pvz., elektros mobilumo tinklo infrastruktūros ankstyvas panaudojimas, pažangus energijos srautų valdymas, tobulesnė logistikos sistema, kelių transporto priemonių, aviacijos ir jūrų sektoriaus išmetamų CO<sub>2</sub> teršalų mažinimas, įskaitant svarbiausią Europos ekologiško automobilio iniciatyvą, kuria bus skatinamos naujos technologijos, įskaitant elektra varomus ir hibridinius automobilius, pasitelkiant mokslinius tyrimus, nustatant bendrus standartus ir plėtojant būtiną pagalbinių infrastruktūrą;
- sparčiau įgyvendinti strateginius projektus, kurių europinė pridėtinė vertė sprendžiant didžiausių spūsčių, visų pirma sienų perėjimo punktuose ir pagrindiniuose mišraus transporto mazguose (miestai, uostai, logistikos centrai), problemas yra didžiausia;

Nacionaliniu lygmeniu valstybės narės turės:

- plėtoti pažangią, naujovišką ir visiškai tarpusavyje susietą transporto ir energijos infrastruktūrą ir iki galo išnaudoti IRT;

- užtikrinti, kad būtų derinamas ES transporto sistemos efektyvumą bendrai didinančių ES pagrindiniam tinklui priklausančių infrastruktūros projektų įgyvendinimas;
- sutelkti dėmesį į transporto politikos miestų aspektą, nes būtent miestuose išmetama daugiausia teršalų ir susidaro daugiausia spūsčių.

ES2020 numato, kad reikia pertvarkyti transporto politiką, integruoti transporto tinklus ir modernizuoti infrastruktūrą. Minėtos veiklos yra aktualios įgyvendinant ES Baltijos jūros regiono strategijos (BJRS) prioritetinę sritį „Transportas“, taip pat dalinai įgyvendinant prioritetinę sritį „Saugumas“, kiek tai susiję su vandens transporto infrastruktūros modernizavimu ir plėtra bei vandens transporto saugos didinimu. Taip pat būtina geriau išvystyti logistikos platformų, kuriose suvienijamas kelių rūšių transportas, koncepcija.

#### EUROPOS KOMISIJOS REKOMENDACIJOS SUSIJUSIOS SU KELIŲ TRANSPORTO SEKTORIUMI LIETUVAI:

- vystyti Rail Baltica kaip TEN-T pagrindinio tinklo dalį (didelio greičio, pilno sąveikumo ir suderinamumo su kaimyninėmis šalimis, įrengto ERTMS), Investuoti į TEN-T geležinkelio maršrutų elektrifikavimą ir atnaujinimą, sukurti viešuosius logistikos centrus ir multimodales platformas, siekiant užtikrinti įvairių transportų sąveiką ir jungtis TEN-T tinkle;
- didinti regioninį mobilumą prijungiant antrinius ir tretinius mazgus prie TEN-T tinklo infrastruktūros, bei integruojant pagrindinius urbanistinius ir ekonominius centrus, užbaigti aplinkkelių statybą miestuose, gerinti eismo sąlygas, mažinti taršą ir kelionių laiką, gerinti gyvenimo sąlygas;
- vystyti draugiškas aplinkai, švarias transporto sistemas, vystyti darnųjį miestų mobilumą, plėtoti integruotas miestų plėtros strategijas, apimančias viešąjį transportą, pritaikyti transportą riboto judumo keleiviams. Didinti kombinuojamų kelionių galimybes, tokias kaip "park and ride" / "bike and ride" sistemos. Skatinti dviračių transportą kaip miesto transporto rūšį, vystyti automobilių ir dviračių parkavimo prie viešojo transporto mazgų infrastruktūrą;
- investuoti į eismo saugumo keliuose priemones;
- Užtikrinti finansinį investicijų tvarumą, parengiant ir įgyvendinant transporto infrastruktūros palaikymo strategiją, paremta "teršėjas moka" ir "naudotojas moka" principais. Pajamos ir mokesčiai, bei kitos (ne ESI fondų) lėšos turi būti naudojamos palaikymo kaštams finansuoti. Naudotojų apmokestinimo sistemos turi būti suderinamos su 2004/52/ET direktyvos ir 2009/750/ET sprendimo reikalavimais. Tokiu būdu turi būti užtikrintas finansinių priemonių taikymas ir privataus kapitalo pritraukimas.
- Naudojantis CEF finansų inžinerijos priemonėmis, pritraukti privačius išteklius susisiekimo infrastruktūros vystymui.

#### 2014–2020 METŲ NACIONALINĖS PAŽANGOS PROGRAMA

##### TIKSLAS: SUKURTI TVARIĄ IR EFEKTYVIĄ EKONOMINĘ INFRASTRUKTŪRĄ

Siekiant sudaryti ekonominiam augimui, konkurencingumui ir aplinkai palankias sąlygas, valstybei būtina sukurti naujus ir tobulinti esamus ekonominės infrastruktūros tinklus, visų pirma plėtoti modernią transporto, informacinių ir ryšių technologijų, energetikos ir turizmo infrastruktūrą.

##### 3.2.1 uždavinys. Plėtoti modernią transporto infrastruktūrą ir darnų judumą.

Įgyvendinant šį uždavinį, numatoma modernizuoti miestų (ypač viešojo transporto), sausumos, jūrų ir oro transporto infrastruktūrą, taip mažinti oro taršą miestuose ir už jų ribų, gerinti Lietuvos pasiekiamumą ir

drauge didinti šalies patrauklumą tarptautiniu mastu, šalies verslo konkurencingumą. Tam pasitarnautų šiuolaikiška, šalies verslui funkcionuoti būtina infrastruktūra.

**Lentelė 2. NPP rodikliai**

Programos uždaviniai	Vertinimo kriterijaus pavadinimas	Matavimo vienetai	Pradinė situacijos reikšmė*	Galutinis 2020 metų tikslas
<b>3.2.1. Plėtoti modernią transporto infrastruktūrą ir darnų judumą</b>	Viešuoju miesto transportu vežtų keleivių skaičius	mln. keleivių	387	430
	Vežtų krovinių kiekis	mln. tonų	106	140
	Žuvusiųjų skaičius	skaičius per metus	297	150

**TIKSLAS: SKATINTI DARNŲ IŠTEKLIŲ NAUDOJIMĄ, UŽTIKRINTI EKOSISTEMŲ STABILUMĄ**

3.3.2 uždavinys. Užtikrinti darnų energijos išteklių naudojimą. Įgyvendinant šį uždavinį, siekiama užtikrinti darnų energijos išteklių naudojimą diegiant modernias ir tausias technologijas, procesų valdymo sistemas, skatinant alternatyvių degalų naudojimą transporte.

**Lentelė 3. NPP rodikliai**

Programos uždaviniai	Vertinimo kriterijaus pavadinimas	Matavimo vienetai	Pradinė situacijos reikšmė*	Galutinis 2020 metų tikslas
<b>3.3. SKATINTI DARNŲ IŠTEKLIŲ NAUDOJIMĄ, UŽTIKRINTI EKOSISTEMŲ STABILUMĄ</b>	Išmetamų į atmosferą šiltnamio efektą sukeliančių dujų kiekis CO <sub>2</sub> ekvivalentu	mln. tonų	19,959 (2009)	26,886
<b>3.3.2. Užtikrinti darnų energijos išteklių naudojimą</b>	Atsinaujinančių išteklių energijos dalis galutiniame energijos balanse	procentai	20	23
	Galutinės energijos vartojimo efektyvumo padidėjimas (palyginti su 2009 metų lygiu)	procentai	3 (2010)	17
	Energijos suvartojimo intensyvumas	kg naftos ekvivalento vienam realiam BVP vienetui	311 (2011)	230

Kiti transporto sektoriui aktualūs NPP tikslai ir uždaviniai:

**TIKSLAS. GERINTI PASLAUGŲ KOKYBĘ IR DIDINTI JŲ PRIEINAMUMĄ VISUOMENEI**

5.3.3 uždavinys. Kurti ir plėtoti visuomenei aktualias elektronines paslaugas bei sprendimus sveikatos, transporto, erdvinių duomenų tvarkymo ir kitose srityse.

Siekiant, kad būtų užtikrinamas aukštas visuomenei svarbių paslaugų perkėlimo į elektroninę erdvę lygis, šių paslaugų interaktyvumas ir saugumas, numatoma investuoti į elektroninių paslaugų plėtrą tose valstybės reguliavimo srityse, kur šių paslaugų labiausiai stinga ir kur jų plėtra nėra pakankama. Įgyvendinant šį uždavinį būtina siekti, kad elektroninės paslaugos būtų plėtojamos nepamirštant lietuviškumo ir tarptautiškumo aspektų.

Įgyvendinant šį uždavinį, siekiama, kad vartotojai jiems svarbioje srityje pateikę elektroninius paklausimus, saugiai ir efektyviai gautų galiojančią elektroninę paslaugą.

#### TIKSLAS. UŽTIKRINTI SVEIKATAI PALANKIĄ APLINKĄ

Lietuvoje žmonių sveikatai neigiamą poveikį turinčios oro taršos problemos kyla dėl nepakankamai efektyvaus energijos išteklių vartojimo ir išmetamų teršalų valymo. Nemažai prie oro taršos prisideda transporto sektorius – nepakankamas viešojo transporto išvystymas ir didėjantis individualių transporto priemonių skaičius

**Lentelė 4. NPP rodikliai**

Programos uždaviniai	Vertinimo kriterijaus pavadinimas	Matavimo vienetai	Pradinė situacijos reikšmė*	Galutinis 2020 metų tikslas
<b>5.3.3. Kurti ir plėtoti visuomenei aktualias elektronines paslaugas bei sprendimus sveikatos, transporto, erdviųjų duomenų tvarkymo ir kitose srityse</b>	Pagrindinių viešųjų ir administracinių paslaugų, perkeltų į elektroninę erdvę (visiško pasiekiamumo internetu brandos lygiu), dalis	procentai	69 (2011)	100
	Gyventojų, kurie naudojami elektroniniu būdu teikiamomis viešosiomis ir administracinėmis paslaugomis, dalis	procentai	27,9 (2011)	60

#### NACIONALINĖ SUSISIEKIMO PLĖTROS 2014–2022 METŲ PROGRAMA.

Programos strateginis tikslas – sukurti darnią, aplinkai nekenksmingą, konkurencingą ir didelę pridėtinę vertę kuriančią Lietuvos susisiekimo sistemą. Pasiekus strateginį tikslą, susisiekimo sistema užtikrintų kokybišką, efektyvą, nepertraukiamą ir darnų visuomenės narių judumą ir prekių transportavimą, aukštos kokybės logistikos ir pašto paslaugas.

**Pirmasis Programos tikslas** – didinti krovinių ir keleivių judumą, gerinant ES transeuropinio transporto tinklo pagrindinio tinklo koridorius ir jų jungtis su valstybinės ir vietinės reikšmės transporto tinklu bei plėtojant skirtingų transporto rūšių sąveikos efektyvumą. Tikslu bus siekiama įgyvendinant toliau pateiktus uždavinius, kurių kompleksinis rezultatas užtikrins ir horizontaliųjų susisiekimo srities plėtros prioritetų įgyvendinimą.

- Pirmasis uždavinys – įrengti naują, atnaujinti ir tobulinti esamą tarptautinės ir vietinės reikšmės geležinkelių infrastruktūrą (įskaitant naujų projekto „Rail Baltica“ geležinkelio kelių ir antrųjų geležinkelio kelių bei aplinkkelių tiesimą), įgyvendinti naujus kontrolės, valdymo ir signalizacijos, energijos posistemių projektus (įskaitant geležinkelių linijų elektrifikavimą).
- Antrasis uždavinys – plėtoti naują ir pagerinti esamą TEN-T kelių infrastruktūrą ir jungtis su jais.
- Trečiasis uždavinys – TEN-T esančiame Klaipėdos valstybiniame jūrų uoste ir jo prieigose pagerinti jūrų transporto sąveiką su sausumos transportu, užtikrinti jūrų transporto eismo saugą ir sumažinti neigiamą poveikį aplinkai.
- Ketvirtasis uždavinys – plėtoti Nemuno upės, Kuršių marių ir kitus valstybinės reikšmės vidaus vandenų kelius, atnaujinti ir plėtoti keleiviams bei kroviniams vežti skirtą infrastruktūrą, ir gerinti vidaus vandenų kelių ir kitų transporto rūšių sąveiką.
- Penktasis uždavinys – užtikrinti tvarų krovinių ir keleivių judumą oro transportu, modernizuoti Vilniaus, Kauno ir Palangos oro uostų infrastruktūrą.

- Šeštasis (horizontalusis) uždavinys – diegti intelektines transporto sistemas ir technologijas, kurios padėtų užtikrinti geresnį keleivių ir krovinių judumą TEN-T keliuose, kituose valstybinės ir vietinės reikšmės keliuose, miestų gatvėse, geležinkeliuose ir vidaus vandenų keliuose.
- Septintasis uždavinys – taikant inovatyvius sprendimus, modernizuoti ir plėtoti pasienio kontrolės punktus prie išorinių ES sienų pagal Šengeno reikalavimus, ES muitų teisės aktus ir tarptautinius saugumo reikalavimus.
- Aštuntasis uždavinys – sukurti ir plėtoti viešųjų logistikos centrų infrastruktūrą ir užtikrinti jų jungtis su tarptautiniais transporto koridoriais.

**Lentelė 5. NSPP Pirmojo programos tikslo rodikliai**

Rodiklių pavadinimai	2012 metų	2022 metų
Krovinių krova Klaipėdos valstybiniame jūrų uoste, mln. tonų	35,2	50,0
Kasmetinis keleivių srautas oro uostuose, mln. keleivių	3,2	4,6
Vidutinis keleivinio traukinio greitis atnaujintuose ir patobulintuose TEN-T geležinkelių ruožuose	80	85,6
Vidutinis keleivinio traukinio greitis rekonstruotuose ir atnaujintuose ne TEN-T geležinkelių ruožuose	50	53
Žuvusiųjų TEN-T keliuose skaičius	44	37
Vežta įvairiarūšio transporto vienetų, skaičius	75 107	78 863
Sumažėjusi vidutinė vieno orlaivio manevravimo* trukmė	16	12
Vidaus vandenų transportu vežtų krovinių kiekis	70 000	100 000

**Antrasis Programos tikslas** – taikant aktyvią transporto politiką, didinti transporto sektoriaus konkurencingumą, gerinti transporto ir logistikos paslaugų kokybę.

- Pirmasis uždavinys – vykdyti aktyvią tarptautinę transporto politiką siekiant, kad šalies ūkiui tektų kuo didesnė pasaulinės (Europos ir Azijos) ir regioninės (Baltijos jūros) prekybos rinkų vežimo bei logistikos paslaugų dalis.
- Antrasis uždavinys – atsižvelgiant į Lietuvos, kaip tranzitinės valstybės, pranašumus, privataus ir valstybinio kapitalo įmonių poreikius, didinti su tranzitu susijusių papildomų pridėtinę vertę kuriančių paslaugų patrauklumą.
- Trečiasis uždavinys – plėtoti tarptautinį bendradarbiavimą gerinant keleivių ir krovinių judumą Baltijos jūros regione ir stiprinant Baltijos jūros ir Juodosios jūros transporto jungtis.
- Ketvirtasis uždavinys – užtikrinti kokybišką universaliosios pašto paslaugos, atitinkančios socialinius, ekonominius ir technologinius paslaugos naudotojų poreikius, teikimą liberalioje pašto paslaugų rinkoje ir efektyvų pašto infrastruktūros funkcionavimą visoje Lietuvos teritorijoje.
- Penktasis uždavinys – didinti pašto paslaugų konkurencingumą ir plėtoti tarptautinį bendradarbiavimą pašto paslaugų rinkoje.
- Šeštasis uždavinys – skatinti tarpinstitucinį viešojo ir privataus sektorių bendradarbiavimą įgyvendinant Lietuvos Respublikos transporto politiką.

**Lentelė 6. NSPP Antrojo programos tikslo rodikliai**

Uždavinio pavadinimas	2012	2020
Transporto paslaugų mokėjimo balansas, (mln. Eur)	885,95	984,71
Pridėtinė vertė, tenkanti vienai faktiškai dirbtai valandai transporto sektoriuje, to meto kainomis, (Eur)	21,01	22,27
Bendrojo vidaus produkto dalis, kurią sudaro pašto paslaugų pajamos, procentais	0,27	0,38

**Trečiasis Programos tikslas** – skatinti vietinio (miestų ir priemiesčių) transporto sistemos darnumą.

- Pirmasis uždavinys – skatinti miestus parengti ir įgyvendinti darnaus judumo mieste planus.
- Antrasis uždavinys – užtikrinti miesto ir priemiesčio įvairių rūšių viešojo transporto maršrutų suderinamumą ir didesnę jų sąveiką su privačiu transportu.
- Trečiasis uždavinys – skatinti dviračių transporto infrastruktūros plėtrą miestuose: kurti vientiso dviračių tinklo sistemas, integruoti dviračių transporto infrastruktūrą į bendrą transporto sistemą, siekti, kad pėsčiųjų ir dviračių tinklo plėtra būtų patraukli ir saugi jos naudotojui.
- Ketvirtasis uždavinys – skatinti gyventojus naudotis viešuoju transportu ir didinti viešojo transporto patrauklumą, atnaujinant transporto priemones, gerinant viešojo transporto infrastruktūrą, diegiant universalus dizaino sprendimus, didinti viešojo transporto prieinamumą, diegti viešojo transporto pirmumo sistemas ir plačiau taikyti ITS sprendimus.
- Penktasis uždavinys – mažinti neigiamą tranzitinių srautų poveikį miestų transporto sistemoms, plėtoti ir modernizuoti miestų ir miestelių aplinkkelius.

**Lentelė 7. NSPP Trečiojo programos tikslo rodikliai**

Uždavinio pavadinimas	2012	2020
Viešuoju miesto transportu vežamų keleivių skaičius, mln. keleivių	234,9	244,0
Kelionių asmeniniais automobiliais dalis bendroje kelionių struktūroje, procentai	91	89

**Ketvirtasis Programos tikslas** – padidinti energijos vartojimo transporte efektyvumą ir sumažinti neigiamą transporto poveikį aplinkai.

- Pirmasis uždavinys – ekonominėmis ir administracinėmis priemonėmis skatinti efektyvesnį energijos išteklių ir energijos vartojimą transporto sektoriuje.
- Antrasis uždavinys – ugdyti darnaus judumo kultūrą, skatinti visuomenę efektyviai vartoti ir taupyti transporte vartojamą energiją, stiprinti tam reikalingus įgūdžius.
- Trečiasis uždavinys – didinti energijos vartojimo efektyvumą – skatinti alternatyvių energijos šaltinių (degalų) naudojimą transporte, sukurti tam reikalingą infrastruktūrą ir atnaujinti viešojo transporto parką.
- Ketvirtasis uždavinys – mažinti transporto sistemos neigiamą poveikį aplinkai ir užtikrinti atitiktį „Natura 2000“ tinklo ir kitų saugomų teritorijų ir rūšių apsaugos režimo reikalavimams.
- Penktasis uždavinys – mažinti transporto sistemos skleidžiamo triukšmo neigiamą poveikį – modernizuoti ir tobulinti valstybinės reikšmės automobilių kelių ir valstybinės reikšmės geležinkelių tinklo infrastruktūrą pagal parengtus strateginius triukšmo žemėlapius ir triukšmo prevencijos planus.

**Lentelė 8. NSPP Ketvirtojo programos tikslo rodikliai**

Uždavinio pavadinimas	2012	2020
Per metus suvartota automobilių benzino ir dyzelino (turėtų didėti ne daugiau kaip 5 procentais per metus), tūkst. tonų	1 279,6	2 084,3

**Penktasis Programos tikslas** – didinti eismo saugą ir saugumą.

- Pirmasis uždavinys – didinti eismo saugą, diegti technines saugaus eismo priemones ir kitas inovacijas.
- Antrasis uždavinys – didinti eismo saugą ir saugumą, tobulinti eismo valdymą diegiant ITS ir kitas inovacijas.


**Lentelė 9. NSPP Penktojo programos tikslo rodikliai**

Uždavinio pavadinimas	2012	2020
Žuvusiųjų skaičius transporto eismo įvykiuose, vienetais	322	161

## 1.2. KELIŲ INFRASTRUKTŪROS SEKTORIAUS OBJEKTŲ IR RINKOS APŽVALGA

Kelių transporto infrastruktūrą sudaro magistraliniai, krašto ir rajoniniai keliai. Šių kelių skaičius ir kiti parametrai pateikiami žemiau lentelėse.

**Paveikslas 2. Valstybinės reikšmės kelių tinklo struktūra**

Magistraliniai keliai	1 744,934 km	
Krašto keliai	4 935,969 km	
Rajoniniai keliai	14 573,191 km	
Iš viso:	21 254,094 km	

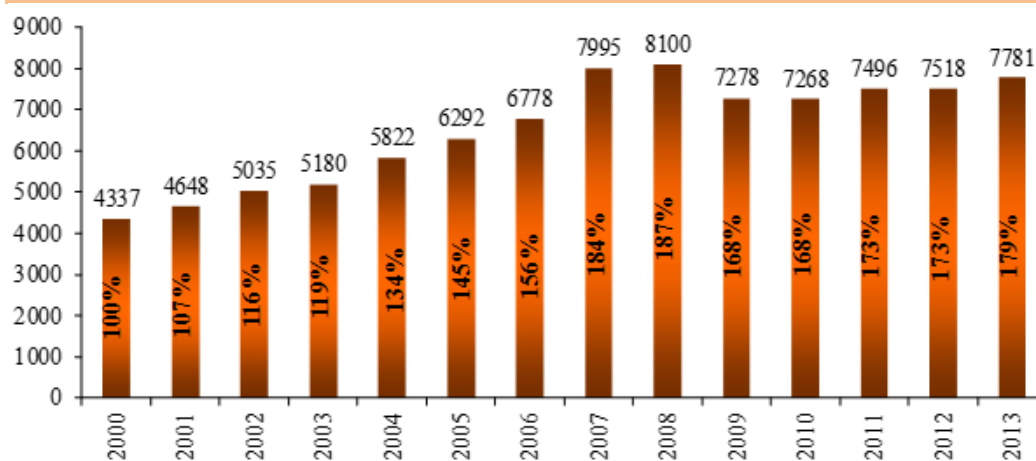
**Lentelė 10. Valstybinės reikšmės automobilių kelių tinklo tankumas**

Valstybinės reikšmės automobilių keliuose yra:	
E kategorijos kelių, km	1 498,672
Pirmos kategorijos kelių, km	597,365
iš jų automagistralių, km	309,088
Autopaviljonų, vnt.	1 415
Autobusų aikštelių, vnt.	12 038
Poilsio ir sustojimo aikštelių, vnt.	273
Pėsčiųjų ir dviračių takų, šaligatvių, km	1 292,051
Apsauginių atitvarų, km	1 811,756
Aptvėrimų, km	677,167
Tualetų, vnt.	77
Pavėšinių, vnt.	56
Kelio ženklų	182 126
Tiltų ir viadukų, vnt.	1 506
Pralaidų (keliuose ir nuovažose), m	625 172,71
Nuovažų, vnt.	165 287
Apšviestų kelių ruožų, km	277,884
Akustinių sienučių, km	4,486
Vandens valymo įrenginių, vnt.	259
Perėjų gyvūnams ir varliagyviams, vnt.	2



32 procentai Lietuvos krašto kelių yra blogos arba labai blogos būklės, o esamos kelių dangų rekonstrukcijos apimtis (1,6 procento bendro kelių ilgio 2009 metais) yra 5 kartus mažesnė, palyginti su optimalia. Valstybinės reikšmės kelių tinkle žvyrkeliai vis dar sudaro reikšmingą dalį (7,5 tūkst. kilometrų, arba 35 procentai viso tinklo kelių). Susisiekimo ministerijos vertinimu, beveik pusę šių žvyrkelių (t. y. tuos, kuriuose eismo intensyvumas viršija 150 automobilių per parą) ekonomiškai būtų vertingiau asfaltuoti ir taip itin sumažėtų tarša. 2004–2012 metais daug pasiekta įrengiant aplinkkelius (nutiesta 42 kilometrai naujų kelių), tačiau aplinkkelių poreikis vis dar didelis, ypač apie mažesnius miestus ir miestelius. Vis dėlto pagrindinis iššūkis – propaguoti mažiau nuo automobilio priklausomą gyvenimą būdą, siekiant derinti tiek investicines (pavyzdžiui, į viešąjį transportą, keliones dviračiu<sup>5</sup> miestuose), tiek mišrias (investicines ir reguliacines, pavyzdžiui, naudojimosi bendru miesto automobilių parku ir / ar automobilių statymo galimybes miesto priegose) priemones. Per paskutinius penkis metus vidutinis eismo intensyvumas keliuose padidėjo 7%.

**Paveikslas 3. Vidutinio metinio paros eismo intensyvumo kitimas: (Kelių direkcijos duomenys)**



### 1.3. KELIŲ INFRASTRUKTŪROS POLITIKOS ĮGYVENDINIMAS IR OBJEKTŲ VALDYTOJAI

Kelių priežiūros ir plėtros valstybės politikos kryptis nustato **Seimas** priimdamas įstatymus.

**Susisiekimo ministerija** formuoja kelių priežiūros ir plėtros valstybės politiką, organizuoja, koordinuoja ir kontroliuoja jos įgyvendinimą, tvirtina valstybinės reikšmės kelių plėtros, modernizavimo ir veiklos užtikrinimo programas, Lietuvos kelių projektavimo normatyvinius dokumentus.

**Lietuvos automobilių kelių direkcija prie Susisiekimo ministerijos (LAKD)** yra Lietuvos Respublikos Vyriausybės įsteigta biudžetinė įstaiga, kuri organizuoja ir koordinuoja **valstybinės reikšmės** kelių atkūrimą, priežiūrą ir plėtrą, kuri:

1. nustato valstybinės reikšmės kelius prižiūrinčioms valstybės įmonėms privalomus kelių priežiūros darbus (užduotis);
2. atlieka valstybinės reikšmės kelių projektavimo, tiesimo, statybos, rekonstravimo, taisymo (remonto) ir priežiūros darbų užsakovo funkcijas;

<sup>5</sup> Lietuvoje tik 0,5 procento visų kelionių į darbą sudaro kelionės dviračiais, o ES vidutiniškai – 5 procentai.

3. atlieka valstybinės reikšmės kelių projektavimo, tiesimo, statybos, rekonstravimo, taisymo (remonto) ir priežiūros darbų organizavimo funkcijas;
4. kontroliuoja, kad valstybinės reikšmės kelius projektuotų, tiestų, statytų, rekonstruotų, taisytų (remontuotų), prižiūrėtų tik asmenys, atitinkantys teisės aktų nustatytus reikalavimus.

Valstybinės reikšmės keliai išimtinė nuosavybės teise priklauso valstybei. Juos turto patikėjimo teise įstatymų ir kitų teisės aktų nustatyta tvarka valdo, naudoja ir jais disponuoja Susisiekimo ministerijos įsteigtos valstybės įmonės ar jos įgaliota LAKD.

LAKD lėšos yra skiriamos ir administruojamos Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymo ir kitų teisės aktų nustatyta tvarka. LAKD įgyvendina 11 valstybinės reikšmės kelių prižiūrinių valstybės įmonių savininko teises ir pareigas.

Pagrindiniai LAKD veiklos tikslai, numatyti LAKD nuostatuose, yra:

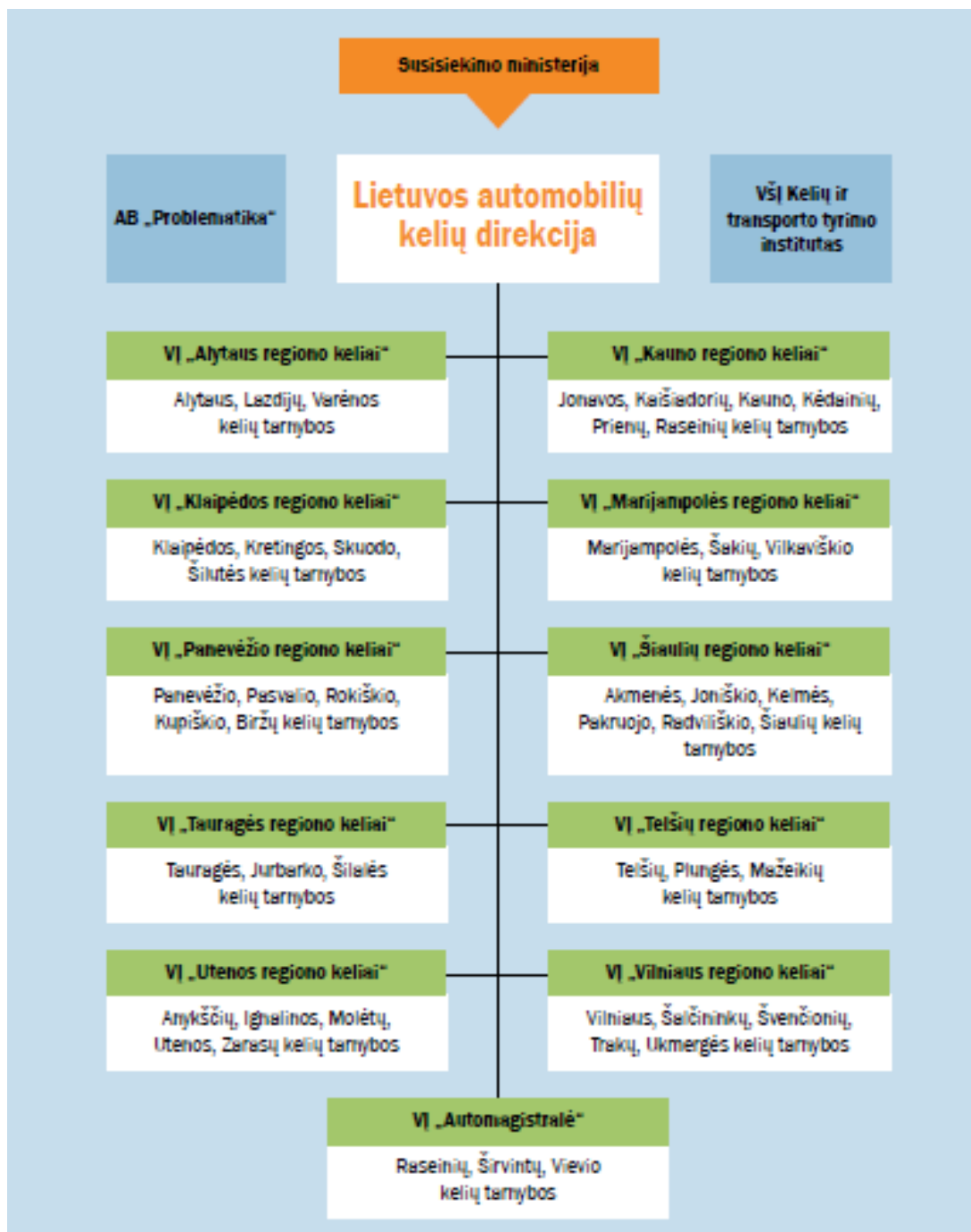
- įgyvendinti valstybinės reikšmės kelių priežiūros ir plėtros valstybės politiką;
- įgyvendinti saugaus eismo valstybinės reikšmės keliuose valstybės politiką;
- organizuoti ir koordinuoti valstybinės reikšmės kelių atkūrimą, priežiūrą ir plėtrą.

Pagrindinės LAKD veiklos kryptys (funkcijų grupės) – valstybinės reikšmės kelių ir jų statinių plėtra; valstybinės reikšmės kelių (jų statinių) priežiūra; inžinerinių ir švietėjiškų priemonių įgyvendinimas gerinant saugų eismą valstybinės reikšmės keliuose; intelektinių transporto sistemų valstybinės reikšmės keliuose, kelių, eismo ir viešojo transporto kelionių duomenų valdymas; vietinės reikšmės kelių (gatvių) priežiūros, plėtros ir saugaus eismo sąlygų užtikrinimo, dalinio finansavimo administravimas; kitų specialiųjų funkcijų vykdymas ir specialiųjų funkcijų administravimas; bendrųjų funkcijų administravimas.

LAKD veikla organizuojama vadovaujantis Lietuvos Respublikos susisiekimo ministro patvirtintais metiniais veiklos planais, kurie įgyvendina atitinkamų biudžetinių metų Lietuvos Respublikos susisiekimo ministro valdymo sričių strateginio veiklos plano programos „Susisiekimo valstybinės ir vietinės reikšmės keliais užtikrinimas“ tikslus ir uždavinius.

Taip pat LAKD įgyvendina 2015–2020 m. Lietuvos Respublikos valstybinės reikšmės kelių priežiūros ir plėtros programą, dalyvauja įgyvendinant Nacionalinę susisiekimo plėtros 2014–2022 m. programą, 2014–2020 m. nacionalinės pažangos programą, 2014–2020 m. Europos Sąjungos fondų investicijų veiksmų programą, Valstybės tarnautojų mokymo 2014–2017 m. strategiją, Lietuvos Respublikos teritorijos bendrojo plano įgyvendinimo priemonių planą, Nacionalinės darnaus vystymosi strategijos įgyvendinimo priemonių planą, Nacionalinės klimato kaitos valdymo politikos strategijos tikslų ir uždavinių įgyvendinimo tarpinstitucinį veiklos planą ir kt.

Paveikslas 4. Lietuvos automobilių kelių direkcija



**Vietinės reikšmės kelių** projektavimo, tiesimo, statybos, rekonstravimo, taisymo (remonto) ir priežiūros užsakovo funkcijas vykdo jų savininkai ir (ar) valdytojai.

Vietinės reikšmės viešieji keliai ir gatvės nuosavybės teise priklauso **savivaldybėms**, o vidaus keliai – valstybei, savivaldybėms, kitiems juridiniams ir (ar) fiziniams asmenims - miškų, nacionalinių parkų, valstybės saugomų teritorijų, pasienio, karjerų, privažiavimo prie hidrotechninių įrenginių, ribotų teritorijų, kiemų savininkams.

Kelių projektavimo, tiesimo, statybos, rekonstravimo ir taisymo (remonto) darbai vykdomi Viešųjų pirkimų įstatymo ir kitų teisės aktų nustatyta tvarka. Keliai gali būti tiesiami ar rekonstruojami koncesiniais pagrindais.

Gatvių, kurios nėra valstybinės reikšmės kelių tąsa, projektavimo, tiesimo, rekonstravimo, taisymo (remonto) ir priežiūros darbus organizuoja ir užsakovo funkcijas atlieka savivaldybės. Gatvių, kurios yra valstybinės reikšmės kelių tąsa, projektavimo, tiesimo, rekonstravimo, taisymo (remonto) ir priežiūros darbų tvarką nustato Vyriausybė.

## 2. INVESTICIJŲ PASIŪLOS-PAKLAUSOS ĮVERTINIMAS

---

### 2.1. INVESTICIJŲ PAKLAUSOS ANALIZĖ

Toliau yra aprašomi istoriniai investicijų duomenys 2007-2013 m. laikotarpiu bei identifikuoti investicijų poreikiai 2014-2020 m. laikotarpiui. Šie duomenys bus pagrindas nustatant sektoriuje esančią investicijų paklausą.

#### 2.1.1. Istoriniai duomenys (2007-2013 m. vertintas poreikis)

2007-2013 m. finansiniu laikotarpiu transporto sektoriui iš ES struktūrinės paramos – Sanglaudos ir Europos regioninės paramos fondų - buvo skirta 1,535 mlrd. eurų.

Taikant ekonometrinio modeliavimo metodą transporto sektoriaus vertinimuose, buvo nustatyta, kad 2004–2006 m. Europos regioninės plėtros fondo lėšų, skirtų sausumos transporto sektoriui, efektyvumo koeficientas siekė 3, o kiekvienas į sausumos transportą investuotas euras sukūrė 1,5 euro grąžą. Atlikus Sanglaudos fondo lėšų panaudojimo vertinimą, nustatyta, kad dėl atliktų investicijų 2003–2009 m. papildomai sukurtas 1 procentas viso laikotarpio nominaliojo BVP, o nustatytas efektyvumo koeficientas siekė 2,27. Atitinkamai per 2004–2013 m. ES investicijos lėmė 1,57 procentinio punkto didesnį realaus BVP vidutinį metinį augimą, o nedarbo lygis 2004–2015 m. buvo 4,6 proc. punkto mažesnis, nei būtų buvęs be ES investicijų.

Transporto sektoriuje taršos problemas sukelia susidėvėjusi arba trūkstama infrastruktūra, transporto spūstys, ypač miestuose, įvairių rūšių transporto sąveikos trūkumas, išorinių transporto sąnaudų internalizavimo (valstybinio reguliavimo priemonėmis priverčiant poveikio sukėlėjus atlyginti padarytą žalą ar nuostolį) klausimas, taip pat vienas seniausių Europoje lengvųjų automobilių parkas (oficialus vidutinis Lietuvos automobilių parko amžius – 15 metų, Europoje – apie 8,5 metų) ir aukštas automobilizacijos lygis (vidutiniškai 506 automobiliai 1 tūkst. gyventojų 2009 metais, o ES – 473 automobiliai). Eurostato 2008 metų duomenimis, net į 90 procentų visų kelionių sausumos transportu Lietuvoje vykstama automobiliu. Pagal šią priklausomybę Lietuvai tenka pirmoji vieta ES.

2004–2012 m. daug pasiekta įrengiant aplinkkelius (nutiesta 42 kilometrai naujų kelių), tačiau aplinkkelių poreikis vis dar didelis, ypač apie mažesnius miestus ir miestelius. Vis dėlto pagrindinis iššūkis – propaguoti mažiau nuo automobilio priklausomą gyvenimą būdą, siekiant derinti tiek investicines (pavyzdžiui, į viešąjį transportą, keliones dviračiu miestuose), tiek mišrias (investicines ir reguliacines, pavyzdžiui, naudojimosi bendru miesto automobilių parku ir / ar automobilių statymo galimybes miesto prieigose) priemones.

Transporto pasiekimai iki 2013 m. tvaraus vystymosi požiūriu vertintini teigiamai, tačiau daugiau dėmesio turėtų būti skiriama ekologiškoms transporto priemonėms ir saugumo didinimui. Sektoriaus teršalų kiekis, tenkantis sukuriamos bendrosios pridėtinės vertės vienetui, 2010 m. buvo net 3,4 karto mažesnis nei 2000 m. Pagerėjo degalų naudojimo efektyvumas – sunaudoto kuro kiekis, tenkantis sektoriuje sukurtos bendrosios pridėtinės vertės vienetui, 2010 m. buvo 35,3 procento mažesnis nei 2000 m.. Pasikeitė naudojamo kuro struktūra, daugiau naudojama mažiau aplinką teršiančio kuro. Per pastaruosius 3 metus labai pagerėjo visi kelių eismo saugumo rodikliai ir strateginis uždavinys – transporto įvykiuose žuvusiųjų skaičių iki 2010 metų sumažinti perpus – buvo įgyvendintas. Kita vertus, atotrūkis nuo ES vidurkio (atitinkamai 92 ir 62 žuvusieji 1 mln. gyventojų) vis dar labai didelis. Nors geležinkeliais vežamų krovinių apimtis tonkilometrais per dešimtmetį padidėjo 1,5 karto, jų dalis bendros sektoriaus krovinių apyvartos struktūroje

sumažėjo nuo 44,3 procento 2000 m. iki 40,2 procento 2010 m. Tas pat pasakytina apie keleivių vežimą geležinkelių transportu: nors didelį atotrūkį nuo ES vidurkio (231 mln. keleivinių kilometrų 2009 m., palyginti su 15 933 mln. keleivinių kilometrų ES 27) buvo užsibrėžta mažinti jau 2007–2013 m. ES struktūrinės finansinės paramos programavimo laikotarpiu, jis tebėra itin didelis dėl riboto traukinių greičio ir sąveikos su kitomis transporto priemonėmis trūkumo.

## 2.1.2. Poreikiai, identifikuoti planuojant 2014-2020 periodą

Investicijų paklausa kelių sektoriuje vertinama remiantis NPP ir NSPP nustatytais siektiniais tikslais bei Susisiekimo ministerijos preliminarinių 2014-2020 metų projektų sąrašo duomenimis (pagrindinių ir rezervinių projektų bei projektų, kuriuos numatoma finansuoti iš SEF, investicijų poreikius).

**Lentelė 11. Transporto sektoriaus investicijų paklausos duomenys**

Infrastruktūros tipas	Investicijų paklausa, mln. Eur	Strateginių tikslų rodikliai prie kurių pasiekimo prisidės ir yra reikalinga ši investicija	Rodiklio šaltinis (strateginis dokumentas)
Keliai	1448,24	vežtų krovinių kiekis, 140 mln. tonų	NPP
		kroviniai, vežami visų rūšių transportu, 118,5 mln. tonų	NSPP
		žuvusiųjų skaičius mažėjimas per metus, 150 vnt.(2020)	NPP (2020)
		161 vnt. (2025)	NSPP,
		žuvusiųjų skaičius mažėjimas per metus ne TEN-T , 113 (2023)	VP (2023)
		žuvusiųjų skaičius mažėjimas per metus TEN-T , 37 (2023)	
		keleivių vežimo visų rūšių transportu augimas, 405 mln. keleivių (103%)	NSPP (2025)
		transporto ir saugojimo sektoriaus indėlis į bendrąją pridėtinę vertę, 13,6%	NSPP
		transporto paslaugų mokėjimo balansas, 984,7 mln. Eur	NSPP
		per metus suvartota degalų (didėti turėtų ne daugiau kaip 5 procentais per metus), 2.421,5 tūkst. tonų	NSPP
		Sugaištas kelionių TEN-T automobilių keliais laikas, nuo 1,61 mln. valandų iki 1,5 mln. valandų 2023	VP
		Sugaištas kelionės automobilių keliais (išskyrus TEN-T kelius) laikas	
		valstybinės reikšmės kelių rekonstravimas, 1.433 km	NSPP
		nutiesti valstybinės reikšmės keliuose aplinkkeliai, 12 vnt.	NSPP
		valstybinės reikšmės kelių ir kelių eismo informacinių sistemų išplėtimas iki nacionalinio lygio, 2 vnt.	NSPP
TEN-T keliuose rekonstruotos sankryžos, 23 vnt.	NSPP		
šalia valstybinės reikšmės kelių įrengtos triukšmo slopinimo sienelės, 5,5 km	NSPP		
įrengta tinklo tvorelė varliagyviams apsaugoti keliuose, 12 km	NSPP		
pastatyta tinklo tvora laukiniams gyvūnams apsaugoti keliuose, 74 km	NSPP		
šalia valstybinės reikšmės kelių įrengti paviršinių nuotekų valymo įrenginiai – kietųjų dalelių sėsdintuvai, smėliagaudės, 60 vnt.	NSPP		
Įdiegtų saugų eismą gerinančių priemonių skaičius, n.a.	VP		
objektų (sankryžų, pėsčiųjų perėjų) apšvietimo įrenginių, turinčių vėjo turbinas, saulės panelius ir akumulatorius, įrengimas, 22 vnt.	NSPP		
Bendras naujų nutiestų kelių TEN-T tinkle ilgis, n.a.	VP		
Bendras rekonstruotų arba modernizuotų kelių ilgis, n.a.	VP		
Bendras rekonstruotų arba modernizuotų kelių TEN-T tinkle ilgis, n.a.	VP		

Lėšų investicijoms poreikio vertinimas pagal SM pateiktus projektų duomenis. Poreikiai sugrupuoti pagal Veiksmų programos prioritetus ir uždavinius.

**Lentelė 12. Investicijos keliams (Eur)**

sritis	poreikis	planuojamos ES SF
<b>6.1. INVESTICINIS PRIORITETAS „Daugiarūšės bendros Europos transporto erdvės rėmimas investuojant į transeuropinį transporto tinklą“</b>		
<b>6.1.1. UŽDAVINYS „Padidinti šalies daugiaryšės susisiekimo sistemos ir transeuropinių transporto tinklų sąveiką“ (SF)</b>		
Automobilių kelių infrastruktūros plėtros projektai	1.174.115.485	300.701.285,9
Automobilių kelių ITS projektai (SF)	69.508.408,5	48.945.783,1
<b>6.2.1. UŽDAVINYS „Regionų judumo didinimas prie TEN-T infrastruktūros prijungiant antrinius ir tretinius transporto mazgus, įskaitant daugiaryšio transporto mazgus“ (ERPF)</b>		
Automobilių kelių infrastruktūros plėtros projektai	142.034.733,8	65.164.504,1
<b>Bendri automobilių kelių ir geležinkelių infrastruktūros plėtros projektai</b>		
	62.585.352,8	53.123.966,7
Regionų projektai		67.493.394,1
<b>4.5. INVESTICINIS PRIORITETAS „Anglies dioksido kiekio mažinimo strategijų įgyvendinimo visų rūšių, ypač miesto, teritorijose skatinimas, tvaraus ir įvairių rūšių judumo miestuose ir priemonių, skirtų poveikiui aplinkai sušvelninti, diegimas“</b>		
<b>4.5.1. „Mažinti šiltnamio efektą sukeliančių dujų išmetimus plėtojant darnų judumą ir viešąjį transportą skatinančias priemones“ (SF, ERPF)</b>		
<b>Miesto transporto infrastruktūros plėtros projektai</b>		
Didžiuosiuose miestuose	144.810.009,3	72.405.004,6
Regionų projektai	2.994.315.918,0	31.278.962,0

## 2.2. INVESTICIJŲ PASIŪLOS ANALIZĖ

**Lentelė 13. Kelių sektoriaus investicijų pasiūlos duomenys**

Infrastruktūros tipas	Investicijų pasiūla, tūkst. Eur	Galimi pasiūlos finansavimo šaltiniai	Investicijų pasiūla pagal finansavimo šaltinius tūkst. Eur
Keliai	886.051,4	Komerciniai bankai	62.570,0
		TFI	97.106,2
		ES + BF	626.548,9
		Kitos lėšos	99.826,3

2007-2013 m. finansiniu laikotarpiu transporto sektoriui iš ES struktūrinės paramos – Sanglaudos ir Europos regioninės paramos fondų - buvo skirta 1,535 mlrd. Eur.

Komercinių bankų finansavimas

Komercinių bankų finansavimas transporto sektoriui buvo apskaičiuotas remiantis prielaidomis dėl bendro komercinių bankų portfelio augimo prognozių ir transporto projektų finansavimo dalies bendrame komercinių bankų paskolų portfelyje. Atsižvelgiant į komercinių bankų apklausos metu gautą informaciją, transporto sektoriaus finansavimas sudaro apie 10 proc. viso viešosios sektoriaus infrastruktūrai tenkančio

finansavimo portfelio. Remiantis komercinių bankų apklausų metu pateikta informacija, prognozuojamas bendro portfelio augimas iki 2020 m. yra pateikiamas lentelėje žemiau. Prognozė komercinių bankų finansavimui yra apskaičiuota remiantis prielaida, kad komercinių bankų portfelis kasmet auga 4 proc.

**Lentelė 14. Pasiūlos prognozė**

PROGNOZĖ										
Metai	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Iš viso 2014- 2020
Paskolos	177,0	73,6	120,4	125,2	130,2	135,4	140,9	146,5	152,3	951,0

Remiantis lentelėje pateiktais duomenimis, komercinių bankų finansavimas, prieinamas viešojo sektoriaus subjektams transporto sektoriaus projektams finansuoti, 2014-2020 m. sudaro apie 141,9 mln. Eur, o tai būtų 15 proc. bendros pasiūlos.

#### Tarptautinių finansų institucijų finansavimas

Tarptautinių finansų institucijų bendrojo portfelio augimo prognozės taip pat gali būti įvertinamos panašiu principu kaip ir komercinių bankų portfelio augimo, tačiau atsižvelgiant į tai, kad kiekviena tarptautinė finansų institucija vadovaujasi savo investavimo gairėmis, strategijomis remiamoms sritims, be to, remiamos sritys įvairių tarptautinių finansų institucijų ganėtinai skiriasi, finansavimo pasiūla transporto sektoriui buvo apskaičiuota įvertinant kiekvienos iš analizuojamų tarptautinių finansų institucijų remiamas sritis, planuojamas finansavimo apimtis ir kitą apklausų metu pateiktą informaciją.

Vieną iš keturių nagrinėtų tarptautinių finansų institucijų (Europos Tarybos vystymo bankas) transporto sektoriaus projektus remia ne tiesiogiai arba tokių projektų nefinansuoja, todėl šios institucijos finansavimas transporto sektoriaus projektams nėra analizuojamas.

#### Europos plėtros ir rekonstrukcijos bankas

Transporto sektoriaus plėtra leidžia verslui pasiekti tiekėjus ir rinkas, skatina ekonomikos diversifikaciją ir regioninę integraciją, ir tokiu būdu yra vienas pagrindinių ekonomikos augimą ir perėjimą prie rinkos ekonomikos užtikrinančių faktorių.

2009-2013 m. laikotarpiu ERPB investicijos transporto sektoriuje kiekvienais metais viršijo 1 mlrd. Eur ribą. 2013 m. buvo pasirašyti 24 sandoriai dėl 1,1 mlrd. Eur. 60 proc. projektų neturėjo valstybės garantijų arba valstybė garantavo tokiomis sąlygomis, jog laiduotojui nevykdant įsipareigojimų bankas negalėjo pagreitinti, sustabdyti arba atšaukti bet kokią kitą paskolą arba garantiją tarp ERPB ir susijusios institucijos. Projektai aprėpė tiek santykinai nedideles investicijas, tiek dideles, 100 mln. Eur viršijančias paskolas.

Banko veikla kelių transporto sektoriuje koncentravosi ties pagrindinių kelių koridorių ir regioninių kelių rekonstrukcija, skatinant regioninę integraciją ir didinant eismo saugos standartus.

2013 m. spalio mėn. ERPB patvirtino naują transporto sektoriaus strategiją<sup>6</sup>, kuri nustato pagrindines investicijų kryptis transporto sektoriuje: 1) rinkos principais paremta transporto sektoriaus kūrimas – bus

<sup>6</sup> <http://www.ebrd.com/downloads/sector/transport/transport-strategy.pdf>



skatinamas efektyvumas, orientacija į rinką, finansinis tvarumas, skatinama privataus sektoriaus transporto paslaugų rinka bei dalyvavimas plėtojant transporto infrastruktūrą (koncesijos būdu); 2) tvaraus transporto plėtra – bus plėtojami tvaraus transporto tinklai; 3) veiklių įvairovės plėtra – daugiau dėmesio bus skiriama logistikos ir intermodalinio krovinių pervežimo, geležinkelių stočių plėtros, tarp miestinių autobusų paslaugų modernizavimo sritims.

Vertinant prognozes ERPB investicijoms, transporto sektorius ERPB bendrame paskolų portfelyje sudaro apie 13,5 proc. Remiantis praėjusių kelių metų duomenimis dėl naujų išduotų paskolų, bendras ERPB finansavimas per 2014-2020 m. periodą galėtų sudaryti iki 101,4 mln. Eur, iš kurių transporto sektoriui tektų apie 13,5 proc., tai sudaro apie 12,53 mln. Eur.

Europos investicijų bankas

Europos investicijų bankas finansuoja transporto sektoriaus projektus.

Transporto sektoriuje EIB siekia kurti ekologišką ir tvarią infrastruktūrą. 2013 m. Europoje EIB investavo 5,3 mlrd. Eur į saugią kelių infrastruktūrą, 3,6 mlrd. Eur į geležinkelių sektorių, 2,9 mlrd. Eur į miestų transporto projektus, 212 mln. Eur į jūrų transporto projektus ir 511 mln. Eur į oro transportą.

2013 m. spalio mėn. ES patvirtino naują transporto infrastruktūros strategiją<sup>7</sup>, kuri ateityje bus pagrindinė gairė plėtojant EIB veiklą šiame sektoriuje. Strategija nustatė devynis pagrindinius transporto koridorius Europos Sąjungoje, kurių pagrindu bus formuojamas Europos Sąjungos transporto tinklas<sup>8</sup>.

2009-2013 m. periodu transporto projektų finansavimas bendrame EIB paskolų portfelyje sudarė 20%.

Europos investicijų bankas 2009-2013 m. laikotarpiu gan aktyviai teikė finansavimą įvairių sektorių projektams. Ataskaitose teigiama, kad EIB 2009-2013 m. suteikė apie 1,5 mlrd. eurų paskolų. Detalesni duomenys apie šias suteiktas paskolas nebuvo prieinami, todėl buvo nagrinėjama tik EIB suteikta paskola Finansų ministerijai (1,063 mlrd. eurų) bendrajam projektų finansavimui užtikrinti transporto, energetikos, aplinkosaugos, inovacijų ir kitose srityse pagal 2007-2013 m. laikotarpio ESI fondų veiksmų programas. Sutartyje su EIB dėl paskolos suteikimo taip pat yra numatyta galimybė, pagal banko nustatytas sąlygas, dalį paskolos lėšų perskolinti pareiškėjo/galutinio paramos gavėjo indėliui, įgyvendinant ES struktūrinių fondų finansuojamus projektus užtikrinti.<sup>9</sup> Taigi dalis šios paskolos buvo perskolinta pareiškėjams: 2009-2013 m. laikotarpiu ši suma siekė apie 135 mln. eurų.

Remiantis LR finansų ministerijos pateikta informacija, 2014-2020 m. programavimo periodu planuojama pasirašyti dar vieną paskolos sutartį su EIB, kurios suma galėtų siekti iki 1,3 mlrd. eurų. Planuojama, kad iš EIB paskolos pareiškėjams bus perskolinama apie 55 proc. sumos, kurią turi užtikrinti projektų vykdytojai kaip nuosavą indėlį, tai sudarytų apie 543,465 mln. eurų visos paskolos sumos.

Atsižvelgiant į LR finansų ministerijos preliminarinius duomenis dėl EIB paskolos perskolinimo pareiškėjams pagal skirtingus tematinis tikslus, susisiekimo sektoriui planuojama suma siekia 154,360 mln. eurų.

<sup>7</sup> [http://ec.europa.eu/transport/themes/infrastructure/news/ten-t-corridors\\_en.htm](http://ec.europa.eu/transport/themes/infrastructure/news/ten-t-corridors_en.htm)

<sup>8</sup> Europos investicijų bankas, 2013 m. veiklos ataskaita

<sup>9</sup> [http://www.finmin.lt/web/finmin/paskol\\_perf](http://www.finmin.lt/web/finmin/paskol_perf)

## Šiaurės investicijų bankas

Bankas finansavo projektus, kurie skatino transporto, logistikos ir komunikacijų efektyvumą. Investicijos buvo nukreiptos į geležinkelių infrastruktūrą ir riedmenis, kelių statybą ir uostus. Kita svarbi sritis buvo investicijos į transporto infrastruktūrą.

Lentelėje (žr. Lentelę žemiau) pateikia informacija apie NIB investicijų infrastruktūros, transporto ir telekomunikacijų sektoriuje apimtis 2008-2013 m. laikotarpiu. NIB investicijos infrastruktūros, transporto ir telekomunikacijų sektoriuje siekė 474 mln. € arba 26 proc. visų 2013 m. paskolų, iš kurių apie 20 proc. teko transporto projektams.

**Lentelė 15. Šiaurės investicijų banko pasirašytų sutarčių vertė infrastruktūros, transporto ir telekomunikacijų sektoriuje ir dalis nuo visų pasirašytų sutarčių 2008-2013 m.<sup>10</sup>**

	2008	2009	2010	2011	2012 <sup>11</sup>	2013
<b>Pasirašyta sutarčių (mln. Eur)</b>	527	252	216	770	744	474
<b>Dalis nuo visų pasirašytų sutarčių vertės atitinkamais metais (proc.)</b>	19,5	18	12	30	31	26

2013 m. NIB investicijų infrastruktūros, transporto ir telekomunikacijų sektoriuje apimtys ženkliai sumažėjo. Tiesa, stebimas ir bendrų banko veiklos apimčių mažėjimas (nuo 2.366 mln. Eur iki 1.810 mln. Eur) išskyrus finansų institucijų ir MVĮ finansavimą (2013 m. padidėjo nuo 198 iki 230 mln. Eur). Tokia situacija gali būti nulemta ir geresnės kokybės projektų pasiūlos konkrečiais metais, kadangi oficialiuose banko dokumentuose/pranešimuose nėra minimas NIB noras mažinti infrastruktūros, transporto ir telekomunikacijų srities finansavimą.

Šiaurės investicijų banko finansavimas Lietuvoje sudarė ganėtinai nedidelę dalį bendrame finansavimo portfelyje. Infrastruktūros, transporto ir telekomunikacijų sektoriuje suteiktos paskolos Lietuvoje 2007-2013 m. laikotarpiu pavaizduota lentelėje žemiau. Vis dėlto būtent šiam sektoriui teko didžiausia finansavimo dalis iš viso Lietuvos finansuotų projektų portfelio (žr. lentelę žemiau).

**Lentelė 16. Pasirašytų paskolų sutarčių Lietuvoje 2007-2013 m. laikotarpiu skaičius ir vertė pagal sektorius.**

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2007-2013
<b>Energetikos ir aplinkos sektorius</b>								
<b>Sutarčių skaičius (vnt.)</b>	-	2	1	-	-	-	1	4
<b>Sutarčių vertė (mln. Eur)</b>	-	25	100	-	-	-	22	147
<b>Infrastruktūros, transporto ir telekomunikacijų sektorius</b>								
<b>Sutarčių skaičius (vnt.)</b>	-	-	2	1	1	2	2	8
<b>Sutarčių vertė (mln. Eur)</b>	-	-	35	20	9,6	42,5	154	261,1
<b>Finansinių institucijų ir MVĮ sektorius</b>								
<b>Sutarčių skaičius (vnt.)</b>	1	-	-	-	-	-	-	1
<b>Sutarčių vertė (mln. Eur)</b>	5,5	-	-	-	-	-	-	5,5

Keliai šiuo metu yra finansuojami iš dviejų pagrindinių šaltinių: biudžeto surinktų lėšų, kurios tvirtinamos kaip KPPP bei Europos Sąjungos skiriamos paramos.

<sup>10</sup> Šaltiniai: NORDIC INVESTMENT BANK Annual Report 2013, NORDIC INVESTMENT BANK Annual Report 2012, NORDIC INVESTMENT BANK Annual Report 2011, NORDIC INVESTMENT BANK Annual Report 2010, NORDIC INVESTMENT BANK Annual Report 2009, NORDIC INVESTMENT BANK Annual Report 2008.

<sup>11</sup> 2008-2011 m. metinėje ataskaitoje nurodomas transporto, logistikos ir komunikacijų sektorius. Infrastruktūra nėra išskiriama kaip atskiras sektorius.

## Valstybės biudžeto lėšos

Valstybės biudžeto lėšomis per 2014-2016 m. numatoma remti transporto infrastruktūra apima susisiekimo geležinkeliais, civilinės aviacijos veiklos priežiūra bei skrydžių saugos ir saugumo, susisiekimo vandens keliais ir infrastruktūros plėtrą ir susisiekimo valstybinės ir vietinės reikšmės keliais užtikrinimą. Šioms veikloms iš viso numatoma skirti apie 0,117 mln. Eur.<sup>12</sup>.

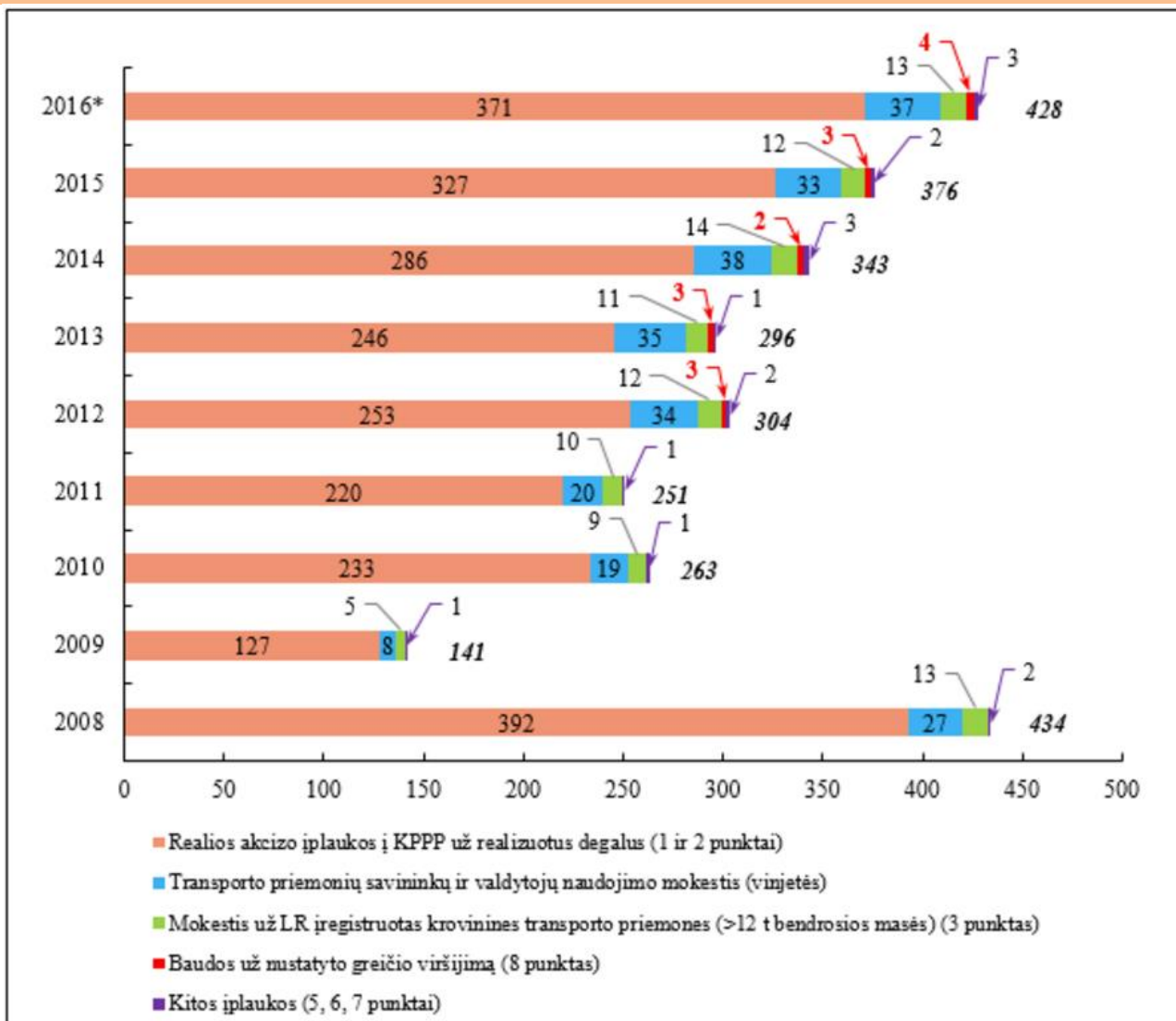
Kelių priežiūros ir plėtros programos finansavimo įstatyme nustatyti programos finansavimo šaltiniai:

- dalis akcizo pajamų, gautų už realizuotą benziną ir dyzelinius degalus bei energetinius produktus, kurie pagaminti iš biologinės kilmės medžiagų ar su jų priedais ir skirti naudoti kaip variklių degalai;
- dalis akcizo pajamų, gautų už realizuotas suskystintas dujas, skirtas automobiliams;
- mokestis už Lietuvos Respublikoje įregistruotas krovinines transporto priemones;
- Lietuvos Respublikoje, ES ir užsienio šalyse, įregistruotų transporto priemonių savininkų ar valdytojų naudotojo mokestis (Vinjetės);
- mokestis už važiavimą keliais Lietuvos Respublikoje ir užsienio šalyse, tarp jų ir Europos Sąjungos valstybėse narėse įregistruotomis didelėmis transporto priemonėmis (jų junginiais),
- mokestis už eismo ribojimą;
- juridinių, fizinių asmenų bei užsienio valstybių tikslinės lėšos;
- lėšos iš sumokėtų ar išieškotų baudų už nustatyto greičio viršijimą .

---

<sup>12</sup> Neįtraukta „Transporto ir ryšių politikos įgyvendinimas“ ir „Informacinės visuomenės plėtra“

**Paveikslas 5. Realios įplaukos į KPPP kelių sektoriui finansuoti už transporto priemonių mokesčius ir akcizą (atskaičius BBR<sup>13</sup>), mln. EUR**



#### ES struktūriniai fondai ir kitos finansavimo galimybės

Transporto srityje Europos Sąjungos struktūrinių fondų lėšomis planuojama gerinti transporto jungtis. 2014–2020 m. ES struktūrinės paramos veiksmų programos projekte nustatyta, jog investicijos į transporto sektorių finansuojamos Sanglaudos fondo ir Europos regioninės plėtros fondo lėšomis ir planuojamos pagal 6-ąjį prioritetą „Darniojo transporto, pagrindinių tinklų infrastruktūros skatinimas“. Iš viso Susisiekimo ministerijos asignavimai transporto sektoriui siekia net 1,2787 mlrd. Eur (ES+BF lėšos).

#### Margaritos fondo mechanizmas

Įkurtas pagal Liuksemburgo įstatyminę bazę Margaritos fondas yra pan-Europinė iniciatyva, kuri siekia katalizuoti infrastruktūros investicijas į esmines ES politikos kryptis klimato kaitos, energetinio saugumo ir TEN-T tinkle srityse. Šis fondas turėtų tapti pavyzdžiu kitiems panašiams fondams ES, siekiant sujungti

<sup>13</sup> BBR – pagal Valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymą iš KPPP bendroms biudžeto reikmėms skiriamos lėšos.

investicijų gražos siekį su viešųjų poreikių tenkinimo tikslais. Tai pirmoji Europos pirmaujančių finansinių institucijų jungtinė iniciatyva, aktyviai remiama EK, kaip viena iš Europos Ekonominio atsigavimo plano iniciatyvų. Šiuo fondu ketinama remti įmones, valdančias TEN-T tinklams priklausančios infrastruktūros dalis ir atsinaujinančios energijos šaltinius. Fondas ketina skirti ilgalaikes investicijas (20 metų), kurios turėtų būti pilnai panaudotos per ketverius metus. Daugumą investicijų numatoma skirti „žalioms“ iniciatyvoms. Fondo investitoriai ir kitos ilgalaikių kreditų organizacijos ketina įsteigti Skolų ko-finansavimo iniciatyvą paskoloms iki 5 mln. Eur, taip suteikdamos papildomą finansinę paramą projektams į kuriuos investuoja „Margarita“. „Margarita“ fondo dydis – 100 mln. Eur. Iki šiol į Lietuvą nebuvo investuota pagal šią iniciatyvą, todėl ši suma nėra įtraukiama į pasiūlą<sup>14</sup>.

#### TENT-T projektų finansavimas

Transeuropinio transporto tinklo TEN-T plėtra siekiama šių tikslų: 1) integruoti nacionalinį tinklą ir subalansuoti įvairių transporto rūšių - geležinkelių bei sausumos ir jūrų kelių – plėtrą; 2) sujungti periferinius ES regionus su centru; 3) užtikrinti gerą susisiekimą su ES kaimyninėmis valstybėmis; 4) padidinti transporto tinklų saugumą ir efektyvumą.

#### Reikalavimai TEN-T projektams

Prioritetiniai projektai atrenkami atsižvelgiant į magistralės svarbą. Projektai turi atitikti šiuos kriterijus: 1) magistralė yra daugiausiai naudojama, labiausiai apkrauta, yra svarbi tarptautiniams mainams ir susisiekimui, 2) stiprina regionų integraciją ir sanglaudą, 3) efektyviai sprendžiamas transporto srautų, ypač kertant sieną, valdymas, 4) projektas ekonomiškai efektyvus.

TENT –T tinklas finansuojamas iš ERPF (Europos regioninės plėtros fondo) ir SF (sanglaudos fondo).

#### Paveikslas 6. TEN-T finansavimas

### TEN-T finansavimas Lietuvoje

Instrumentas	Naudojimas praktika LT	Priežastis	ES matymas
Struktūrinė parama	Labai naudota SF	Pakanka ekonominio gyvybingumo, didelis intensyvumas	Riboti
Nacionalinės lėšos arba infrastruktūros valdytojų lėšos	Naudojamas ne pagal poreikį, o pagal resursus	Resursai riboti, naudojami infrastruktūros priežiūrai ir atstatymui, bet ne plėtrai ir parametų gerinimui	Nuosaikus požiūris
PPP	Nenaudotas	Silpni biurokratai, visuomenė nepasitiki, finansinis negyvybingumas	Skatinti
TEN-T fondas	Beveik nenaudotas	5~20 proc. finansavimo intensyvumas yra kita alternatyva	Skatinti

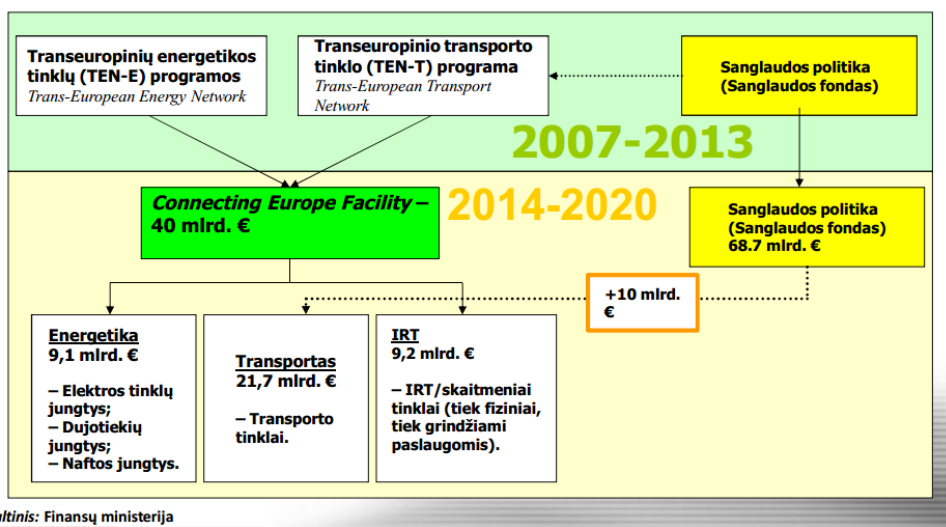
<sup>14</sup> <http://www.margueritefund.eu/fund-overview/investments/>

Connecting Europe Facility (CEF<sup>15</sup>)

Europos Komisija naują daugiameetę finansinę Europos infrastruktūros tinklų priemonę (Connecting Europe Facility, CEF), skirtą remti Europos transporto, energetikos ir skaitmeninius tinklus, pasiūlė dar 2011 m.

#### Paveikslas 7. CEF priemonė

### Europos infrastruktūros tinklų priemonė (angl. *Connecting Europe Facility*)



Paramos būdai: inovatyvūs finansinės priemonės (paskolos, garantijos, obligacijos) – 1 mlrd. Eurų (po jais papuola „Margaritos fondas“, LGTT ir PBI), subsidijos (angl. grants) – 8.1 mlrd. Eur CEF Lietuvai numatyta skirti 497,86 mln. Eur, iš kurių kelių subsektoriui 48,14 mln. Eur, o geležinkelio – 449,93 mln. Eur.

The Europe 2020 Project Bond Initiative - Innovative infrastructure financing (PBI<sup>16</sup>)

Projektų obligacijų iniciatyva yra Europos Komisijos ir EIB sukurta priemonė, skirta skatinti kapitalo rinkos finansavimą didelio masto infrastruktūros plėtrai (TEN-T ir TEN-E). Ši iniciatyva suteikia galimybę pritraukti privačius investuotojus, pasitelkiant viešąją ir privačiąją partnerystę, taip pat ir kitų finansuotojų, tokių kaip draudimo įmonės ir pensijų fondai. Tokiu būdu bus pagerinta kredito kokybė.

Subordinuota paskola, ar projektų obligacijų kreditingumo padidinimas (PBCE) gali vykti iš bankinės paskolos, su Europos Komisijos parama ir rėmimu. Tai gali būti kredito linija, kuria būtų galima pasinaudoti, jei projekto pajamų nepakanka siekiant užtikrinti aukšto rango skolos aptarnavimą. Pačios obligacijos bus leidžiamos vykdytojų, o ne banko ar konkrečios valstybės narės. Parama bus teikiama per visą projekto įgyvendinimo laikotarpį, įskaitant kūrimo etapą. Tinkami projektai turi pasiekti finansinę paramą nuo dabar iki 2016 m. pabaigos. Šiame etape finansuojama 230 mln. Eur ES biudžeto lėšų iš nepanaudotų biudžeto pagal esamas programas. Tai turėtų sudaryti EIB galimybes finansuoti infrastruktūros projektus, kurių vertė daugiau

<sup>15</sup> [http://ec.europa.eu/transport/themes/infrastructure/ten-t-guidelines/project-funding/cef\\_en.htm](http://ec.europa.eu/transport/themes/infrastructure/ten-t-guidelines/project-funding/cef_en.htm);

<sup>16</sup> <http://www.eib.org/products/project-bonds/index.htm>;

kaip 4 mlrd. Eur trijuose sektoriuose. Pasak Europos Komisijos, Europos Sąjungos investicijos į infrastruktūrą turi atitikti strategijos „Europa 2020“ tikslus ir galėtų pasiekti iki 2 trilijonų Eur į transporto sektorių (TEN-T), energetikos (TEN-E) ir informacijos ir ryšių technologijų (IRT)<sup>17</sup>.

LGTT (Loan Guarantee Instrument for Trans-European Transport Network Projects)

LGTT – inovatyvi finansinė priemonė TEN-T projektams sukurtas ir įdiegtas EK ir EIB iniciatyva. Šios priemonės paskirtis – įtraukti privataus sektoriaus lėšas Europos transporto infrastruktūros plėtros finansavimui ankstyvose, rizikingose projekto stadijose. Šia priemone siekiama padengti rizikingus projektus susijusius su transeuropinio tinklo plėtra. Garantijos transporto infrastruktūrai paprastai užtikrina daugiausiai 10% paskolos (20% išimtiniais atvejais). Vienam projektui garantija negali būti didesnė kaip 200 mln. Eur. Ši parama žymiai padidina kredito kokybę, kadangi LGTT yra mezanino tipo fondas, kurio dydis 1 mlrd. Eur. Tai reiškia, jog galima prisiimti įsipareigojimus 20 mlrd. Eur paskoloms.

Horizontas 2020

Siekdama skatinti ekonomikos augimą ir darbo vietų kūrimą Komisija siūlo investuoti 80 mlrd. Eur į mokslinius tyrimus ir inovacijas. „Horizontas 2020“ bus ypač naudingas ES transporto sektoriui: transporto srities moksliniams tyrimams ir inovacijoms numatyta 6,3 mlrd. Eur. Tačiau ši EK iniciatyva neremia infrastruktūros plėtros, o remia tik mokslinius tyrimus.

Investavus į projektą „Išmanios, netaršios ir integruotos transporto sistemos“ bus lengviau siekti itin svarbaus, 2011 m. Baltojoje knygoje dėl transporto užsibrėžto tikslo – iki 2050 m. 60 % sumažinti transporto priemonių išmetamo anglies dioksido kiekį. „Horizonto 2020“ veiksmams transporto srityje taip pat bus siekiama paspartinti perspektyviausių inovacijų diegimą.

2014–2015 m. transportui numatyta beveik 1,5 mlrd. Eur. Už tas lėšas bus sprendžiami uždaviniai, susiję su:

- konkrečia transporto rūšimi (aviacija, geležinkeliais, keliais ir vandens transportu);
- bendro pobūdžio judumo mieste problematika (projektas „CIVITAS 2020“), logistika; intelektinėmis transporto sistemomis ir paslaugomis, infrastruktūra;
- tokiais įvairioms sritims svarbiais klausimais kaip socialiniai, ekonominiai ir elgesio moksliniai tyrimai, perspektyvinė veikla ir parama, kuria siekiama didinti mažųjų ir vidutinių įmonių pajėgumą kurti ir diegti inovacijas.

Norėdama, kad diegimas vyktų sparčiai ir plačiai, Komisija ketina parengti lydimąsias politikos priemones ir investuoti „Horizonto 2020“ lėšas taip, kad būtų pasiekta sinergija su kitomis europinėmis, nacionalinėmis, regioninėmis ir vietos programomis, įskaitant Europos infrastruktūros tinklų priemonę (EITP).

Kad būtų įveiktas susiskaidymas ir taip paspartintas novatoriškų sprendimų įsitvirtinimas rinkoje, įgyvendinant „Horizontą 2020“ partnerystės ryšiai su transporto sektoriumi taps intensyvesni.

---

<sup>17</sup> <http://www.eib.org/products/project-bonds/>;

### 3. INVESTICIJŲ TRŪKUMO, RINKOS NEPAKANKAMUMO IR NEOPTIMALAUS INVESTAVIMO PRIEŽASČIŲ ĮVERTINIMAS

#### 3.1. INVESTICIJŲ POREIKIO DYDŽIO NUSTATYMAS

Lentelė 17. Kelių sektoriaus bendro investicijų trūkumo įvertinimo duomenys

Infrastruktūros tipas	Investicijų paklausa, mln. Eur	Investicijų pasiūla, mln. Eur	Investicijų trūkumas (+), perteklius (-) mln. Eur
Keliai	1.448	886	562

#### 3.2. RINKOS NEPAKANKAMUMO ĮVERTINIMAS

Kelių sektoriuje rinka veikia neefektyviai dėl šių priežasčių:

- Keliai -viešosios gerybės;
- Neigiami išoriniai veiksniai - taršos didėjimas, didelis kuro naudojimas, didelės laiko keliuose sąnaudos, brangūs didelio avaringumo keliuose padariniai, finansiniai ir ekonominiai nuostoliai;
- Ne visi didieji šalies miestai turi aplinkkelius, miestų gatvės nepritaikytos intensyviai transporto eismui;
- Nėra išsamios ir patikimos informacijos apie esamą vietinės reikšmės kelių ir gatvių būklę ir jos pokyčius;
- Nekoordinuojama visų suinteresuotų institucijų veikla vietinės reikšmės kelių ir gatvių priežiūros ir plėtros srityje, nėra aiškūs vietinių kelių plėtros prioritetai ir projektų pasirinkimo kriterijai;
- Esama vietinės reikšmės kelių ir gatvių finansavimo iš KPPP lėšų sistema nesudaro sąlygų efektyviam lėšų naudojimui; nesiremiama principais „teršėjas moka“ ir „naudotojas moka“;
- Integruotos transporto schemos nebuvimas, daugiarūšių jungčių trūkumas, nesukurti teisiniai ir organizaciniai pagrindai daugiarūšėms transporto jungtims skatinti, nesukurtas mechanizmas keleivinio transporto kombinuotosioms paslaugoms organizuoti, koordinuoti ir plėtoti;
- Plečiant transeuropinius tinklus, nepakankamai koordinuojami veiksmai su kaimyninėmis šalimis;
- Didelės kuro sąnaudos, neefektyvus kuro naudojimas dėl vairuotojų elgesio, eismo sutrikimų, seno automobilių parko, mažo alternatyvių kuro rūšių naudojimo.

Keliai yra finansuojami iš dviejų pagrindinių šaltinių: biudžeto surinktų lėšų, kurios tvirtinamos kaip KPPP, bei Europos Sąjungos skiriamos paramos.

Valstybiniai keliai:

Lietuvos valstybinių automobilių kelių tinklas yra susiformavęs ir šiuo metu kelių tankumas atitinka vartotojų poreikius, tačiau neatitinka techninių parametru, netenkina didėjančių transporto srautų poreikių ir neatitinka ES transporto infrastruktūros išsivystymo lygio. Nepaisant to, tik 55 % degalų akcizo, sudarančio didžiąją pajamų, gaunamų už naudojimąsi keliais dalį, nukreipiama į KPPP finansavimą, o tai yra nepakankamas srautas užtikrinti tinkamam šalies kelių būklės palaikymui. Taip pat dėl riboto metinio KPPP lėšų srauto, kurio didelė dalis kasmet yra nukreipiama esamos kelių infrastruktūros palaikymui ir smulkiems atnaujinimams, nuolat trūksta lėšų kompleksiniams didelės apimties kelių (tokių kaip VIA BALTICA) rekonstrukcijos projektams.

Vietinės reikšmės keliai



Valstybinio audito ataskaita „AR SUDARYTOS SĄLYGOS EFEKTYVIAI NAUDOTI VALSTYBĖS LĖŠAS, SKIRIAMAS VIETINĖS REIKŠMĖS KELIAMS IR GATVĖMS PRIŽIŪRĖTI IR MODERNIZUOTI? 2013 m. spalio 31 d. Nr. VA-P-20-11-15

Vietinės reikšmės keliai ir gatvės yra savivaldybių nuosavybė, tačiau jų plėtra ir priežiūra daugiausia finansuojama valstybės lėšomis. Nors jas administruojančios institucijos imasi priemonių, kad jos būtų efektyviai naudojamos, tačiau tam nėra sąlygų dėl tam tikrų priežasčių:

- Nėra išsamios ir patikimos informacijos, galinčios atskleisti esamą vietinės reikšmės kelių ir gatvių būklę ir jos pokyčius, nes nebaigta šių kelių inventorizacija ir teisinis registravimas; nesukurta visą šalį apimanti vietinės reikšmės kelių būklės stebėsenos (monitoringo) sistema; nenustatomas ir neanalizuojamas realus šių kelių ir gatvių priežiūros ir plėtros finansavimas ir lėšų poreikis;
- Nepakankamai koordinuojama visų suinteresuotų institucijų veikla vietinės reikšmės kelių ir gatvių priežiūros ir plėtros srityje, dėl to neužtikrinamas, projektų įgyvendinimo nuoseklumas;
- Esama vietinės reikšmės kelių ir gatvių finansavimo iš KPPP lėšų sistema nesudaro sąlygų efektyviam lėšų naudojimui, nes esama finansuotųjų projektų atrankos tvarka neužtikrina, kad finansavimas būtų skiriamas efektyviausiems projektams ir kad bent dėl dalies tikslinių lėšų konkuruotų skirtingos savivaldybės;
- KPPP lėšų skyrimo tvarka neskatina lėšų gavėjų jas naudoti investicijoms, taip prailginant kelių naudojimo laiką;
- neregamentuota „svarbių valstybei vietinės reikšmės kelių ir gatvių“ sąvoka, todėl savivaldybės savo nuožiūra sprendžia, koks vietinės reikšmės kelias gali pretenduoti gauti finansavimą iš KPPP ;
- Neišnaudojamos galimybės sumažinti vietinės reikšmės keliams valstybės skiriamų lėšų poreikį, nes neoptimalūs KPPP lėšų skyrimo terminai vietinės reikšmės kelių savininkams; laiku (projektiniais terminais) nebaigti vietinės reikšmės kelių investiciniai projektai didina lėšų poreikį; savivaldybės neskatinamos vietinės reikšmės kelių ir gatvių priežiūrai skirti kuo daugiau savo lėšų.

### 3.3. NEOPTIMALIŲ INVESTAVIMO SITUACIJŲ ANALIZĖ

Kadangi transporto sektoriuje pasireiškia neefektyviai veikiančios rinkos problemos, toliau analizuojama- ar yra neoptimalių investavimo situacijų, t.y. ar transporto sektoriuje vykdoma investicinė veikla yra nepakankama. Neoptimalios investavimo situacijos yra tam tikras specifinis rinkos problemos tipas, kuriai spęsti labiausiai tinka FP. Neoptimalios investavimo situacijos pagrindžiamos jeigu yra investicijų trūkumas, kurio vien tik rinkos pajėgumais pašalinti nėra įmanoma, dėl šių priežasčių:

- Bankų politika nefinansuoja tokių sektorių;
- Trūksta kredito istorijos;
- Trūksta užstato;
- Riboti finansinių tarpininkų rizikos valdymo pajėgumai;
- Nėra patirties regioninėse rinkose ar FP veikloje, ir pan.

**Lentelė 18. Transporto sektoriaus neoptimalių investavimo situacijų analizė**

Infrastruktūros tipas	Gyvybingumo ir finansavimo nepakankamumo priežasčių analizė	Investicijų trūkumas, kurį galėtų padengti FP mln. €
<b>Keliai</b>	Investicijų trūkumas susidaro dėl nepakankamo degalų akcizo pajamų nukreipimo į KPPP finansavimą. Taip pat keliai ir ypač vietiniai keliai ir gatvės	50-150

neatitinka techninių reikalavimų bei netenkina didėjančio transporto srautų poreikių. Taip pat dėl riboto metinio KPPP lėšų srauto bei RKJ negebėjimo pasiskolinti nėra galimybės įgyvendinti stambaus masto magistralinių kelių projektus. Ši investicijų spraga negali būti užpildyta privačiomis lėšomis dėl nepakankamai efektyvaus projektų finansavimo, VPSP modelio pagalba, panaudojimo. Finansinė priemonė galėtų paskatinti savivaldybes skirti vietinės reikšmės kelių ir gatvių techniniams parametrams pagerinti reikalingas lėšas. Taip pat finansinės priemonės galėtų padėti sukurti papildomus ir efektyvesnius kelių finansavimo būdus, kuriuose galėtų dalyvauti regioninės kelių įmonės.

Išvada:

Finansinė priemonė gali būti tinkama valstybės intervencija, skatinanti savivaldybes investuoti į vietinės reikšmės kelių ir gatvių infrastruktūros pagerinimą. Taip pat finansinės priemonės galėtų būti skirtos valstybinės reikšmės kelių finansavimo apimčių išplėtimui per regionines kelių įmones, sukuriant joms didesnes galimybes pasiskolinti rinkoje. Atitinkamai sumažėjęs valstybinio finansavimo poreikis valstybinės reikšmės keliams galėtų būti nukreipiamas vietinės reikšmės kelių finansavimui. Nesant galimybių skirti didesnę dalį akcizo investicijoms į valstybinės ir vietinės reikšmės kelius ir esant dabartinei padėčiai kai bankai nefinansuoja tokių projektų, finansinė priemonė galėtų sumažinti komercinių bankų riziką šiame sektoriuje ir taip padėti spręsti šią investicijų trūkumo problemą. Kitos galimos valstybės intervencijos pateiktos skyriaus pabaigoje.

Šioje srityje pajamos generuojamos iš kelių fondo, taikant reguliuojamus tarifus. Investuojant yra vidutinės galimybės pritraukti privačius finansavimo šaltinius. Projektų skaičius ir replikavimo galimybės yra didelės. Bendras investicijų gyvybingumo potencialas yra vidutinis. Remiantis šiais parametrais bei privačių finansavimo šaltinių pasiūla, nustatomas Investicijų trūkumas, kuris galėtų būti padengtas taikant FP.

Tikslinga ateityje apsvarstyti investavimo galimybes į bendrą Urbanistinės ir teritorinės plėtros fondą, orientuojantis į VP teminius tikslus, o ne į VP konkrečius uždavinius.

Kiti galimi valstybės intervencijos būdai, gerinantys rinkos veikimą ir FP taikymo galimybes yra pateikti šio skyriaus pabaigoje.

Toliau pateikiamos kitos galimos valstybės intervencijos formos susisiekimo sektoriuje, gerinančios rinkos veikimą ir FP panaudojimo galimybes, pagal keturis pagrindinius intervencijos į laisvą rinką tipus:

### **Reguliavimas**

- Sukurti vietinės reikšmės kelių ir gatvių būklės stebėsenos sistemą, įgalinančią analizuoti realų šių kelių ir gatvių priežiūros ir plėtros finansavimo ir lėšų poreikį;
- Peržiūrėti KPPP lėšų skyrimo tvarką, projektų atrankos tvarką, „svarbių valstybei vietinės reikšmės kelių ir gatvių apibrėžimą“;
- Efektyvinti KPPP lėšų skyrimo tvarką, taip jog ji skatintų lėšų gavėjus jas naudoti efektyviausioms investicijoms, taip prailginant kelių naudojimo laiką – pvz. susieti lėšų skyrimo kelio rekonstrukcijai kontraktus su ilgalaikiais kelio priežiūros kontraktais;
- Supaprastinti ir standartizuoti PPP įgyvendinimo schemą kelių infrastruktūros srityje;
- Koordinuoti veiksmus su kaimyninėmis šalimis plečiant transeuropinius tinklus;
- Sukurti teisinius ir organizacinius pagrindus daugiarūšiniam transportui skatinti;
- Sukurti mechanizmą keleivinio transporto kombinuotosioms paslaugos organizuoti, koordinuoti ir plėtoti;

**Finansavimą**

- Skatinti savivaldybes skirti daugiau savo lėšų vietinės reikšmės kelių ir gatvių priežiūrai;
- Parengti, skelbti ir viešinti projektų, kuriuos atsiradus finansavimui būtų galima įgyvendinti sąrašą;
- Investuoti į susidėvėjusios infrastruktūros palaikymą;
- Pritaikyti miesto gatves viešajam transportui, mažinančias laiko keliuose sąnaudas ir neefektyvų kuro naudojimą.

**Gamybą (paslaugų teikimą)**

- Užtikrinti visų suinteresuotų institucijų veiklą vietinės reikšmės kelių ir gatvių priežiūros ir plėtros srityje, dėl to neužtikrinamas, projektų įgyvendinimo nuoseklumas;
- Perduoti vietinės reikšmės kelių ir gatvių priežiūra VPSP būdu atrinktiems operatoriams;

**Pajamų palaikymą.**

- Kaip tą numato EK rekomendacijos Lietuvai, kelių sektoriuje įgyvendinti principą „teršėjas moka“ ir „naudotojas moka“;

## 4. FINANSINIŲ PRIEMONIŲ PATIRTIS KITOSE ŠALYSE

---

Šioje ex-ante vertinimo dalyje apžvelgiama transporto infrastruktūros gerosios praktikos FP ir subsidijų priemonių įgyvendinimo patirtis, remiantis informacijos šaltinių rekomendacijomis, kurios nurodytos 2014-2020 m. periodo finansinių priemonių ex-ante vertinimo metodikoje, ir kitais šaltiniais.

Atlikus analizę, finansinių priemonių sukurtų Europos Sąjungos struktūrinių fondų lėšomis ir finansuojančių transporto infrastruktūros sektorių, buvo rasta priemonių įgyvendinamų tik visos Europos mastu. Taip pat buvo nustatyta pavienių priemonių, finansuojamų šalių nacionalinėmis lėšomis, įgyvendinimo pavyzdžių. Europos mastu yra įgyvendinamos tikslinės į TEN-T kelių plėtrą orientuotos finansinės priemonės. JAV nacionalinio biudžeto lėšomis yra įgyvendinamos į nacionalinės transporto infrastruktūros plėtrą orientuotos priemonės. Atvejo studijos parinktos atsižvelgiant į ex-ante metodikos nuostatas, kai analizei pasirenkami panašios struktūros atsinaujinantys finansavimo instrumentai tame pačiame sektoriuje ir sėkmingų/nesėkmingų subsidijų priemonės, kurios tenkino investavimo poreikius bei pritraukė papildomų lėšų. Analizei pasirinkta JAV transporto infrastruktūros finansinių priemonių programa, įgyvendinama pagal Transporto infrastruktūros, finansavimo ir inovacijų aktą (TIFIA), turinti 3 finansines priemones bei ES, pagal Europos tinklų priemonę (Connecting Europe Facility) įgyvendinamos, 2 finansinės priemonės.

### 4.1. JAV

JAV jau nuo 1998 m. dauguma kelių infrastruktūros sektoriuje vystomų pajamas generuojančių projektų gali pasinaudoti finansinėmis priemonėmis. Šios priemonės yra teikiamos JAV centrinės valdžios (Transporto departamento) pagal specializuotą finansinių priemonių programą remiančią ir skatinančią infrastruktūros plėtrą – Transporto infrastruktūros ir finansavimo ir inovacijų aktą<sup>18</sup> (TIFIA). Pagal šią programą, pajamas generuojantiems arba kitais būdais ne centrinės valdžios finansuojamiems transporto infrastruktūros projektams (tokiems kaip pvz. apmokestinami ar iš vietinės savivaldos mokesčių finansuojami keliai) yra siūlomos trijų tipų finansinės priemonės:

- Tiesioginės paskolos;
- Paskolų garantijos;
- Kredito linijos.

Projektus inicijuoti ir finansinėmis priemonėmis pasinaudoti gali tiek privatūs tiek valstybiniai subjektai, įskaitant valstybinius transporto departamentus, viešojo transporto operatorius, vietinę savivaldą, transporto įmones ir kitus privačius subjektus. Finansinės priemonės privatiems subjektams yra suteikiamos tik tuo atveju, jeigu jie įgyvendina projektus užfiksuotus valstybiniuose strateginio planavimo dokumentuose. Taip pat, paprastai tokiam finansavimui yra tinkami tik stambūs infrastruktūros projektai (didesni nei 50 mln. dolerių). Inovatyvūs projektai yra papildomai skatinami suteikiant palankesnes finansavimo kainas.

Pažymėtina, jog visi pagal TIFIA teikiami finansiniai instrumentai dalijasi projektų rizika su projektų įgyvendintojais ir kitais projektų finansuotojais – t.y. finansiniai produktai užtikrina finansavimą ne daugiau 49% projekto vertės, o praktikoje dažniausiai finansuojama nuo 20% iki 33% projekto statybos darbų vertės.

Ilgalaikis istorinis TIFIA finansavimas buvo apie 125 mln. US dolerių per metus, tačiau pastaraisiais metais (nuo 2012 m.) visuotinai pripažinus šios programos sėkmę jos metinis finansavimas buvo padidintas

---

<sup>18</sup> <https://www.transportation.gov/tifia/chapter-2-terms-and-funding-credit-instruments>

iki 1 milijardo US dolerių per metus. Skaičiuojama, jog atsižvelgiant į šių finansinių priemonių pasiekiamus svėro rodiklius, investuotas 1 mlrd. dolerių sugeneruoja apie 27,6 mlrd. US dolerių investicijų į kelių infrastruktūros projektus.

Visi pagal TIFIA teikiami finansiniai produktai pasižymi šiais esminiais bruožais:

- Suteikiamų priemonių terminas ne ilgesnis nei 35 metai;
- Galimas mokėjimų atidėjimo terminas iki 5 metų;
- Suteikiamos paskolos gali būti tiek pirmeilės, tiek lygios su kitais kreditoriais, tiek ir subordinuotos kitų kreditorių atžvilgiu. Subordinuotų paskolų atveju, įvykus įmonės bankrotui ar likvidavimui ši paskola turi būtų vienoje eilėje su kitais nesubordinuotais kreditoriais;
- Finansinės priemonės vertė negali viršyti 49% projekto vertės užtikrintos paskolos ar garantijos atveju ir 33% kredito linijos atveju;
- Finansuojamas projektas turi gauti bent du investicinio lygio reitingus (Baa3/BBB- ar didesnius) iš skirtingų reitingų agentūrų pirmaeiliam finansavimui bei du ne mažesnius nei investicinio lygio reitingus TIFIA teikiamam finansiniam instrumentui. Jeigu projekte naudojamos skolintų lėšų dydis mažesnis nei 75 mln. US dolerių, tuomet vietoje 2 reitingų yra reikalaujama tik 1 investicinio lygio reitingo pirmaeiliam bei pagal TIFIA suteikiamam finansavimui.

Toliau yra pateikiamos pagrindinės finansinių instrumentų sąlygos kurios yra specifinės atskiriems instrumentams:

#### **TIFIA paskolos su užtikrinimu**

- Paskolos lėšos turi būti panaudotos (I) finansuoti tinkamoms infrastruktūros projektų išlaidoms arba (II) refinansuoti tinkamoms (kurios finansavo tinkamas išlaidas) infrastruktūros projektų paskoloms;
- Paskola turi būti užtikrinta projekto turtu ir projekto pajamomis, kurios bus sugeneruotos per projekto gyvavimo laikotarpį. Jeigu TIFIA teikiamas finansinis instrumentas negauna investicinio reitingo, jo suma negali viršyti pirmeilės paskolos dydžio;
- Paskolų palūkanų norma yra nustatoma pagal atitinkamo laikotarpio JAV išdo vertybinių popierių palūkanų normą. Palūkanų norma gali būti sumažinta per pus, jeigu yra finansuojamas kaimo infrastruktūros projektas ir prie jo yra reikšmingai prisidedama iš ne centrinės valdžios finansavimo šaltinių;
- Paskolos lėšos yra išmokamos už patirtas išlaidas;
- Paskolos aptarnavimo įmokos mokamos kas pusmetį.

#### **TIFIA garantija finansuotojui**

- Garantija suteikiama tik ne valstybinam finansuotojui;
- Garantija yra suteikiama lengviau negu finansavimas paskola (šios priemonės naudojimas yra skatinamas);
- Garantija gali būti skiriama tik finansavimui kuris bus panaudotas (I) finansuoti tinkamoms infrastruktūros projektų išlaidoms arba (II) infrastruktūros projektų paskoloms (kurios finansavo tinkamas išlaidas);
- Garantuojamos paskolos palūkanų norma turi būti suderinta su garantuotoju;
- Garantuojama paskola gali būti gražinama ir ne lygiomis dalimis, kai yra prognozuojamas projekto piniginių srautų augimas;

- Garantuojamos paskolos mokėjimų grafikas esant nepakankamam lėšų srautui aptarnauti paskolą gali būti koreguojamas tik su garantuotojo sutikimu ir esant pakankamam užtikrintumui dėl ateities pinigų srautų normalizavimosi;
- Paskolos išankstinio apmokėjimo sąlygos turi būti susitartos tarp finansuotojo ir kredito gavėjo bei turi būti patvirtintos garantuotojo;
- Garantinio įvykio atveju (sutartos skolininko įmokos nesumokėjimo pagal sutartą grafiką atveju) finansuotojas gauna praleistą mokėjimą iš garantuotojo, o garantuotojas, išmokėtų lėšų susigražinimo sutarties pagrindu, išsiieško išmokėtą sumą iš skolininko.

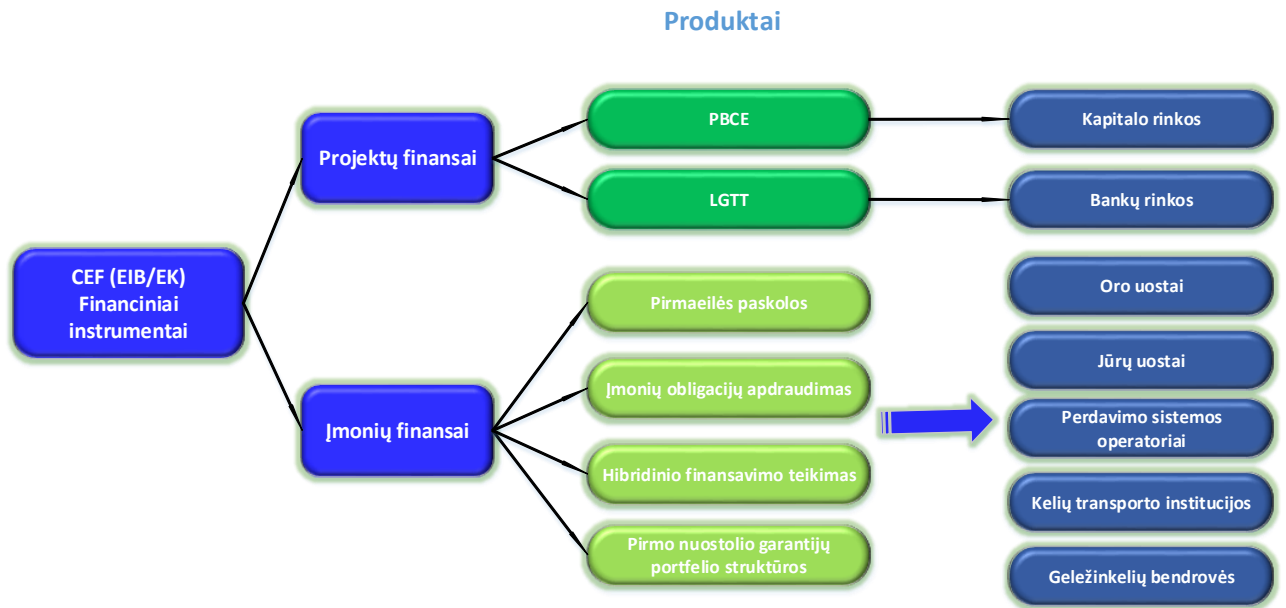
#### **TIFIA kredito linija**

- Priemone galima pasinaudoti iki 10 metų po projekto užbaigimo;
- Lėšos gali būti išmokamos tik pagal tam tikras sąlygas (tik tam tikroms sąnaudoms), sutartas kredito linijos sutartyje;
- Kredito linijos lėšos gali būti naudojamos (I) padengti įsipareigojimams kitiems finansuotojams, finansavusiems tinkamas projekto išlaidas, (II) neeilinių remontų, veikimo bei priežiūros kaštams padengti, kurie atsiranda dėl valstybės aplinkosauginių reikalavimų;
- Kredito linija galima pasinaudoti tik tuo atveju, jeigu projekto generuojami piniginiai srautai yra nepakankami aukščiau minėtoms išlaidoms padengti;
- Panaudotos kredito linijos palūkanų norma lygi 30 metų JAV išdo vertybinių popierių palūkanų normai. Palūkanos pradedamos skaičiuoti iš karto, kai tik išmokamos lėšos iš suteiktos kredito linijos;
- Paskola suteikta pagal kredito liniją turi būti gražinta ne vėliau kaip per 35 metus nuo projekto statybos darbų pabaigos;
- Paskolos aptarnavimo įmokos mokamos kas pusmetį, jos neprivalo būti vienodo dydžio.

## **4.2. EU**

EU mastu svarbiai transporto ir energetikos infrastruktūrai, o ypač tai kuri prisideda prie transportavimo sąlygų pagerinimo tarp kelių valstybių narių ir yra laikoma Europos bendro intereso projektais, finansuoti yra prieinamos finansinės priemonės tiek atskiriems projektams, tiek šiuos projektus įgyvendinančioms įmonėms. Kadangi įmonėms prieinamas finansavimas ne visada gali būti siejamas su konkrečiais tame sektoriuje pasiektais rezultatais ar įgyvendintais projektais, toliau šioje išankstinio vertinimo dalyje bus apžvelgiamos tik EU mastu įgyvendinamos finansinės priemonės kelių infrastruktūros srityje suteikiančios finansavimą specifiniams projektams, o ne juos įgyvendinančioms įmonėms ar įmonių grupėms. Šiems projektams finansuoti EU mastu yra sukurtos ir Europos investicijų banko įgyvendinamos dvi pagrindinės finansinės priemonės - Projektų obligacijų kreditingumo pagerinimo iniciatyva (PBCE) bei Garantijos transporto infrastruktūros pinigų srautams (LGTT).

## Paveikslas 8. Europos mastu įgyvendinamos transporto sektoriaus finansinės priemonės



EU įgyvendindama šiuos finansinius instrumentus siekia kiek įmanoma labiau sumažinti subsidijų skyrimą infrastruktūros projektų finansavimui bei įgyvendinti „naudotojas moka“ principą. Šio principo įgyvendinimas turėtų atlaisvinti iš valstybių narių finansavimą, kuris šiuo metu privalo būti skiriamas šiam sektoriui. Atsilaisvinęs finansavimas galėtų būti nukreipiamas kitų transporto rūšių plėtrai ir inovacijoms, sumažintų rinkos nepakankamumus ar padėtų sumažinti valstybių skolą.

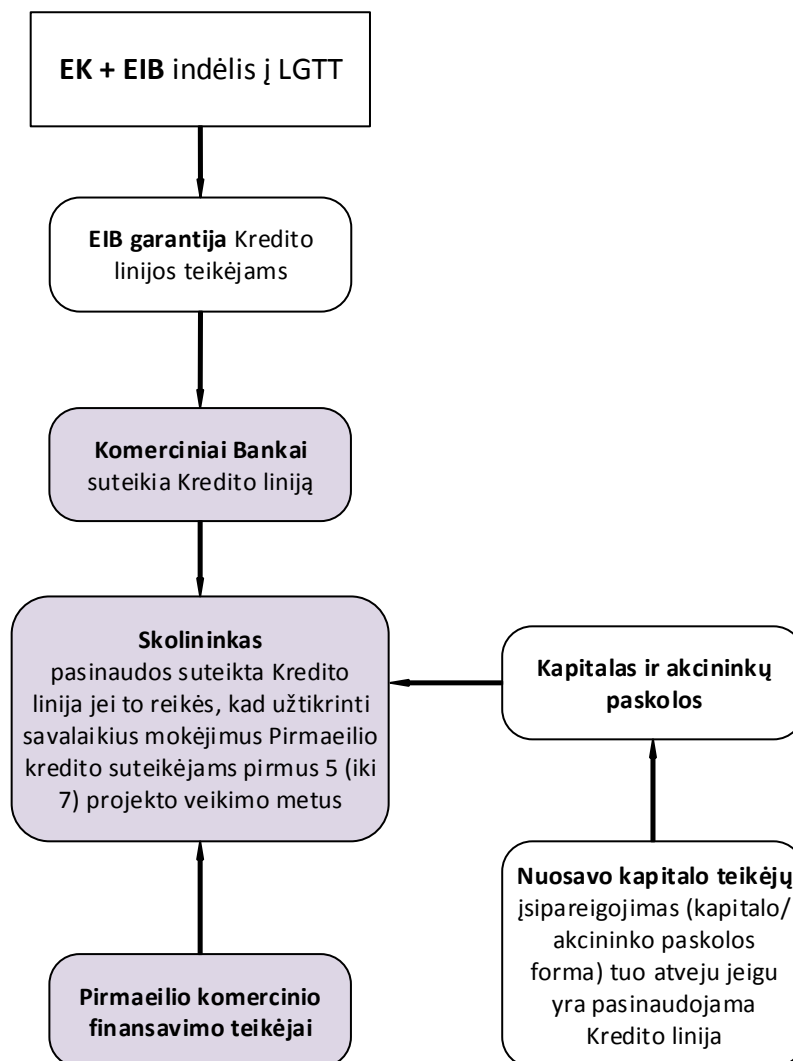
Be šiuo metu įgyvendinamų EIB finansinių priemonių, Europos komisija akcentuoja ir nacionalinių skatinamojo finansavimo įstaigų bei bankų teikiančių finansavimą infrastruktūros projektams svarbą. Šios įstaigos turėtų pasiūlyti atskiras specifiniams kiekvienos šalies infrastruktūros sektoriaus plėtros poreikiams bei konkrečių projektų finansavimo poreikiams pritaikytas finansines priemones.

Toliau pateikiamas detalesnis pagrindinių EIB įgyvendinamų energetikos ir transporto infrastruktūros projektų finansinių priemonių aprašymas.

**Garantijos transporto infrastruktūros pinigų srautams** (Guarantees for Transport Infrastructure Cash-Flow (LGTT)) – tai finansinė priemonė garantuojanti iki 10% (išskirtiniais atvejais iki 20%) bendros, pajamas generuojančio Europos bendro intereso transporto infrastruktūros projekto, pirmosios paskolos vertės. Šia priemone galima pasinaudoti 5-7 metus po projekto užbaigimo. Bendra suteikiamos garantijos vertė negali viršyti 200 mln. Eur vienam projektui. Tuo atveju, jeigu yra pasinaudojama suteikta garantija, panaudotos lėšos tampa projekto vystytojo skoliniu įsipareigojimu finansinės priemonės teikėjui (EIB), o šis įsipareigojimas yra subordinuotas kitų skolintojų projektui atžvilgiu. Toks įsipareigojimas privalomai dengiamas iš projekto sugeneruojamų srautų, kurie lieka nepanaudoti pirmųjų įsipareigojimų dengimui. Šiai priemonei Europos komisija kartu su EIB skyrė 1 mlrd. Eur ir su šia suma siekiama prisidėti prie 20 mlrd. Eur pirmosios finansavimo paskolų/obligacijų sąlygų pagerinimo. Žemiau pateikiama principinė LGTT finansavimo schema.

**Paveikslas 9. Garantijų transporto infrastruktūros pinigų srautams finansinės priemonės schema**

**Paskolų garantijų instrumentas Trans-Europinių tinklų  
Transporto infrastruktūros projektams (LGTT)**



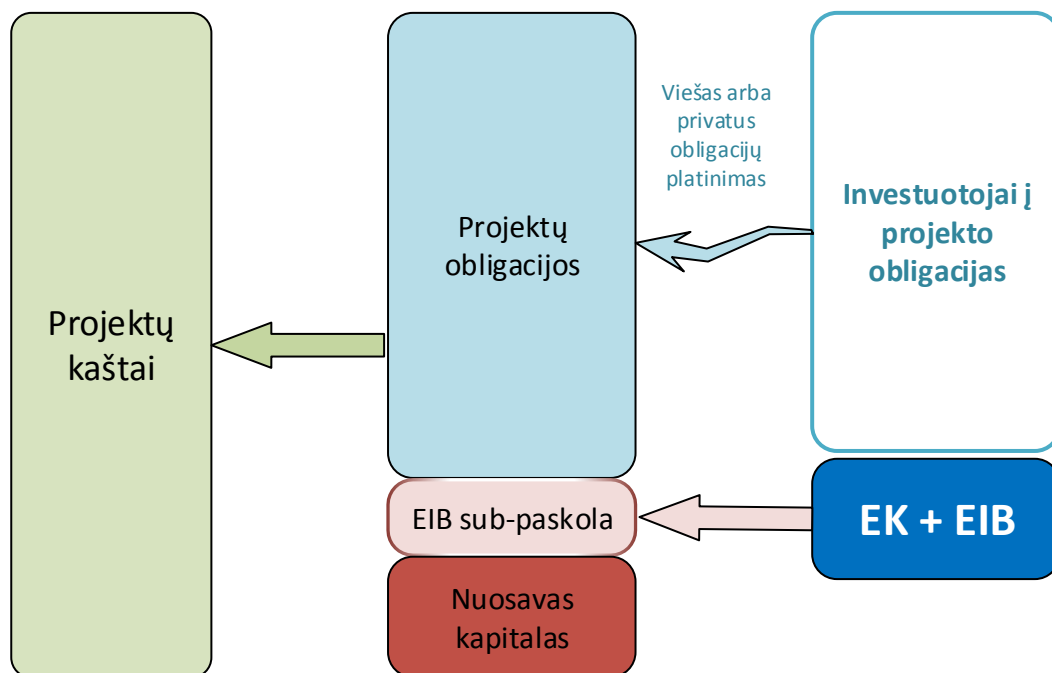
Kita EU mastu prieinama kelių infrastruktūros priemonė yra Europos 2020 **Projektų obligacijų kreditingumo pagerinimo iniciatyva** – Inovatyvus infrastruktūros finansavimas (The Europe 2020 project bond initiative - Innovative infrastructure financing). Šia priemone yra siekiama prisidėti prie Europos tikslo į energetikos ir transporto infrastruktūrą iki 2020 m. investuoti daugiau nei 2 trilijonus Eur. Tai padaryti siekiama projektų vystytojams, kurie dažnai yra viešosios ir privačios partnerystės subjektai, padedant į projektų finansavimą pritraukti privačius institucinius investuotojus, tokius kaip pensijų fondai ar draudimo bendrovės. Ši pagalba yra suteikiama pagerinant įgyvendinamų projektų kredito kokybę. Tai yra padaroma skaidant projekto finansavimą į dvi dalis į pirmaeilį ir subordinuotą. Subordinuoto finansavimo daliai (kuri negali būti didesnė nei 20% vertės bei negali viršyti 200 mln. Eur), kuri yra pasiskolinama iš banko Projektų obligacijų kreditingumo pagerinimo iniciatyva kreditingumą gali pagerinti dviem skirtingais būdais:

- Šiai finansavimo daliai gali būti suteikiama EIB garantija;
- Taip pat šiai finansavimo daliai gali būti suteikiama kredito linija, kuria būtų galima pasinaudoti, jeigu projekto generuojami pinigų srautai yra nepakankami šių įsipareigojimų padengimui.



Gali būti dviejų rūšių PBCE – finansuojamas ir nefinansuojamas

### Finansuojamas PBCE



Šios finansinės priemonės iš esmės pagerina subordinuotos paskolos kredito kokybę bei suteikia užtikrinimą instituciniams investuotojams, jog nekils problemų su jų investuotų lėšų susigražinimu. Siekiant pasinaudoti šiomis priemonėmis pirmojo finansavimo daliai obligacijas turi išleisti ir išplatinti projekto vystytojas (tai turi būti projekto, o ne banko obligacijos). Šios finansinės priemonės galios visą projekto gyvavimo laikotarpį, įskaitant ir konstrukcijos stadiją.

Finansinių priemonių palūkanų norma (kaina) yra nustatoma kiekvieno projekto atveju atskirai, Europos investicijų banko sprendimu.

### **4.3. ATVEJŲ STUDIJŲ ANALIZĖS APIBENDRINIMAS**

Įvertinus TIFIA bei EIB įgyvendinamas finansines priemones transporto infrastruktūros srityje galima daryti išvadą, kad finansinės priemonės šiame sektoriuje yra taikomos ir reikalingos.

Kaip Lietuvoje, taip ir užsienyje didžiausios problemos su kuriomis susiduria sektorius yra bendras investicijų trūkumas ir nepakankami viešojo sektoriaus ištekliai patenkinti visam investicijų poreikiui transporto infrastruktūros srityje. Šiam rinkos nepakankamumui ištaisyti valstybės kuria finansines priemones, kurios prisiima didesnę projekto įgyvendinimo riziką dalį ir taip pritraukia gausius privačius finansinius išteklius. Tai skatina naujų ir tvirtų finansavimo mechanizmų kūrimą bei padidina bendras investicijų į transporto infrastruktūrą apimtį.

Ryškėjanti tendencija išsivysčiusiose valstybėse – vis spartesnis transporto infrastruktūros finansavimas pasitelkiant rinkos mechanizmus ir taikant principą „naudotojas moka“. Šio principo taikymas didina bendrą investicijų į transporto sektorių apimtį pritraukiant privačias lėšas, o atsilaisvinusios viešojo sektoriaus lėšas leidžia nukreipimą į tas sritis, kuriose jos gali būti efektyviausiai panaudotos. Be kita ko, šio principo taikymas skatina racionalų infrastruktūros naudotojų elgesį bei mažina transporto sektoriaus poveikį aplinkai.

Visais nagrinėtais atvejais, kuriuose buvo taikytos finansinės priemonės, finansuojami projektai buvo generuojantys pajamas, t.y. turintys lėšų srautą (pajamas už naudojimąsi sukurta infrastruktūra arba užsakytojo įsipareigojimą mokėti už galimybę naudotis sukurta infrastruktūra) kuris buvo pakankamas projekto finansavimo sąnaudoms per jo gyvavimo laikotarpį padengti. Visais atvejais finansinės priemonės vaidmuo buvo prisiimti dalį privataus finansuotojo patiriamos rizikos dėl projekto piniginių srautų neužtikrintumo ir taip sumažinti privataus finansuotojo reikalaujamą rizikos premiją. Toks projekto finansavimo rizikos sumažinimas pritraukia žymiai didesnes privataus kapitalo apimtis ir sumažina finansuotojų prisiimamą riziką, taip sumažindamas bendrą transporto infrastruktūros projektų finansavimo kainą.

Visais nagrinėjamaiais atvejais pareiškėjai finansinei priemonei buvo subjektai įgyvendinantys transporto infrastruktūros projektus, o finansinės priemonės nauda dažniausiai buvo perduodama visiems sukurtos infrastruktūros naudotojams per mažesnius naudojimosi infrastruktūra įkainius arba mažesnę viešojo sektoriaus skolą.

## 5. KIEKYBINĖ IR KOKYBINĖ ANALIZĖ

---

### Identifikuotos problemos kelių sektoriuje

Kelių sektoriaus infrastruktūros ir rinkos apžvalgoje, investicijų trūkumo ir rinkos nepakankamumą susidarymo analizėje (I-oje dalyje) buvo identifikuotos šios pagrindinės sektoriaus problemos, kurias būtina spręsti siekiant sektoriaus efektyvumo:

- Sektoriuje įgyvendinami projektai negeneruoja pajamų, didžioji dauguma projektų finansuojami subsidijų bei KPPP lėšomis – ateityje, mažėjant skiriamų subsidijų dydžiui, sektoriuje gali kilti problemų dėl tvaraus sektoriaus finansavimo modelio;
- Nepakankamas sektoriaus finansavimas, kad būtų pasiekti strateginiai šalies tikslai;
- Neefektyvus kelių infrastruktūros rekonstrukcijai skiriamų lėšų panaudojimas;
- Sektoriaus įmonių negebėjimas pasiskolinti tam, kad būtų įgyvendinti stambaus masto (pvz. magistralinių kelių) projektai;
- Investicijų trūkumas sektoriuje negali būti padengtas VPSP pagalba dėl nepakankamai efektyvaus šio projektų finansavimo modelio.

Atsižvelgiant į visas šias aukščiau išvardintas sektoriaus problemas, tolimesnėse ex-ante vertinimo dalyse bus nagrinėjamos įvairios finansinių priemonių alternatyvos ir galiausiai bus pasiūlytas finansinis produktas, kuris galėtų reikšmingiausiai prisidėti prie sektoriaus problemų sprendimo, įmonių veiklos efektyvumo didinimo ir efektyvesnio investicinių projektų įgyvendinimo.

### Planuojamos ir siūlomos remti kelių sektoriaus kryptys

2014 m. ES struktūrinių fondų investicijų veiksmų programoje kelių sektoriaus projektus numatoma remti per 6.1.1. konkretų uždavinį „Padidinti šalies daugiarūšės susisiekimo sistemos ir transeuropinių transporto tinklų sąveiką“ bei per 6.2.1. konkretų uždavinį „Padidinti regionų judumą plėtojant regionų jungtis su pagrindiniu šalies transporto tinklu ir diegiant eismo saugos priemones“. Pagal šiuos uždavinius numatomos šios investicinio prioriteto įgyvendinimo veiklos, susijusios su kelių transporto sektoriumi:

1. TEN-T tinklo kelių transporto infrastruktūros modernizavimas ir plėtra, kelių transporto eismo saugos ir aplinkosauginių parametrų didinimas:
  - TEN-T tinklo kelių, su jais susijusių privažiuojamųjų ir tiesioginių jungiamųjų kelių rekonstrukcija ir plėtra, įskaitant miestų ir miestelių aplinkkelių tiesimą;
  - Intelektinių kelių transporto (eismo saugos, saugumo (pavyzdžiui, pažeidimų kontrolės eismo stebėjimo sistemų), eismo informavimo ir srautų valdymo) sistemų diegimas;
  - Eismo saugos ir transporto saugumo priemonių ir aplinkosauginių priemonių kelių transporte diegimas (pavyzdžiui, triukšmą mažinančių tvorų statyba; tvorų statyba skirta eismo apsaugojimui nuo laukinių gyvūnų; sankryžų pavojingose vietose rekonstravimas, įrengiant padidinto atsparumo atitvarus; žiedinių sankryžų įrengimas);
  - Išorės sienų ir pasienio kontrolės punktų (TEN-T tinklo) transporto infrastruktūros, kartu su privažiuojamaisiais ir tiesioginiais jungiamaisiais keliais, rekonstravimas ir modernizavimas;
2. Regionų judumo ir prieinamumo gerinimas, tiesiant ir rekonstruojant trūkstamų pagrindinio šalies transporto tinklo elementų jungtis:
  - Valstybinės reikšmės kelių (jungčių su TEN-T tinklu) atnaujinimas ir tobulinimas, didinant eismo saugą ir atitiktį aplinkosaugos reikalavimams;

- Valstybinės reikšmės kelių (nepriklausančių TEN-T tinklui ir jungtims su juo) atnaujinimas ir techninių parametrų gerinimas, eismo saugos ir aplinkosauginių priemonių diegimas;
- ITS, užtikrinančios efektyvų srautų valdymą ir eismo saugą, diegimas.

Pažymėtina, jog visas anksčiau paminėtas programas planuojama įgyvendinti pasinaudojant subsidijų priemonėmis. Atkreiptinas dėmesys, jog visų ES SF lėšų skirtų kelių sektoriaus prioritetų įgyvendinimui nukreipimas subsidijų priemonėms gali padėti įgyvendinti sektoriuje išsikeltus strateginius tikslus tik trumpuoju laikotarpiu ir tik tuo atveju, jeigu skiriamų subsidijų apimtis yra pakankama visiems sektoriuje nusimatytiems tikslams įgyvendinti. Tačiau kaip nustatyta trečioje šios studijos dalyje, esama lėšų apimtis yra nepakankama išsikeltiems strateginiams tikslams įgyvendinti. Trūksta lėšų valstybei svarbiems ir didelės apimties investicijų reikalaujantiems projektams<sup>19</sup>, į kurių finansavimą galėtų būti įtraukti ir privatūs finansuotojai. Tuo atveju, jeigu nusimatyto tikslų pasiekimui skirtų ES SF lėšų apimtys yra nepakankamos, sektoriuje turėtų būti svarstoma finansinių priemonių taikymo galimybė. Finansinių priemonių taikymas trumpuoju laikotarpiu su sverto ir multiplikatoriaus efekto pagalba prisidėtų prie didesnės apimties rezultatų pasiekimo ir išsikeltų strateginių tikslų įgyvendinimo, o ilguoju laikotarpiu prisidėtų prie tvaraus sektoriaus finansavimo modelio kūrimo bei bendro sektoriaus efektyvumo didinimo.

Atsižvelgiant į pagrindines strateginiuose dokumentuose (Veiksmų programoje) numatytas ES SF panaudojimo kryptis, užsienio gerąją patirtį bei pagrindines sektoriaus problemas toliau bus nagrinėjamos finansinės priemonės, kurios būtų adresuotos į didžiųjų kelių (valstybinės reikšmės) rekonstrukcijos projektų finansavimo problemų sprendimą. Taip pat atsižvelgiant į sektoriuje egzistuojantį lėšų trūkumą, toliau bus nagrinėjamos finansinės priemonės sukurančios tarptautinę sektoriaus praktiką atitinkantį sverto rodiklį.

## 5.1. KIEKYBINĖ ANALIZĖ

Ex-ante vertinimo metodologijos bendrojoje dalyje yra nurodyta, kad tikslas, kurį planuojama pasiekti įgyvendinant finansines priemones, gali būti pasiektas keliais skirtingais būdais, todėl ex-ante vertinime turėtų būti palyginti skirtingi būdai, t.y. skirtingos paramos priemonės, pagrindinio tikslo pasiekimui. Rekomenduojama alternatyva turėtų pademonstruoti didžiausią efektyvumą siekiant pagrindinio tikslo. Rekomenduojamos alternatyvos parinkimas turėtų apimti tiek kiekybinę, tiek kokybinę vertinimo dalis.

Kiekybinė analizė turėtų apimti:

1. Subsidijos intensyvumo vertinimą; kuo mažesnis subsidijos intensyvumas – tuo didesnė pridėtinė vertė.
2. ES fondų lėšų sverto ir multiplikatoriaus efektą; kuo didesnis efektas – tuo didesnė priemonės pridėtinė vertė;

Atsižvelgiant į kelių sektoriaus infrastruktūros rinkos apžvalgoje nustatytas investicijų trūkumo sritis bei ES struktūrinių fondų programoje nusimatytus investicijų prioritetus darytina išvada, jog kelių tinklas Lietuvoje yra susiformavęs ir pagrindinės kelių sektoriaus finansavimo problemos nėra susijusios su naujų kelių tiesimu, todėl šioje išankstinio vertinimo dalyje dėmesys bus sutelktas į finansavimo kelių rekonstrukcijos ir modernizavimo projektams pritraukimą bei struktūrinių sprendimų (finansinių priemonių pagalba) šioje srityje paiešką.

---

<sup>19</sup> Tokiems kaip VIA BALTICA

Modeliuojant projekto finansinius srautus reikalingi tikslūs duomenys, kuriais remiantis prielaidos modeliavimui atitiktų realią situaciją. Duomenys, kuriais remiantis buvo atlikta kiekybinė analizė, buvo paimti tik iš viešai skelbiamų šaltinių – kelių sektoriaus studijų, strateginių planų bei viešai skelbiamų kelių rekonstrukcijos projektų.

Atsižvelgiant į tai, jog kelių sektoriuje projektai yra įgyvendinami ir planuojami centralizuotai - šalies arba savivaldybių mastu, o pagrindinės problemos su kuriomis susiduria sektorius, kaip tai nustatyta 3-čiame skyriuje, kyla dėl pilno sektoriaus finansavimo valstybiniais ištekliais bei šių išteklių sektoriaus projektų finansavimui suminės apimties nepakankamumo. Toliau modeliuojant finansines priemones yra laikoma, jog finansavimo schemas nesukuriančios svėro efekto, t.y. nepritraukiančios privačių lėšų į projektų finansavimą yra netinkamos šio sektoriaus finansavimui.

Atsižvelgiant į tai, jog įvairių finansinių priemonių alternatyvų, atitinkančių aukščiau paminėtus kriterijus, spektras yra be galo didelis, toliau remiantis 4 dalyje (Finansinių priemonių patirtis kitose šalyse) išnagrinėta užsienio valstybių gerąja praktika bei atsižvelgiant į Lietuvos transporto sektoriaus specifiką, toliau nagrinėjamos trys finansinės priemonės – Garantijų finansinė priemonė, Subordinuotų paskolų finansinė priemonė bei Kapitalo investicijų finansinė priemonė. Taip pat šios priemonės yra palyginamos su iki ex-ante rengimo taikytu subsidijų modeliu. Detalus šių priemonių aprašymas bei priemonių pasiekiamų rezultatų modeliavimui naudotų prielaidų rinkinys yra pateikiami sekančioje, šio išankstinio vertinimo, dalyje.

#### 5.1.1. Kelių sektoriaus projektų finansiniam modeliavimui naudotos prielaidos

Žemiau lentelėje pateikiamos pagrindinės bendros prielaidos naudotos modeliuojant tris į pagrindines sektoriaus problemas orientuotas finansinių priemonių alternatyvas - Garantijų finansinę priemonę, Subordinuotų paskolų finansinę priemonę bei Kapitalo investicijų finansinę priemonę.

**Lentelė 19. Kelių rekonstrukcijos projektų finansinių priemonių finansiniam modeliavimui naudotų prielaidų apžvalga.**

Rodiklis	Rodiklio reikšmė
Vidutinė vieno km tipinio kelio rekonstrukcijos kaina (mln. Eur)	2,200
Vieno rekonstruojamo tipinio kelio km maksimalus finansavimas Subordinuotų paskolų modelio atveju (iki 30% projekto vertės) (mln. Eur)	0,660
Vieno rekonstruojamo km maksimalus finansavimas Kapitalo investicijų modelio atveju (iki 10% projekto vertės) (mln. Eur)	0,220
FP sukurti skiriamas finansavimas (mln. Eur)	150,00
Per pirmus metus rekonstruojamų kilometrų skaičius (Km)	50
Rekonstruojamų kilometrų skaičius po 2016 m. (Km)	100
Priemonės laikotarpis (metai)	20
Subordinuotos paskolos palūkanos (%)	3,0%
Investicijų grąža kapitalo FP atveju	6,0%
Nurašomos (blogos) paskolos subordinuotų paskolų modelio atveju (%)	10,0%

Nurašomos kapitalo investicijos (%)	20,0%
Garantijos kaina	0,5%
Garantinio rezervo fondo dalis (nuo paskolos vertės)	20%
Maksimali garantuojama paskolos dalis	80%
Lėšų išmokėjimo laikotarpis po finansavimo sutarties pasirašymo (metai)	1

Prielaidos finansinių priemonių finansiniam modeliavimui nustatytos remiantis kelio Vilnius – Utena, Palangos aplinkkelio, kelio A11 projektų duomenimis, ES struktūrinių fondų lėšų, skirtų kelių sektoriaus projektams įgyvendinti, planavimo ir panaudojimo efektyvumo vertinimo ataskaita bei kitomis kelių sektoriaus ekonomiką nagrinėjančiomis studijomis. Modelyje yra taip pat įvertinti galimi finansinių priemonių valdymo mokesčiai atsižvelgiant į teisės aktuose nustatytas maksimalias šių mokesčių reikšmes. Prielaidos dėl palūkanų normos, investicijų grąžos bei nurašomų paskolų apimčių nustatytos atsižvelgiant į atskirų finansinių priemonių rizikingumą, šiuo metu susiklosčiusias rinkos sąlygas bei konkrečių priemonių svėro rodiklius.

Visų analizuojamų finansinių priemonių atveju yra modeliuojama, jog finansinėmis priemonėmis galėtų pasinaudoti LAKD viešojo konkurso būdu atrinktas privatus partneris projektą įgyvendintais viešos ir privačios partnerystės būdu arba LAKD pavedimu projektą įgyvendinanti viena iš Lietuvoje veikiančių regioninių kelių įmonių (RKJ). Abiem atvejais, periodiniai mokėjimai RKJ arba privačiam partneriui už įgyvendinamą projektą būtų vykdomi sutarties su LAKD pagrindu iš KPPP lėšų. Ateityje atsiradus alternatyviems lėšų šaltiniams, tokiems kaip pavyzdžiui apmokestinami keliai, mokėjimai projekto įgyvendintojui galėtų būti vykdomi iš kitų šaltinių.

RKJ yra įmonės didžiąją dalį savo pajamų gaunančios iš valstybės užsakymų, tačiau šios įmonės taip pat teikia tam tikras paslaugas rinkoje ir gauna iš rinkos pajamas. Šios įmonės taip pat turi galimybę skolintis rinkoje, nors šiuo metu tai ir nėra įprasta praktika. Pažymėtina, jog šiuo metu RKJ įsipareigojimai nėra įtraukiami į valstybės balansą, tačiau ateityje šis traktavimas gali pasikeisti priklausomai nuo to, kaip šios įmonės bus vertinamos Statistikos departamento.

Pažymėtina, jog pagal dabartinį Statistikos departamento RKJ traktavimą tinkamai struktūravus su LAKD pasirašomą projekto įgyvendinimo sutartį (t.y. perkėlus pakankamą kiekį su projekto įgyvendinimu susijusių rizikų projektą įgyvendinančiam subjektui), projektą įgyvendinančio subjekto įsipareigojimai galėtų neatsispindėti valstybės balanse tiek RKJ, tiek privataus subjekto atveju.

### 5.1.2. Garantijų finansinės priemonės modelio apžvalga

Šioje išankstinio vertinimo dalyje nagrinėjama alternatyvi Garantijų finansinė priemonė.

Šio tipo priemonės paprastai yra itin aktualios esant dideliame kiekiui mažos apimties projektų. Tuomet su sąlyginai nedidele garantinio fondo lėšų apimtimi yra galima dideliame kiekiui projektų reikšmingai sumažinti finansavimo riziką. Didelis kiekis projektų yra reikalingas tam, kad būtų galima diversifikuoti garantijų portfelio riziką – kuo daugiau garantijų portfelyje yra projektų – tuo mažesnis garantinis atidėjiny yra reikalingas individualaus projekto atveju.

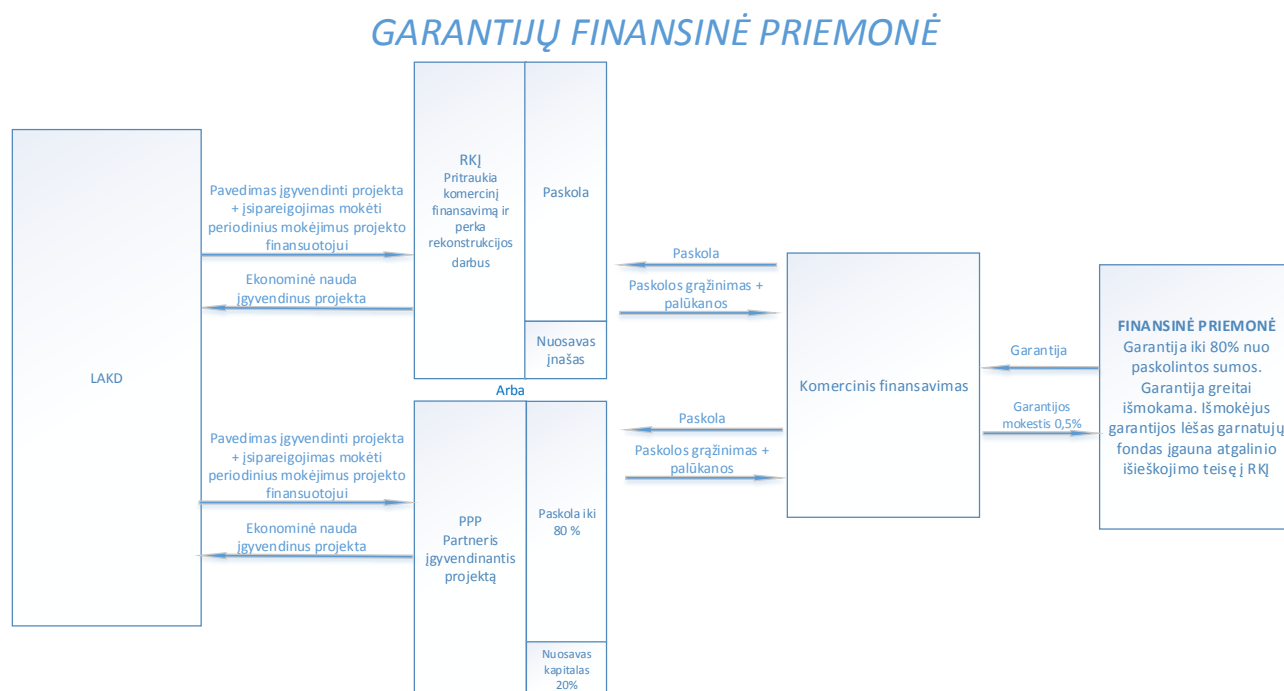
Esant mažesniai garantuojamų projektų skaičiui bei didesnei jų apimčiai yra reikalinga daryti didesnius atidėjinius individualaus projekto atveju. Taip pat tokiu atveju yra reikalinga atlikti itin išsamią ir gilią visų projekto rizikų analizę, bei įsitraukti į sudaromų kontraktų rengimą, o tai padidina finansinės priemonės administracinius kaštus ir reikšmingai pailgina visą procesą.

Vertinama garantijų priemonė būtų skirta garantuoti projekto vykdytojo įsipareigojimams finansuotojui už suteiktą paskolą. Garantija garantuotų ne daugiau kaip 80% likusių įsipareigojimų vertės bet kuriuo garantijų sutarties galiojimo laikotarpiu. Taip pat už garantijų būtų taikomas iki 0,5% metinis mokestis nuo suteikiamos garantijos sumos. Garantija galėtų būti suteikiama tiek projektą įgyvendinant RKJ tiek VPSP būdu. Tuo atveju, jeigu būtų galima pasiekti pakankamai diversifikuotą garantijų portfelį, suteikiant garantiją, kiekvienu atveju garantijų fonde būtų daromas 20% atidėjinyš garantiniam rezervui. Prognozuojama, jog 5% nuo suteiktų garantijų vertės būtų išmokami ir nesusigrąžinami, todėl atitinkamai šia suma per garantijų galiojimo laikotarpį sumažėtų garantiniam rezervui skirta suma.

Taip pat pažymėtina, jog garantijų finansinės priemonės yra efektyviai riziką sumažinantis instrumentas, kuomet sektoriuje yra pakankama kreditavimo istorijos patirtis ir galima patikimai įsivertinti finansuojamo subjekto kreditingumą, kadangi net ir esant garantijai, finansuotojas investuodamas į projektą prisiima dalį praradimų rizikos (už negarantuotą suteikto finansavimo dalį).

Žemiau pateikiama projektų finansavimo schema, kai kelių modernizacijos projektai įgyvendinami tiesiogiai RKJ arba VPSP būdu, pasinaudojant garantijų finansine priemone.

**Paveikslas 11. Kelių rekonstrukcijos projektų finansavimo schema pasinaudojant garantijų finansine priemone**



### 5.1.3. Subordinuotų paskolų finansinės priemonės modelio apžvalga

Siekiant prisidėti prie pagrindinių sektoriaus finansavimo problemų – finansavimo trūkumo ir tvaraus ilgalaikio finansavimo modelio nebuvimo bei pasinaudojant gerąją užsienio patirtimi finansuojant kelių sektoriaus projektus, yra nagrinėjama subordinuotų paskolų finansinė priemonė.

Subordinuota paskola – tai ilgalaikė paskola, kurios suteikimo sutartyje yra nustatyta, kad paskolos gavėjo nemokumo, likvidavimo arba bankroto atveju, paskolos davėjo reikalavimas pagal paskolos sutartį, bus tenkinamas tik patenkinus kitų paskolos gavėjo kreditorių reikalavimus. Tai **tarpinis produktas tarp kapitalo ir paskolos**. Subordinuota paskola komercinių bankų ir kitų finansuotojų yra traktuojama kaip nuosavas kapitalas. Subordinuota paskola **atpigina projekto komercinį finansavimą kadangi**:

- Laikoma, kad projektui suteikta didesnė nuosavo kapitalo dalis;
- Subordinuota paskola yra didesnės rizikos (kreditorių eilėje stovi gale).

Finansinė priemonė būtų struktūrizuojama kaip iki 30% viso projekto vertės siekianti paskola projektą vykdančiam subjektui, kuri būtų subordinuota kitų projekto finansuotojų atžvilgiu, t.y. projekto vystytojui negebant vykdyti visų jo įsipareigojimų kreditoriams, pirmiausia būtų tenkinami kitų projekto kreditorių reikalavimai ir tik juos patenkinus, likusios lėšos būtų nukreipiamos finansinės priemonės (subordinuotos paskolos) reikalavimų tenkinimui. Kreditorių eilėje už Subordinuotą paskolą rizikingesnis tik projekto vystytojo nuosavas kapitalas. Likusi projekto dalis, nepadengta finansinės priemonės lėšomis, būtų finansuojama regioninių kelių įmonių (toliau –RKĮ) arba privataus finansuotojo (projektą įgyvendinant VPSP būdu) nuosavomis lėšomis bei bankų ar obligacijų rinkoje pasiskolintomis komercinio finansavimo lėšomis. Finansinė priemonė visu projekto įgyvendinimo laikotarpiu turėtų likti ne didesnėje nei 50% proporcijoje su kitais komerciniais projekto finansavimo šaltiniais.

Ši priemonė įgalintų į magistralinių ir krašto kelių sektoriaus projektus pritraukti privatų finansavimą, reikšmingai sumažintų privačių finansuotojų riziką bei atitinkamai šių finansuotojų reikalaujamą rizikos premiją už skolinamas bei investuojamas į projektą lėšas, kas atitinkamai žymiai atpigintų skolinimąsi rinkoje. Privačių subjektų dalyvavimas schemoje galimai pagerintų projektų administravimą, padidintų skaidrumą bei efektyvumą. Pažymėtina, jog iš rinkos pritraukiamo finansavimo sąlygos ir bendra projekto ekonomija didėtų didėjant projekto apimtims, kadangi mažėtų bendra administracinių sąnaudų dalis tenkanti vienam į kelio rekonstrukciją investuotam eurui. Tam, kad būtų tikslinga projekto finansavimo struktūroje taikyti subordinuotos paskolos finansinę priemonę, rekomenduojama projekto vertė turėtų būti ne mažesnė nei 5 mln. Eur.

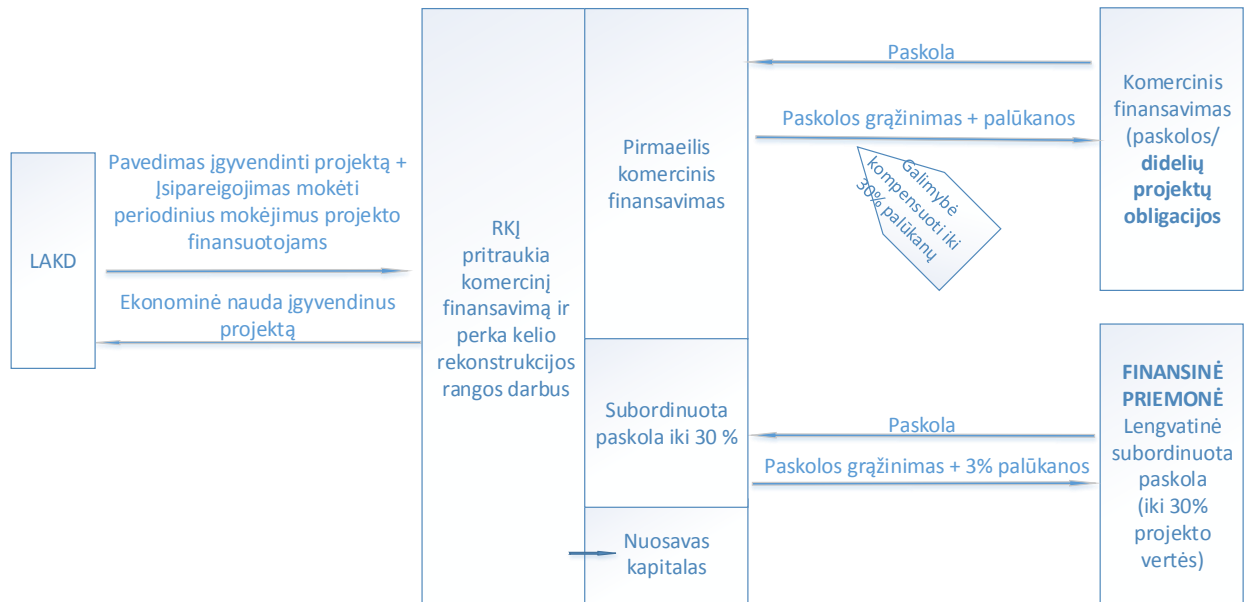
Finansine priemone galėtų pasinaudoti tiek RKĮ, kurios LAKD pavedimu įgyvendintų kelių rekonstrukcijos projektus, tiek ir privatūs asmenys VPSP būdu įgyvendinantys kelių rekonstrukcijos projektus.

Žemiau pateikiama projektų finansavimo schema tuo atveju jeigu kelių modernizacijos projektai būtų įgyvendinami tiesiogiai RKĮ, LAKD užsakymu.



**Paveikslas 12. Kelių rekonstrukcijos projektų finansavimo schema, pasinaudojant Subordinuotų paskolų finansine priemone ir projektus įgyvendinant tiesiogiai RKJ, LAKD užsakymu.**

*Subordinuotų paskolų modelis projektą įgyvendinant tiesiogiai RKJ/ LAKD užsakymu*

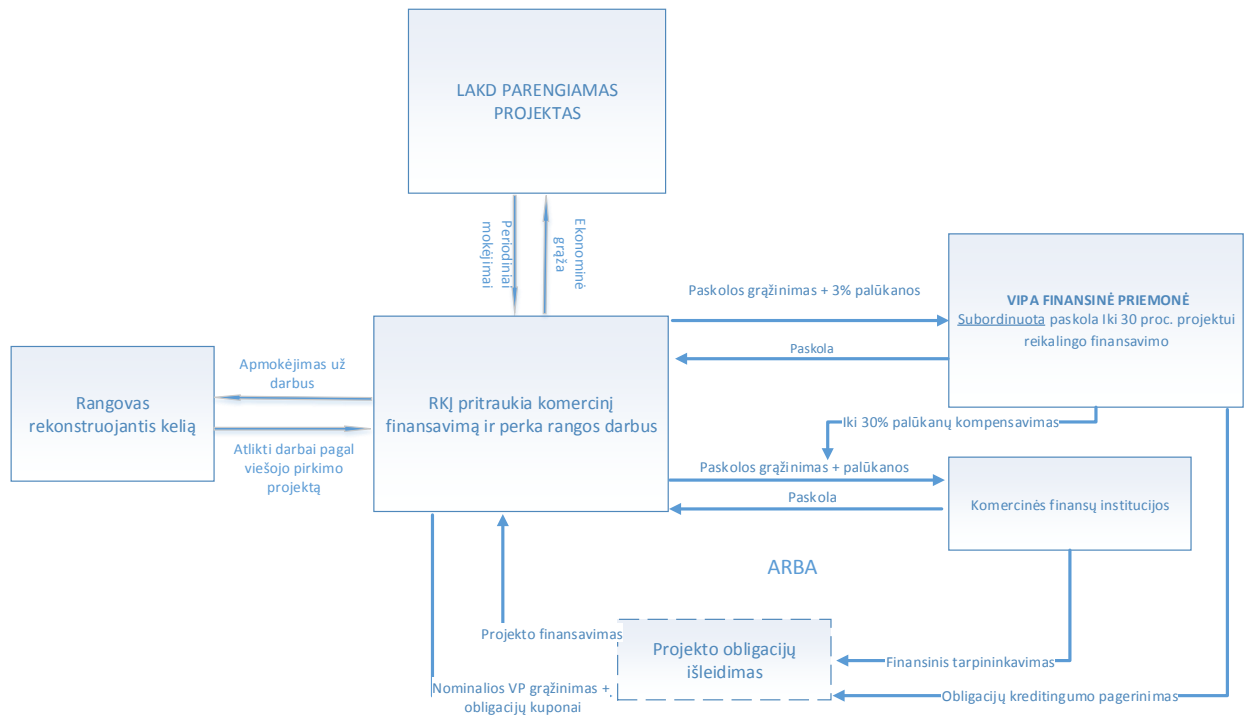


Vadovaujantis aukščiau pavaizduotu modeliu, projektą įgyvendinantis subjektas turėtų kreiptis į finansinę įstaigą teikiančią finansinę priemonę, siekdamas pritraukti Subordinuotą paskolą bei į kredito įstaigą teikiančią ar padedančią pritraukti komercinį finansavimą. Taip pat komercinio finansavimo daliai galėtų būti vertinama galimybė taikyti dalinės palūkanų subsidijos priemonę. Modeliuojant FP rezultatus ši papildoma priemonė nebuvo vertinta.

Projekto administravimo schema, projektus finansuojant šio instrumento pagalba, pateikia sekančiame paveiksle.

**Paveikslas 13. Kelių rekonstrukcijos projektų administravimo schema, pasinaudojant Subordinuotų paskolų finansine priemone ir projektus įgyvendinant tiesiogiai RKJ, LAKD užsakymu.**

## *Kelių rekonstrukcijos projektų administravimo schema subordinuotų paskolų projektus įgyvendinant RKJ atveju*

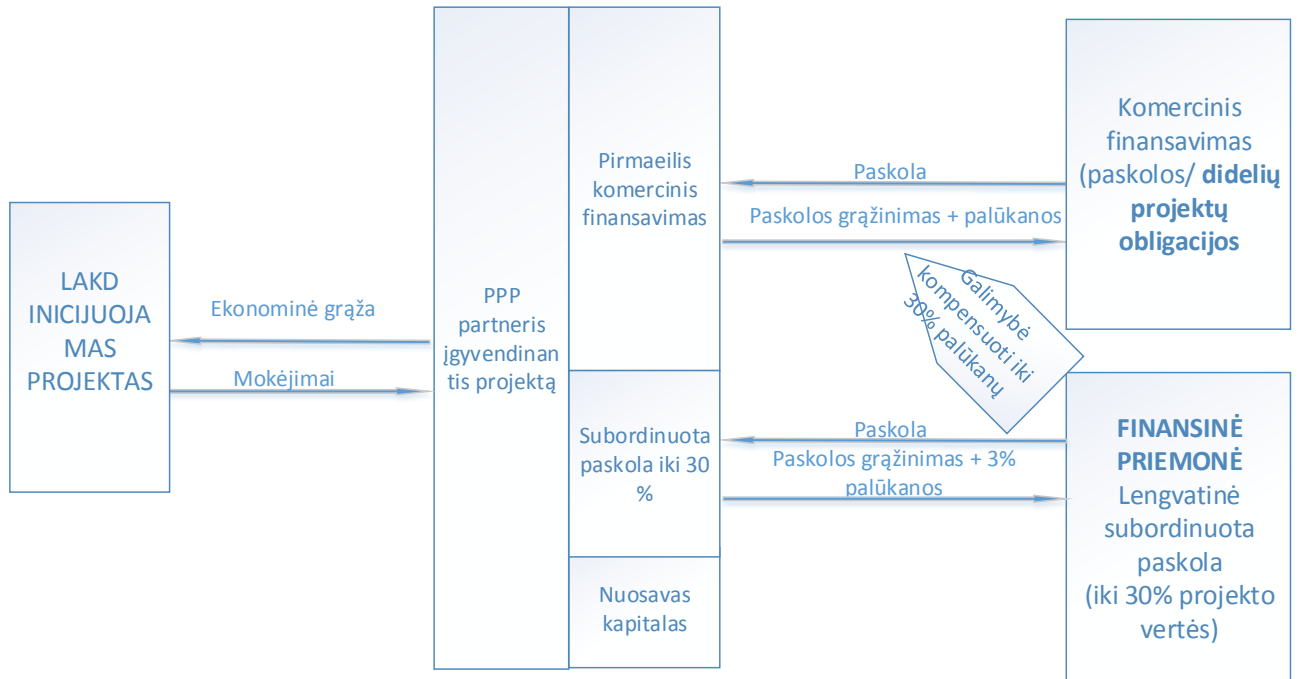


Šioje schemoje, RKJ veiktų tik kaip projekto administratorius viešųjų pirkimų būtų įsigyjantis rangos darbus bei kaip finansinis tarpininkas pritraukiantis projekto finansavimą. Ateityje, regioninėms kelių įmonėms sustiprinus savo techninę bazę ar įgyvendinant mažesnės apimties kelių rekonstrukcijos projektus, galėtų būti nagrinėjama galimybė RKJ ne tik pritraukti projekto finansavimą bei organizuoti viešuosius pirkimus kelio rekonstrukcijos darbams bet ir pačioms įgyvendinti LAKD užsakytus projektus. Atitinkamai svarstant tokios schemos įgyvendinimą iš naujo turėtų būti įvertinti valstybės pagalbos aspektai.

Žemiau esančiame paveiksle pavaizduota schema, jeigu kelių rekonstrukcijos projektai būtų įgyvendinami VPSP būdu pasinaudojant subordinuotų paskolų finansinės priemonės pagalba.

**Paveikslas 14. Kelių rekonstrukcijos projektų finansavimo schema, pasinaudojant Subordinuotų paskolų finansine priemone ir projektus įgyvendinant PVPS būdu.**

## Subordinuotų paskolų modelis projektą įgyvendinant PPP būdu

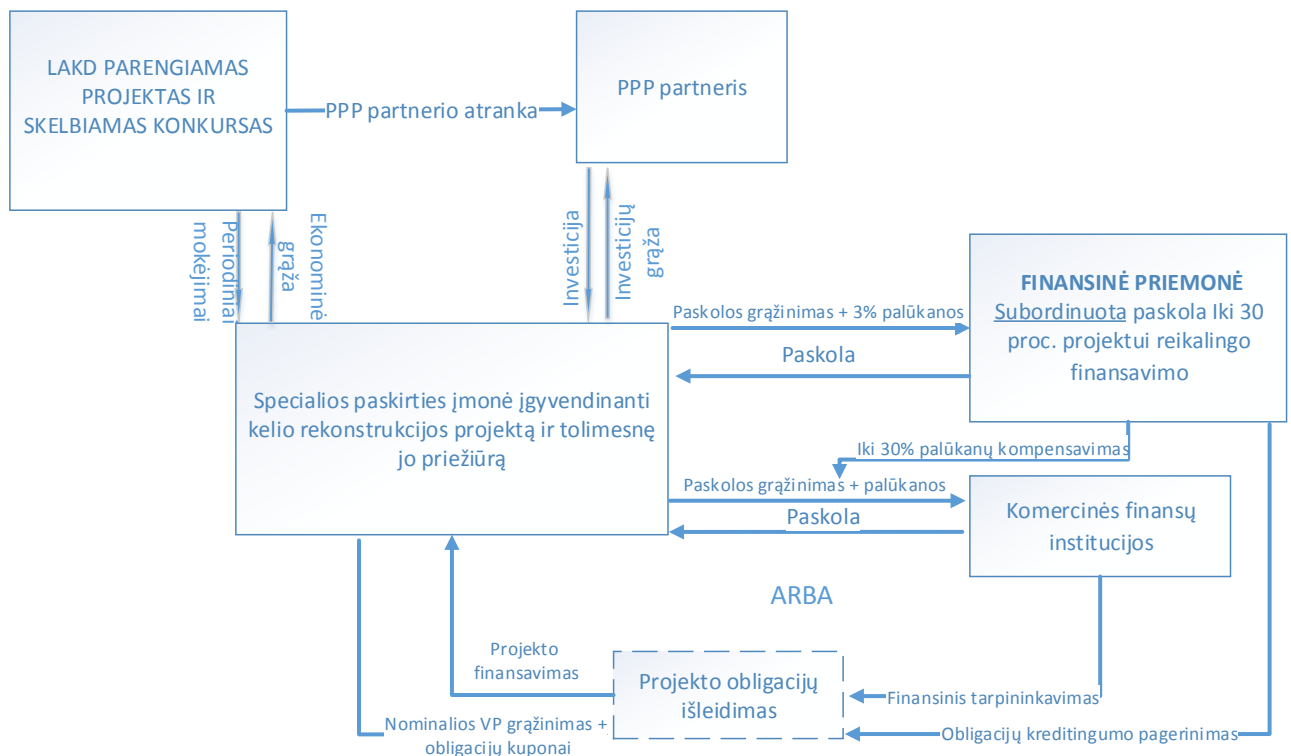


Vadovaujantis aukščiau pavaizduotu modeliu projektą įgyvendinantis subjektas turėtų kreiptis į finansinę įstaigą teikiančią finansinę priemonę bei į kredito įstaigą teikiančią komercinį finansavimą. Taip pat komercinio finansavimo daliai galėtų būti vertinama galimybė taikyti dalinės palūkanų subsidijos priemonę. Modeliuojant FP rezultatus ši papildoma priemonė nebuvo vertinta.

Galima projekto administravimo schema, projektus finansuojant šio instrumento pagalba, pateikiama paveiksle žemiau.

**Paveikslas 15. Kelių rekonstrukcijos projektų administravimo schema, pasinaudojant Subordinuotų paskolų finansine priemone ir projektus įgyvendinant VPSP būdu.**

## *Kelių rekonstrukcijos projektų administravimo schema subordinuotų paskolų pasinaudojant PPP atveju*



### **5.1.4. Kapitalo investicijų finansinės priemonės modelio apžvalga**

Šioje išankstinio vertinimo dalyje nagrinėjama alternatyvi Kapitalo investicijų finansinė priemonė.

Ši priemonė taptų itin aktuali sektoriuje atsiradus gerajai patirčiai ir pradėjus plačiau taikyti VPSP modelį, taip pat padėtų pasiekti aukštesnį svarto rodiklį negu Subordinuotos paskolos atveju.

Pažymėtina, jog projektus įgyvendinant VPSP būdu papildomai prie įprastų projekto kaštų atsiranda ir reikšmingo dydžio projekto administravimo ir struktūrizavimo kaštai, kurių dydis yra sąlyginai fiksuotas ir nedaug priklausantis nuo projekto investicijų apimties. Tai reiškia, jog kuo didesnis įgyvendinamas projektas, tuo šie kaštai sudaro mažesnę procentinę dalį nuo visų į projekto investicijų. Atsižvelgiant į tai privatiems investuotojams patrauklesni būtų didesnės apimties projektai.

Paminėtina, jog kelių infrastruktūros projektai yra iš prigimties itin intensyvūs investicijoms, o juos struktūrizuojant ir įgyvendinant VPSP būdu visada yra reikalingas nuosavas privataus partnerio kapitalo įnašas. Atsižvelgiant į tai bei siekiant padidinti potencialių privačių įmonių, kurios galėtų pretenduoti dalyvauti tokio tipo projektuose su reikalingu nuosavo kapitalo įnašu į šiuos projektus, konkurenciją, būtų tikslinga taikyti priemones sumažinančias šio nuosavo įnašo reikalavimus. Tai savo ruožtu galimai padidintų

potencialių VPSP partnerių konkurenciją bei galimai sumažintų viešojo konkurso būdu atrenkamo VPSP partnerio pasiūlytą projekto įgyvendinimo kainą.

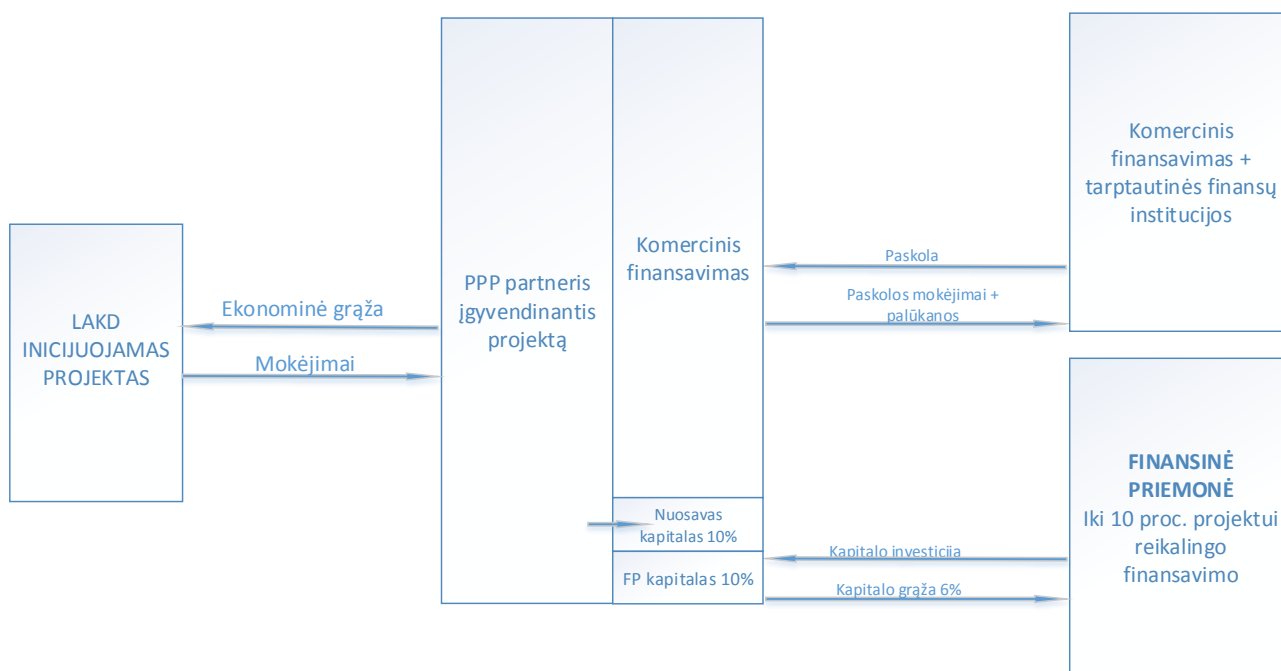
Siūloma Kapitalo investicijų finansinė priemonė galėtų būti vienu iš sprendimų, kuris VPSP partneriams įgyvendinantiems projektus kelių sektoriuje galėtų pasiūlyti prisidėti 10% kapitalo nuo bendros projekto vertės. Tai reikšmingai sumažintų privataus investuojančiojo į VPSP projektą riziką bei padidintų tokių projektų patrauklumą. Projekto rizikos sumažėtų ir dėl finansinės priemonės valdytojo dalyvavimo projekte. Rekomenduojama, jog atrinktas FP valdytojas turėtų patirties, administracinius gebėjimus struktūrizuojant VPSP projektus ir įgyvendindamas skaidrumo reikalavimus galėtų užtikrinti projektui pridėtinę vertę. Kapitalo FP dėl sumažėjusios projekto rizikos galėtų įtakoti bendros projekto kainos sumažėjimą. Dalis kuria VPSP partneris pats nuosavu kapitalu prisidėtų prie projekto kapitalo formavimo taip pat negalėtų būti mažesnė negu 10%.

Pažymėtina, jog finansinės priemonės valdytojo dalyvavimas projekte bei didesnė investicijų į projekto kapitalą apimtis galimai turėtų teigiamą poveikį rinkoje pritraukiant skolintą kapitalą.

Žemiau pateikiama projektų finansavimo schema, kai kelių modernizacijos projektai įgyvendinami VPSP būdu, pasinaudojant Kapitalo investicijų finansine priemone.

**Paveikslas 16. Kelių rekonstrukcijos projektų finansavimo schema, pasinaudojant Kapitalo investicijų finansine priemone ir projektus įgyvendinant VPSP būdu.**

## Kapitalo investicijų FP



### 5.1.5. Finansinių priemonių finansinių rezultatų, sveto ir multiplikatoriaus palyginimas

Atlikus Subsidijų priemonės bei anksčiau aprašytų finansinių priemonių t.y. Garantijų, Subordinuotų lengvatinių paskolų bei Kapitalo investicijų finansinę analizę buvo gauti sekantys rezultatai:

**Lentelė 20. Kelių rekonstrukcijos projektų finansinių priemonių finansinės analizės rezultatų apžvalga (150 mln. Eur investicija į FP).**

Rodiklis	Subsidijų priemonė	Garantijų priemonė	Subordinuotų paskolų FP	Kapitalo investicijų FP
Rekonstruotų kilometrų skaičius (km)	68	348	239	650
Projektams skirtos lėšos iki 2023 m. (mln. Eur)	150	153,12	157,60	143,00
Modelio grįžtančios lėšos iki 2023 m. (mln. Eur)	0	0	44,54	27,90
Pritrauktos privačių finansuotojų lėšos projekto lygmenyje (mln. Eur)	0	765,6	367,74	1287,00
Iš viso rekonstruota kelių už (mln. Eur)	150	765,6	525,34	1430,00
Multiplikatoriaus efektas	1	5,10	1,05	0,95
Sverto efektas	1	6,10	3,45	9,58

Kadangi šiai dienai finansavimas nei vienai iš šių priemonių nėra numatytas, tam kad būtų galima nustatyti priemone pasiekiamus rezultatus, turi būti padaroma prielaida dėl finansinės priemonės finansavimo apimties. Lentelė 20 matome, kad Subordinuotų paskolų finansinei priemonei skyrus 150 mln. EUR iki 2023 metų pasinaudojant šia priemone galėtų būti rekonstruota 239 km. magistralinių kelių, kai tuo tarpu su ta pačia lėšų suma pasinaudojant Kapitalo investicijų finansine priemone būtų galima modernizuoti net 650 km magistralinių kelių, o su Garantijų finansine priemone 348 km magistralinių kelių. Akcentuotina, jog reali šiai priemonei skiriama lėšų apimtis gali skirtis nuo modeliavime naudotų skaičių. Taip pat pažymėtina, jog lėšos finansinei priemonei gali būti skiriamos palaipsniui, kai yra nustatoma, jog priemonė pasiteisino ir sėkmingai veikia. Kaip matyti Lentelė 20 šis skirtumas tarp galimų pasiekti rezultatų atsiranda dėl keleto priežasčių. Visų pirma, Kapitalo investicijų finansinės priemonės sverto rodiklis (9,58) parodantis pritrauktų investicijų apimtis yra beveik 3 kartus didesnis negu subordinuotų paskolų finansinės priemonės sverto rodiklis (3,45) ar garantijų priemonės sverto rodiklis (6,10). Vertinant individualaus projekto lygiu kapitalo finansinė priemonė būtų investuojama į rizikingesnę projekto dalį negu subordinuotų paskolų finansinės priemonės atveju (Kapitalo FP atveju nurašomos investicijos 20%, o Subordinuotų paskolų atveju 10%). Todėl prisiimant didesnę dalį projekto rizikos bei pritraukiant daugiau privataus kapitalo, su ta pačia lėšų suma skirta finansinei priemonei galima rekonstruoti gerokai daugiau kelių. Taip pat garantijų finansinės priemonės atveju, garantijų fondo lėšos į projektus tiesiogiai iš vis nebūtų investuojamos –būtų daromi 20% kapitalo atidėjiniai nuo investuotų projektų vertės. Finansinės priemonės lėšos būtų išmokamos finansuotojams tik tuo atveju, jeigu įvyksta garantinis įvykis.

Toliau, iliustruoti pasiekiamų rezultatų priklausomybę nuo į finansinę priemonę investuojamos sumos yra pateikiama scenarijaus kurio atveju į finansinę priemonę būtų investuojama 50 mln. Eur analizė.

**Lentelė 21. Kelių rekonstrukcijos projektų finansinių priemonių finansinės analizės rezultatų apžvalga (50 mln. Eur investicija į FP).**

Rodiklis	Subsidijų priemonė	Garantijų priemonė	Subordinuotų paskolų FP	Kapitalo investicijų FP
Rekonstruotų kilometrų skaičius (km)	23	117	82	227
Projektams skirtos lėšos iki 2023 m. (mln. Eur)	50	51,48	54,52	49,97
Modelio grįžtančios lėšos iki 2023 m. (mln. Eur)	0	0	17,24	16,98
Pritrauktos privačių finansuotojų lėšos projekto lygmenyje (mln. Eur)	0	257,40	126,97	449,77
Iš viso rekonstruota kelių už (mln. Eur)	50	257,40	181,38	499,75
Multiplikatoriaus efektas	1	5,15	1,09	1,01
Sverto efektas	1	6,15	3,54	10,09

Subordinuotų paskolų finansine priemonei skyrus 50 mln. EUR iki 2023 m. pasinaudojant šia priemone galėtų būti rekonstruota 82 km. magistralinių kelių, kai tuo tarpu su ta pačia lėšų suma pasinaudojant Kapitalo investicijų finansine priemone būtų galima modernizuoti 227 km magistralinių kelių, o su Garantijų finansine priemone 117 km magistralinių kelių. Taip pat pažymėtina, jog lėšos finansinei priemonei gali būti skiriamos palaipsniui, kai yra nustatoma, jog priemonė pasiteisino ir sėkmingai veikia. Kaip matyti Lentelė 21 šis skirtumas tarp galimų pasiekti rezultatų atsiranda dėl keleto priežasčių. Visų pirma, Kapitalo investicijų finansinės priemonės sverto rodiklis (10,09) parodantis pritrauktą investicijų apimtį yra beveik 3 kartus didesnis negu subordinuotų paskolų finansinės priemonės sverto rodiklis (3,54) ar garantijų priemonės sverto rodiklis (6,15). Vertinant individualaus projekto lygiu Kapitalo investicijų finansinė priemonė būtų investuojama į rizikingesnę projekto dalį negu subordinuotų paskolų finansinės priemonės atveju (Kapitalo FP atveju nurašomos investicijos 20%, o Subordinuotų paskolų atveju 10%). Todėl prisiimant didesnę dalį projekto rizikos bei pritraukiant daugiau privataus kapitalo, su ta pačia lėšų suma skirta finansinei priemonei galima rekonstruoti gerokai daugiau kelių. Taip pat garantijų finansinės priemonės atveju, garantijų fondo lėšos į projektus tiesiogiai iš vis nebūtų investuojamos –būtų daromi 20% kapitalo atidėjimai nuo investuotų projektų vertės, o Finansinės priemonės lėšos būtų išmokamos finansuotojams tik tuo atveju, jeigu įvyksta garantinis įvykis.

Pažymėtina, jog visų finansinių priemonių rodikliai keičiasi beveik proporcingai investuotų lėšų sumai, t.y. modeliuojamai investicijų apimčiai sumažėjus 3 kartus, rekonstruojamų kilometrų bei pritraukiamų privačių lėšų apimtys sumažėja beveik tris kartus.

Toliau yra nagrinėjami kelių infrastruktūros finansinių priemonių modeliavime naudojami esminiai veiksniai, nulemiantys su finansinės priemonės pagalba galimų rekonstruoti kilometrų skaičių.

Rekonstrukcijos darbų kainos bei finansinei priemonei skiriamų lėšų apimties įtaka finansinės priemonės rezultatams (galimų rekonstruoti kilometrų skaičiui) yra nagrinėjamas žemiau esančioje lentelėje.

**Lentelė 22. Subordinuotos paskolos finansinės priemonės jautrumo analizė.**

<b>FP skiriamų lėšų bei projekto kainos įtaka projekto rezultatams (finansuoti rekonstrukcijos projektai KM)</b>						
		FP skiriamos lėšos (mln. Eur)				
		<b>80</b>	<b>110</b>	<b>150</b>	<b>180</b>	<b>210</b>
<b>1 KM rekonstrukcijos kaina (mln. Eur/KM)</b>	<b>2,64</b>	109	149	200	239	276
	<b>2,42</b>	119	162	218	260	299
	<b>2,20</b>	130	187	239	284	327
	<b>1,98</b>	145	196	264	313	363
	<b>1,76</b>	162	220	294	351	406
	<b>1,54</b>	184	250	334	398	461
	<b>1,32</b>	213	288	388	461	538

Aukščiau esančioje lentelėje atlikta jautrumo analizė atskleidžia, kad finansinės priemonės pasiekiami rezultatai iš esmės priklauso nuo FP skiriamų lėšų apimties ir FP finansuojamų darbų kainos. Pasirinkus finansuoti per pus pigesnius kelių rekonstrukcijos projektus, su FP pagalba galimų rekonstruoti kelių kilometrų skaičius padidėja beveik dvigubai. Toks pats efektas pasireiškia ir didinant finansinei priemonei skiriamų lėšų sumą. Taip pat atkreiptinas dėmesys, jog tas pats efektas pasireiškia ir didėjant darbų kainai. T.y. jeigu pasirodytų, jog rekonstruojamo kelio 1 Km kaina dėl padidėjusių aplinkosauginių reikalavimų ar kitų priežasčių reikšmingai didesnė negu naudota modeliavime, tada finansinių priemonių kiekybiniai rezultatai taip pat būtų gerokai kuklesni. Toks pat ryšys tarp FP skiriamų lėšų, 1 km rekonstrukcijos kainos ir FP pasiekiamų rezultatų išlieka ir Garantijų bei Kapitalo investicijų finansinių priemonių atveju.

Taip pat pažymėtina, jog finansinės priemonės administravimas lyginant su subsidijų priemonių administravimu paprastai yra brangesnis dėl atsirandančių papildomų išmokėtų susirinkimo sąnaudų, nuolatinio suteiktų finansavimo priemonių administravimo sąnaudų (kurių suteikus subsidiją nebelieka) pakartotinio finansinių priemonių išdavimo iš sugrįžusių lėšų sąnaudų bei galimų išsiieškojimo sąnaudų. Remiantis ES struktūrinės paramos administravimo sistemos efektyvumo vertinimo galutinės ataskaitos (2013 m. balandžio 30 d.) duomenimis praėjusiame programavimo periode administruotos kelių sektoriaus subsidijų priemonės „Transeuropinės reikšmės automobilių kelių infrastruktūros pralaidumo didinimas, techninių parametru gerinimas“ administravimo sąnaudos buvo 0,13% nuo administruojamų lėšų sumos.

Pažymėtina, jog šis administravimo sąnaudų dydis gali ne visiškai tiksliai atspindėti į siūlomą sukurti finansinę priemonę panašios subsidijų priemonės kaštus dėl itin didelės anksčiau minėtos programos projektų apimties lėmusios neproporcingai mažą skiriamos priemonės lėšų bei priemonės administravimo sąnaudų santykį. Mažesnių projektų administravimo sąnaudų dydis svyravo apie 3% nuo administruojamos priemonės vertės. Taip pat pažymėtina, jog per laikotarpį nuo minėtos priemonės administravimo iki šios ex-ante rengimo dienos tiek darbo užmokesčio, tiek bendros administracinės sąnaudos šalyje yra padidėjusios, tad tikėtina, jog šiai dienai panašios priemonės administravimo kaštai būtų didesni.



Vadovaujantis Europos komisijos deleguotojo reglamento (ES) Nr. 480/2014 13 straipsniu, paskolų finansinės priemonės administravimui gali būti skiriamas ne didesnis kaip 0,5% bazinis valdymo mokestis bei 1% valdymo mokestis už administruojamas finansinės priemonės lėšas išmokėtas galutiniams naudos gavėjams.

## **5.2. KOKYBINĖ ANALIZĖ**

Siekiant nustatyti kuri iš kiekybinės analizės dalyje išnagrinėtų finansinių priemonių yra labiausiai tinkama sektoriaus poreikiams užtikrinti bei susidarančių problemų sprendimui, šioje išankstinėje analizės dalyje yra atliktas kokybinis finansinių priemonių įvertinimas, t.y. įvertintas sektoriaus dalyvių norai ir galimybės pasinaudoti kiekybinėje analizėje aprašytais priemonėmis.

Atsižvelgiant į tai, jog subsidijų priemonė kaip tai pademonstruota kiekybinės analizės dalyje pasiekia prasčiausius rezultatus, kurie iš esmės nesprendžia šiuo metu sektoriuje susidarančių problemų, toliau subsidijų priemonės alternatyva nebenagrinėjama.

Vienas iš svarbiausių aspektų kuriuos būtina įvertinti kokybinės analizės dalyje yra tai, jog Kapitalo finansinė priemonė naudą rinkos dalyviams kurtų projektus įgyvendinant VPSP būdu, o Garantijų finansinė priemonė bei Subordinuotų paskolų finansinė priemonė galėtų kurti naudą projektus įgyvendinant tiek VPSP būdų tiek grynai viešojo sektoriaus lėšomis ir iniciatyva. Šis aspektas yra svarbus atsižvelgiant į tai, jog VPSP panaudojimo patirtis Lietuvos kelių sektoriuje yra ganėtinai ribota, o ateities galimybės taip pat neaiškios. Tai reiškia, jog subjektų ir projektų galinčių pasinaudoti Garantijų finansine priemone bei Subordinuotos paskolos finansine priemone potencialiai būtų daugiau negu Kapitalo finansine priemone.

Kitas svarbus aspektas dėl kurio Subordinuotų paskolų finansinė priemonė sulauktų didesnio palaikymo iš rinkos dalyvių yra tai, jog šios priemonės pasiekia mažesnį svarto rodiklį negu Garantijų finansinė priemonė bei Subordinuotų paskolų finansinė priemonė (vertinant iš FP valdytojo perspektyvos), o tai reiškia, jog reikės pritraukti mažiau privačių lėšų, bei tai, kad viešas sektorius prisiima reikšmingą praradimų riziką projekte. Sektoriuje stokoiant skolinimosi rinkoje patirties, didelis svarto rodiklis gali būti nepriimtinas komerciniams finansuotojams, o tai atitinkamai būtų potenciali kliūtis pasinaudoti Garantijų bei Kapitalo finansinėmis priemonėmis.

Pažymėtina, jog nors ir Kapitalo priemonė yra rizikingesnis produktas, Subordinuotų paskolų finansinė priemonė prisiima didesnę dalį bendros projekto rizikos (tikimybės neatgauti investuotų lėšų + laukiamos investicijų grąžos) negu Kapitalo investicijų finansinė priemonė, ir labiau sumažina komercinio finansuotojo prisiimamą riziką, tai leidžia sumažinti komercinio finansuotojo reikalaujamą rizikos premiją ir atitinkamai visą komercinio finansavimo kainą. Tai savo ruožtu padeda padaryti projektą pigesniu ir taupyti ribotas valstybės lėšas.

Nors Garantijų finansinė priemonė prisiima didžiausią dalį visos bendros projekto rizikos, ji palieka finansuotojui, šios priemonės atveju komerciniai finansuotojai turėtų prie projektų prisidėti didesne apimtimi nei dviejų kitų analizuojamų finansinių priemonių atveju, o tai vertinant iš komercinių finansuotojų perspektyvos yra neigiamas veiksnys, ypač sektoriuje kuriame nėra suformuotos jokios skolinimosi istorijos. Komercinio finansavimo istorijos trūkumas galėtų tapti priežastimi, dėl kurios rinkos dalyviai net ir egzistuojant Garantijų finansine priemone nuspręstų neinvestuoti šiame sektoriuje.

Galiausiai pažymėtina, jog projektų įgyvendinimas VPSP būdu yra gerokai ilgesnis ir sudėtingesnis administraciniu požiūriu, tad pasinaudojimas Kapitalo finansine priemone visais atvejais būtų gerokai sudėtingesnis ir galimai užsitęstų laike.

Lentelėje žemiau, remiantis pokalbiais su komerciniais finansuotojais, rinkos dalyviais bei kita surinkta medžiaga apie finansinių priemonių panaudojimą viešosios infrastruktūros srityje yra pateikiamas visų finansinių produktų alternatyvų ekspertinis vertinimas pagal pasirinktus kokybinius rodiklius, apimančius projekte dalyvaujančių šalių rizikos pasikeitimą, kainos sumažinimą, įgyvendinimo spartą ir kt. Kiekvienas iš kriterijų vertinamas nuo 1 (prasčiausias) iki 3 (geriausias) balų, priklausomai nuo to, kaip kiekvienas finansinis produktas atitinka kokybinį rodiklį. Kokybinių rodiklių paaiškinimai pateikiami žemiau:

1. **Subjektų galinčių pasinaudoti FP skaičius**– vertinamas rinkoje veikiančių subjektų, kurie galėtų potencialiai pasinaudoti įgyvendintomis finansinėmis priemonėmis skaičius.
2. **Privačių lėšų poreikis** – vertinamas privačių lėšų poreikio dydis finansinės priemonės sėkmei užtikrinti. Kuo didesnis privačių lėšų poreikis, tuo daugiau reikės ieškoti tokius projektus finansuojančių institucijų ir tuo didesnė rizika, jog ne visas poreikis bus patenkintas.
3. **Priemonės populiarumas (rinkos dalyvių noras naudotis priemone)** – vertinamas rinkos dalyvių, projektų vykdytojų susipažinimas su konkrečiu finansiniu produktu ir noras juo naudotis.
4. **VPSP partnerio (projektą įgyvendinant VPSP būdu) rizikos sumažinimas** – vertinama finansinio produkto įtaka sumažinant VPSP partnerio riziką. Kuo labiau sumažinama VPSP rizika, tuo labiau VPSP bus linkę dalyvauti projekte ir prisidėti savo lėšomis.
5. **Komercinio finansuotojo (projektą įgyvendinant VPSP būdu) rizikos sumažinimas** – vertinama finansinio produkto įtaka sumažinant komercinio finansuotojo riziką. Kuo labiau sumažinama finansuotojo rizika, tuo labiau finansuotojai bus linkę prisidėti savo lėšomis.
6. **Bendro projekto finansavimo kainos sumažinimas** – vertinama finansinio produkto įtaka projekto finansavimo kainai, t.y. vertinami patiriami finansavimo kaštai.
7. **Lėšų grįžtamumas** – vertinama, kokia tikimybė, kad finansinės priemonės lėšomis suteiktas finansavimas bus sugrąžintas finansinės priemonės valdytojui ir pakartotinai panaudotas kitų projektų finansavimui.
8. **Finansavimo struktūros sudėtingumas** – vertinama finansinių produktų sutarčių sudarymo sudėtingumas. Produkto naujoviškumas rinkoje taip pat prisideda prie didesnio produkto sudėtingumo.
9. **Finansinės priemonės įgyvendinimo greitis** – vertinama, kaip greitai gali būti suteikiamas finansavimas projektui.
10. **Teisinio reglamentavimo sudėtingumas** – vertinamas teisinis reglamentavimas ir finansinio produkto jautrumas teisinės bazės pokyčiams. Kuo didesnis – tuo sunkiau įgyvendinama finansinė priemonė.
11. **Dalyvių patirtis ir kompetencijos** – vertinama rinkos dalyvių ir projektų vykdytojų patirtis ir kompetencijos įgyvendinant konkretų finansinį produktą.
12. **Rezultato (rodiklio pasiekimo) dydis** – vertinama finansinio produkto galimybė viršyti minimalų nustatytą rezultato rodiklį (duomenys iš kiekybinės analizės).

**Lentelė 23. Kelių rekonstrukcijos projektų finansinių priemonių kokybinių aspektų apibendrinimas**

Vertinamas aspektas	Garantijų FP	Subordinuotų paskolų FP	Kapitalo investicijų FP
Subjektų galinčių pasinaudoti FP skaičius	Vidutinis (2)	Vidutinis (2)	Mažas (1)
Privačių lėšų poreikis	Didelis (1)	Vidutinis (2)	Didelis (1)

<b>Priemonės populiarumas (rinkos dalyvių noras naudotis priemone)</b>	Mažas (1)	Didelis (3)	Vidutinis (2)
<b>VPSP partnerio (projektą įgyvendinant VPSP būdu) rizikos sumažinimas</b>	Mažas (1)	Mažas (1)	Didelis (3)
<b>Komercinio finansuotojo (projektą įgyvendinant VPSP būdu) rizikos sumažinimas</b>	Vidutinis (2)	Didelis (3)	Mažas (1)
<b>Bendro projekto finansavimo kainos sumažinimas</b>	Mažas (1)	Didelis (3)	Vidutinis (2)
<b>Lėšų grįžtamumas</b>	Didelis (3)	Vidutinis (2)	Mažas (1)
<b>Finansavimo struktūros sudėtingumas</b>	Vidutinis (2)	Vidutinis (2)	Didelis (1)
<b>Finansinės priemonės įgyvendinimo greitis</b>	Vidutinis (1)	Vidutinis (2)	Mažas (1)
<b>Teisinio reglamentavimo sudėtingumas</b>	Vidutinis (2)	Vidutinis (2)	Vidutinis (2)
<b>Dalyvių patirtis ir komepentencijos</b>	Vidutinis (2)	Vidutinis (2)	Mažas (1)
<b>Rezultato (rodiklio pasiekimo) dydis</b>	Didelis (1)	Didelis (3)	Didelis (3)
<b>Viso</b>	18	27	19

Lyginant finansinius produktus pagal aukščiau išdėstytus kokybinius kriterijus, matyti, kad Subordinuotų paskolų finansinei priemonei priskirta daugiau balų (27) negu Kapitalo investicijų finansinei priemonei (19) bei Garantijų finansinei priemonei (18).

Toliau pateikiamos 4 didžiųjų Lietuvos komercinių bankų įžvalgos dėl finansinių priemonių kelių infrastruktūros sektoriuje.

Atliktų apklausų metu bankai nurodė, jog dauguma jų nėra turėję arba yra turėję tik minimalios patirties su kelių infrastruktūros sektoriaus finansavimu. Nepaisant to, šio sektoriaus finansavimas juos domintų, tačiau tam turėtų būti įgyvendintas teisinės aplinkos pakeitimas ir sukurtos sąlygos, leisiančios suvaldyti ar apriboti jų prisiimamas rizikas.

Kadangi kelių infrastruktūros projektų finansavimas paprastai yra labai ilgo laikotarpio, suteikiant finansavimą tokiems projektams, itin svarbu būtų užsitikrinti patikimą FP aptarnavimo šaltinį, iš kurio ilgainiui galėtų būti gražinami prisiimti finansiniai įsipareigojimai.

Yra identifikuoti dviejų tipų potencialūs šaltiniai iš kurių gali būti dengiami prisiimti projektų įsipareigojimai :

- Iš projekto naudotojų surenkamos pajamos, už naudojimąsi projektu, pvz. mokami keliai;
- pajamos mokamos pagal kontraktą sudarytą su projekto užsakytoju, pvz. prieinamumo mokėjimai (angl. availability payments) mokami LAKD arba Susisiekimo ministerijos, pasinaudojant KPPP lėšomis ar kitais šaltiniais;

Jeigu prisiimtiems įsipareigojimams aptarnauti pasirenkamas pajamų surinkimo būdas iš infrastruktūros naudotojų (mokami keliai), tada svarbiausia užtikrinti, jog bus suvaldyta paklausos rizika, t.y. projektu pasinaudos pakankamas kiekis vartotojų ir bus surinkta reikiama suma lėšų prisiimtiems įsipareigojimams aptarnauti. Ši rizika gali būti valdoma tiek įvairių garantijų ar draudimo pagalba, tiek sutartiniais pagrindais.

Jeigu prisiimtiems įsipareigojimams aptarnauti pasirenkamas prieinamumo mokėjimų būdas, tokiu atveju viena iš pagrindinių rizikų tampa politinė rizika, t.y. rizika, jog pasikeitus politinei valdžiai ar valstybės prioritetams, sutartis bus nebevykdoma arba sutartį pasirašęs subjektas bus likviduojamas. Kaip vieną iš šios rizikos mažinimo būdų komerciniai bankai įvardijo tai, jog viena iš tokios sutarties šalių, įsipareigojanti užtikrinti mokėjimus, viso sutarties galiojimo laikotarpiu būtų viena iš centrinės valdžios institucijų, turinti finansuotojų pasitikėjimą ar galinti garantuoti už įsipareigojimus valstybės vardu. Esant tokiai garantijai, finansavimas kelių infrastruktūros rekonstrukcijos projektams galėtų būti teikiamas itin palankiomis sąlygomis, kadangi finansuojamo subjekto kredito rizika būtų lygi valstybės rizikai (nevertinant projekte kylančių specifinių rizikų).

Apklausoje metu komerciniai bankai nurodė šias pagrindines priežastis, dėl kurių viešiesiems subjektams kyla problemų skolinantis: 1) įmonė turi per didelius įsipareigojimus (dirba nuostolingai, nuolat didėja jų įsipareigojimai, generuojami pinigų srautai nepakankami įsipareigojimams aptarnauti); 2) įmonė turėjo mokumo problemų (pradelsti atsiskaitymai, bloga kreditavimo istorija, nepagrįstas planuojamas projekto atsipirkimas); 3) įmonė nepagrindžia prašomo finansavimo poreikio (be to, prognozuojamas pinigų srautas paskolai aptarnauti yra nepakankamas); 4) neaiškūs projektų įsipareigojimų aptarnavimo šaltiniai; 5) projektai ir sritis nėra pažįstami, todėl vertinant riziką suteikiamas aukštesnis rizikos įvertis arba per ilgą projektų atsipirkimo laikotarpis.

Tarp priežasčių, kurias komerciniai bankai nurodė kaip svarbiausias paskolai suteikti RKĮ yra šios: 1) gera pareiškėjo finansinė padėtis (turto, įsipareigojimų dydis, turto kokybė; jo piniginiai srautai ir gebėjimas aptarnauti paskolą); 2) pareiškėjo patikimumas bei jo mokumo istorija (pareiškėjo priklausomumas nuo politinių sprendimų ir gebėjimas savarankiškai gerbti prisiimtus įsipareigojimus); 3) pareiškėjo pateikiama informacija apie ketinamą įgyvendinti projektą, finansavimo poreikį, jo panaudojimo tikslingumą, finansinius srautus; 4) sektoriaus teisinių pokyčių stabilumas; 5) aiškūs paskolų aptarnavimo šaltiniai.

Komerciniai bankai, taip pat nurodė, jog jie palankiai vertintų Subordinuotos paskolos dalyvavimą projekto finansavimo struktūroje, kadangi tai tam tikra prasme būtų pačios valstybės finansinis įsipareigojimas projekte (investuotos lėšos į projektą, kurios bus atgautos tik projekto sėkmingo įgyvendinimo atveju), tai užtikrintų tam tikrą komforto ir rizikos sumažėjimo lygį komerciniam finansuotojui.

### **5.3. KIEKYBINĖS IR KOKYBINĖS ANALIZĖS APIBENDRINIMAS IR PASIŪLYMAI**

Atsižvelgiant į kiekybinės ir kokybinės analizės išvadas demonstruojančias, jog:

- panaudojant 150 mln. EUR valstybės lėšų yra įmanoma rekonstruoti:
  - be finansinės priemonės 68 km. valstybinės reikšmės kelio;
  - pasinaudojant Garantijų finansine priemone 348 km. valstybinės reikšmės kelio;
  - pasinaudojant Subordinuotų paskolų finansine priemone – 239 km. valstybinės reikšmės kelio;
  - pasinaudojant Kapitalo investicijų – iki 650 km. valstybinės reikšmės kelio;
- Subordinuotų paskolų finansinė priemonė būtų palankiau vertinama rinkos dalyvių;
- Subordinuota paskola reikšmingiau atpigintų bendrą projekto finansavimo kainą nei kitos nagrinėtos finansinės priemonės;

- Garantijų bei Kapitalo investicijų finansinės priemonės reikalautų žymiai didesnio rinkos dalyvių indėlio į projektus, nors rinkos dalyviai esant ribotai finansinių priemonių panaudojimo istorijai šiame sektoriuje to galimai vengtų;
- Subordinuota paskola būtų tinkamas instrumentas sukurti pirmajai komercinio finansavimo patirčiai kelių infrastruktūros sektoriuje.

Toliau, kaip optimali finansinės priemonės alternatyva, bus nagrinėjama Subordinuotų paskolų finansinė priemonė.

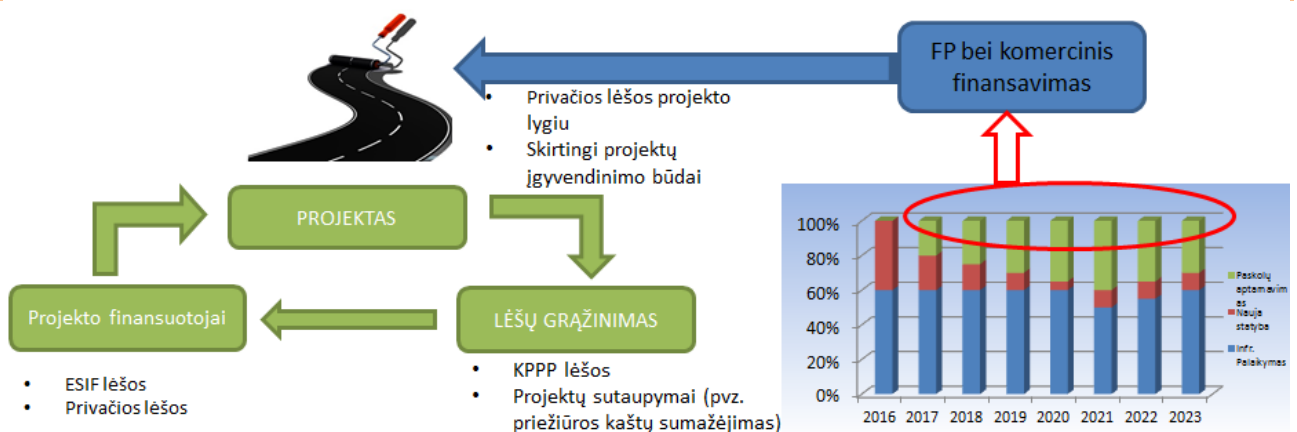
Siekiant įgyvendinti šią finansinę priemonę, sektoriuje turi būtų išspręstos egzistuojančios struktūrinės problemos, t.y. egzistuojanti finansavimo struktūra (pateikta Paveikslas 17) turėtų būti papildyta galimybe kelių rekonstrukcijos projektus įgyvendinti pasinaudojant sukurta Subordinuotų paskolų finansine priemone.

**Paveikslas 17. Dabartinė kelių rekonstrukcijos projektų finansavimo schema**



Sukūrus finansinę priemonę kelių rekonstrukcijos projektų įgyvendinimui, aukščiau pavaizduota projektų finansavimo schema pasikeistų į žemiau pavaizduotą projektų finansavimo schemą.

**Paveikslas 18. Kelių rekonstrukcijos projektų finansavimo schema sukūrus finansinę priemonę.**



Paveikslas 18 pavaizduota, jog įgyvendinus finansinę priemonę, dalis KPPP lėšų turėtų būti nukreipiama paskolų už kurias buvo įgyvendinti kelių rekonstrukcijos projektai aptarnavimui. Tuo pačiu jau įgyvendinti projektai (kurie be finansinės priemonės, dėl lėšų trūkumo šių projektų finansavimui, nebūtų buvę įgyvendinti) generuotų sutaupymus dėl sumažėjusių jų eksploatacijos ir priežiūros kaštų. Šie sutaupymai atitinkamai galėtų būti nukreipti paskolų aptarnavimo kaštų dengimui ir sumažintų bendrą sistemoje patiriamų sąnaudų apimtį.

Kelio priežiūros ir eksploatacijos kaštų pokytis po kelio rekonstrukcijos didele dalimi priklauso nuo to, kokių tikslų siekiant yra rekonstruojamas kelias. Tuo atveju, jeigu kelias yra rekonstruojamas siekiant atkurti jo ankstesnes savybes ir išlaikyti panašų kelio pralaidumą kaip ir anksčiau, po rekonstrukcijos kelio priežiūros kaštai gali reikšmingai sumažėti<sup>20</sup> Remiantis ES struktūrinių fondų lėšų, skirtų kelių sektoriaus projektams įgyvendinti, planavimo ir panaudojimo efektyvumo vertinimu, kelių paviršiaus priežiūros sąnaudų ekonomija kelių rekonstrukcijos projektuose įgyvendintuose praėjusiame programavimo laikotarpyje sudarė nuo 3,3 iki 6,21 % nuo bendrų projektais sukuriamų naudų. Tuo atveju, jeigu rekonstrukcijos metu siekiama ne tik rekonstruoti kelią, bet ir išplėsti jo pralaidumą ar padidinti kelio kategoriją, dažnu atveju eksploatacijos kaštų sumažėjimas yra minimalus arba kaštai netgi padidėja. Pavyzdžiui kelio A11 5,49–16,30 km rekonstrukcijos atveju<sup>21</sup>, buvo skaičiuojama, jog kelio priežiūros ir eksploatacijos kaštai per ateinančius 25 metus po kelio rekonstrukcijos sumažės nuo 16,61 mln. Eur iki 12,03 mln. Eur, t.y. 4,58 mln. Eur arba 27,6%. Tuo tarpu kelio Vilnius-Utena rekonstrukcijos projekto atveju<sup>22</sup> buvo skaičiuojama, jog nerekonstravus kelio per ateinančius 13 metų bus patiriamos eksploatacijos sąnaudos lygios 25,125 mln. Eur ir periodinės dangos rekonstrukcijos sąnaudos lygios 0 Eur, o įgyvendinus projektą per 13 projekto metų būtų patiriamos 14,643 mln. Eur nuolatinės eksploatacijos sąnaudos ( t.y. eksploatacijos sąnaudos sumažėtų 71,6%), tačiau papildomai atsirastų 11,603 mln. Eur periodinės dangos rekonstrukcijos sąnaudų, tad bendrai kelio priežiūros ir eksploatacijos sąnaudos įgyvendinus kelio rekonstrukcijos projektą padidėtų 4,3%.

Žemiau, apibendrinant kelių Subordinuotų paskolų finansinės priemonės pagrindinius bruožus yra pateikiama tokios finansinės priemonės SSGG analizė.

**Lentelė 24. Subordinuotų paskolų finansinės priemonės įtakos kelių modernizavimo projektų įgyvendinimui SSGG analizė**

<p><b>Stiprybės</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sektoriuje sukuriamas tvarus ir ilgalaikis projektų finansavimo modelis.</li> <li>• Padidėja didelės apimties projektų įgyvendinimo galimybės.</li> <li>• Atsiranda galimybė įgyvendinti valstybei ekonomiškai naudingus projektus, kuriems šiuo metu trūksta finansavimo.</li> <li>• Į sektorių pritraukiamos privačios lėšos ir kompetencijos.</li> <li>• Atsiranda galimybė pasinaudoti kelių rekonstrukcijos sukuriama sutaupymais anksčiau negu projektus įgyvendinant vien įprastiniais finansavimo būdais.</li> </ul>	<p><b>Silpnybės</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Finansavimo kaštų atsiradimas gali padidinti bendrą projektų kainą per jų gyvavimo laikotarpį.</li> <li>• Ilgesnis projektų finansavimo užsitikrinimo terminas.</li> <li>• Dėl ES SF lėšų panaudojimo atsiradęs didesnis statistinės informacijos rinkimo ir kaupimo poreikis.</li> <li>• Poreikis peržiūrėti jau suplanuotas ES SF lėšų panaudojimo kelių sektoriuje programas.</li> </ul>
<p><b>Galimybės</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Padidėjusi sprendimus dėl projektų finansavimo priimančių subjektų atskaitomybė.</li> <li>• Padidėjęs skaidrumas.</li> </ul>	<p><b>Grėsmės</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• RKJ patirties ir kompetencijų problemos rengiant ir struktūrizuojant projektus.</li> </ul>

<sup>20</sup> ES struktūrinių fondų lėšų, skirtų kelių sektoriaus projektams įgyvendinti, planavimo ir panaudojimo efektyvumo vertinimas (76-85 p.).

<sup>21</sup> Planuojamų valstybinės reikšmės kelių (statinių) tiesimo, statybos ir rekonstrukcijos projektų techninė, ekonominė ir aplinkosauginė analizė.

<sup>22</sup> Kelio Vilnius-Utena galimybių studija.

<ul style="list-style-type: none"> <li>• Padidėjęs projektų efektyvumas ir efektyvesnis trūkstamų valstybės resursų panaudojimas.</li> <li>• Privataus sektoriaus žinių ir kompetencijų perdavimas viešajam sektoriui.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Komercinių finansuotojų rizikos vengimas nesant komercinio finansavimo patirties sektoriuje.</li> <li>• Padidėjęs finansavimo galimybės gali būti įgyvendinami ir ekonomiškai mažiau naudingi projektai.</li> <li>• Politinio pasipriešinimo rizika.</li> </ul>
---	--

Pažymėtina, jog rekomenduojama Subordinuotų paskolų finansinė priemonė valstybinės reikšmės keliams yra pasiūlyta kaip geriausia alternatyva orientuojantis į šiuo metu sektoriui aktualiausių problemų sprendimą. Ateityje keičiantis sektoriaus reglamentavimui, praktikoms, atsirandant FP naudojimo patirčiai ir keičiantis potencialiai opiausioms problemoms rekomenduojama finansinė priemonė, galinti efektyviausiai prisidėti prie būsimų iššūkių suvaldymo gali keistis arba gali atsirasti naujos papildomos finansinės priemonės.

#### **5.4. FINANSINĖS PRIEMONĖS DARNA SU KITOMIS VIEŠŪJŲ INTERVENCIJŲ FORMOMIS**

Lietuvos Respublikos susisiekimo ministerija įgyvendindama 2014–2020 m. Europos Sąjungos fondų investicijų veiksmų programos 6 prioritetą „Darniojo transporto, pagrindinių tinklų infrastruktūros skatinimas“ LR Susisiekimo ministro įsakymais:

- 2015 m. liepos 2 d. Nr. 3-285(1.5E)
- 2015 m. rugpjūčio 6 d. Nr. 3-328(1.5E)
- 2015 m. rugsėjo 4 d. Nr. 3-371(1.5 E)
- 2015 m. rugsėjo 9 d. Nr. 3-375 (1.5E)

patvirtino <sup>23</sup> kelių infrastruktūros rekonstrukcijos ir plėtros priemones:

- Nr. 06.1.1-TID-V-501 TEN-T kelių tinklo techninių parametų gerinimas ir pralaidumo didinimas - 205.775.168,00 Eur
- Nr. 06.1.1-TID-V-502 Miestų aplinkkelių tiesimas - 84.775.979,00 Eur
- Nr. 06.2.1-TID-R-511 Vietinių kelių vystymas -67.493.394,00 Eur
- NR. 06.2.1-TID-V-507 Regionų pasiekiamumo gerinimas -67.047.034,00 Eur

Šios subsidijų priemonės yra nukreiptos į visų tipų kelių Lietuvoje plėtrą ir atnaujinimą. Tie patys kelių plėtros ir atnaujinimo tikslai gali būti siekiami pasinaudojant finansinėmis priemonėmis, tad darytina išvada, jog šios priemonės būtų tarpusavyje konkuruojančios tol, kol liks lėšų subsidijų priemonių finansavimui.

Pažymėtina, jog siekiant finansuoti ar kofinansuoti kelių infrastruktūros projektus subsidijų priemonėmis iš karto yra sunaudojama gerokai didesnė apimtis viešųjų resursų, o kelių infrastruktūrą plėtojantis ar atnaujinantis subjektas gauna žymiai didesnę finansinę naudą negu finansinės priemonės atveju. Atitinkamai konstatuotina, kol bus galimybė pasinaudoti subsidijų priemone tiems patiems tikslams, tol finansinei priemonei nebus sudaromos galimybės pasiekti jai nustatytų tikslų, kadangi pareiškėjų suinteresuotumas yra žymiai didesnis subsidijų priemonių atžvilgiu.

Šiame sektoriuje siekiant įgyvendinti finansines priemones turėtų būti pereinama nuo subsidijų priemonių teikimo prie finansinių priemonių teikimo, palaipsniui mažinant subsidijų priemonėms skiriamas

<sup>23</sup> [http://www.esinvesticijos.lt/lt/patvirtintos\\_priemones](http://www.esinvesticijos.lt/lt/patvirtintos_priemones) (žiūrėta 2016-01-18)

finansavimo apimtis arba apribojant projektų tipus, kurie gali pasinaudoti subsidijų priemonėmis. Sprendimą dėl FP panaudojimo skatinimo kelių infrastruktūros finansavimo schemose turi priimti Susisiekimo ministerija.

Pažymėtina, jog finansinių priemonių panaudojimas valstybinės reikšmės kelių rekonstrukcijai pastaraisiais metais tapo ypač aktualus. Rengiant Lietuvos 2014-2020 m. Europos sąjungos fondų investicijų Veiksmų programą, Europos komisija ne kartą ragino Lietuvą bent 50% transporto sektoriui skirtų lėšų nukreipti geležinkelių transporto sektoriui. Šis reikalavimas buvo įgyvendintas ir atsispindi Veiksmų programoje. Kadangi bendras ES SF šiam sektoriui skiriamų lėšų dydis reikšmingai nedidėjo, tai reiškia, jog kelių infrastruktūrai ES SF finansavimas 2014-2020 laikotarpiu mažės. Taip pat pažymėtina, jog sekančiame ES SF programavimo laikotarpyje, t.y. nuo 2020 m. šiam sektoriui ES SF finansavimas dotacijų forma nebeplanuojamas, tad finansinė priemonė, su nuolat grįžtančiais ir reinvestuojamais pinigų srautais šiame sektoriuje veiktų ne tik kaip mechanizmas užtikrinantis ilgalaikį sektoriaus finansavimą, bet ir rezervas sumažinantis ES vykdomos politikos įtaką vietiniam kelių transporto sektoriui.

Kitas ne mažiau svarbus veiksnys įtakojantis valstybinės reikšmės kelių finansavimo apimtis yra KPPP biudžeto apimtys ir jų metinis svyravimas. Per paskutiniuos 9 metus t.y. 2008-2016 m. laikotarpiu metinis KPPP biudžetas svyravo nuo 141 mln. Eur iki 434 mln. Eur. Šie skaičiai iliustruoja tai, jog priklausomai nuo ekonominio ciklo, finansavimas sričiai gali skirtis daugiau nei 3 kartus. Pažymėtina, kad tokiuose sektoriuose kaip transportas yra įprasta stipraus ekonominio ciklišukumo poveikio pasireiškimas, kadangi sektoriaus pajamos yra labai tarpiai susietos su realios ekonominės veiklos apimtimis šalyje. Lyginant 2015 m. ir 2016 m. kelių sektoriui skirtas lėšas, stebimas biudžeto didėjimas 17,3%, t.y. KPPP finansavimas padidėjo nuo 387 mln. Eur 2015 m. iki 454 mln. Eur ir yra vienas didžiausių per pastarąjį dešimtmetį. Vykdamas ilgalaikę šio sektoriaus vystymo politiką, prasidėjus sparčiam ekonomikos augimui ir surenkant daugiau KPPP lėšų yra tikslinga dalį jų investuoti į anticiklines priemones, kurios net ir prasidėjus ekonominiam nuosmukiui, galėtų užtikrinti nepertrūkstamą sektoriaus finansavimą. Finansinės priemonės taikymas kelių infrastruktūros srityje sumažintų disponuojamų lėšų kelių infrastruktūros rekonstrukcijai cikliškumą bei užtikrintų nenutrūkstamą kelių infrastruktūros projektų finansavimą net ir ekonominiu sunkmečiu.

Dalį KPPP finansavimo nukreipus į finansinių įsipareigojimų, kylančių iš projektų finansuojamų finansinių priemonių lėšomis, finansavimui, būtų užtikrintas stabilus, ilgalaikis ir prognozuojamas lėšų srautas kuris galėtų būti skirtas valstybinės reikšmės kelių finansavimui.



## **6. PRIVAČIŲ LĖŠŲ PRITRAUKIMAS**

---

### **6.1. POTENCIALIŲ PRIVAČIŲ LĖŠŲ ŠALTINIŲ IDENTIFIKAVIMAS**

Vienas iš pagrindinių finansinių priemonių tikslų yra privačių lėšų pritraukimas projektų finansavimui. Šiuo metu kelių infrastruktūros projektų įgyvendinimui yra prieinamos negražintinų subsidijų priemonės ir jos sudaro reikšmingą dalį visos įgyvendinamų ir planuojamų įgyvendinti projektų vertės. Likusi subsidijų priemone nepadengta projektų dalis dažniausiai yra finansuojama nacionalinėmis KPPP lėšomis.

Šiuo metu projektų finansavimui galimi rinkos finansavimo šaltiniai yra pasitelkiami minimaliai, todėl projektų įgyvendinimo apimtis iš esmės yra apribota KPPP biudžeto bei sektoriui skiriamų ES SF subsidijų lėšomis. Pažymėtina, jog pagrindiniai sektoriaus nepakankamumo priežastys nustatytos Rinkos nepakankamumų analizės dalyje yra susijusios su šia problema t.y. ribota valstybės lėšų apimtimi skiriama sektoriui finansuoti bei privačių lėšų į sektorių nepritraukimas.

Siekiant išspręsti kylančius rinkos nepakankamumo priežastis yra būtina kurti ir skatinti privataus sektoriaus subjektų lėšų pritraukimo į kelių infrastruktūros sektoriaus finansavimą mechanizmus. Tokių mechanizmų kūrimas būtų susijęs su teisinės bazės koregavimu siekiant VPSP schemos supaprastinimo ir efektyvinimo, kelių sektoriuje įgyvendinamų projektų pajamų generavimo, privačių subjektų dalyvavimo kelių projektų finansavime bei finansinių priemonių kelių sektoriaus finansavimui taikymo.

Kadangi kelių infrastruktūros sektoriuje naudojimosi rinkos finansavimu patirtis yra minimali, o privatūs rinkos dalyviai neturėjo galimybių įgauti patirties dirbant su kelių infrastruktūros projektų finansavimu, pereinant prie platesnio privačių resursų panaudojimo infrastruktūros finansavimui, turėtų būti svarstomas projekte dalyvaujančių šalių rizikos sumažinimas. Šiam tikslui geriausiai tinka ankstesnėje dalyje pasiūlytos finansinės priemonės.

Potencialūs privačių lėšų šaltiniai galintys investuoti į kelių sektoriaus infrastruktūrą galėtų būti vietiniai komerciniai bankai, tarptautiniai instituciniai investuotojai, pensijų fondai (reitinguotų projektų obligacijų atveju) bei tarptautinės finansinės institucijos.

Taip pat vis svarbesnį vaidmenį sektoriaus finansavime galėtų sudaryti ir privatūs investiciniai fondai investuojantys į infrastruktūros projektų kapitalą įvairiose šių projektų vystymo etapuose bei prisiimantys pirmo nuostolio riziką. Šie fondai galėtų ne tik inicijuoti, vystyti bei įgyvendinti projektus, bet ir investuoti į kelių infrastruktūros projektus reikšmingą dalį savo valdomo kapitalo bei pritraukti kitų rinkos žaidėjų kapitalą.

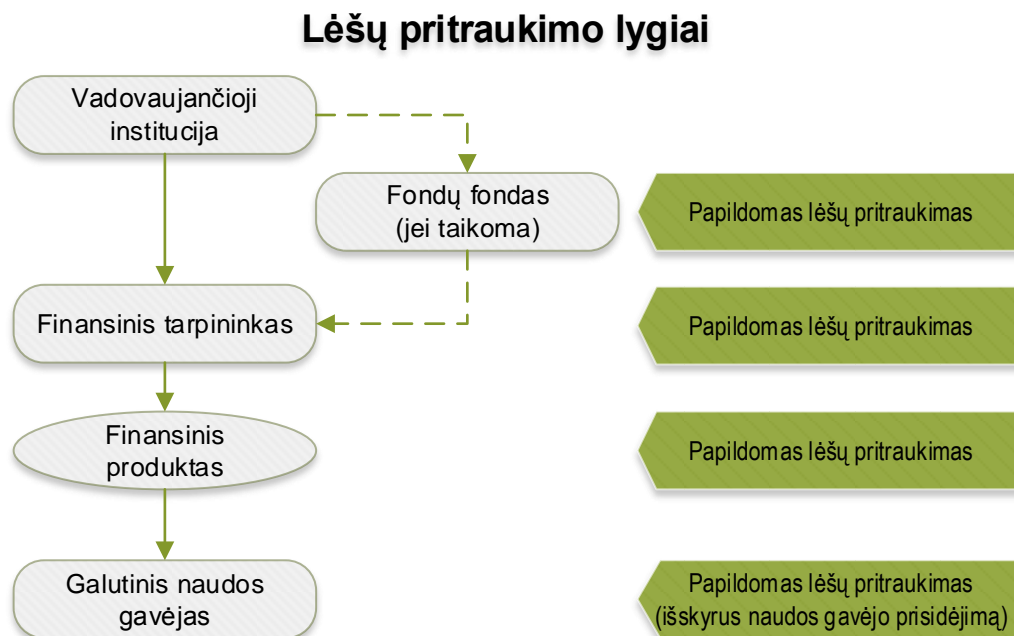
Visi anksčiau išvardinti potencialūs privatūs projektų finansuotojai taip pat galėtų prisidėti prie šio sektoriaus finansavimo ne tik konkrečių projektų, bet finansinės priemonės fondų fondo bei finansinės priemonės tarpininko lygiuose. Tai yra aptariama sekančioje dalyje.

### **6.2. LYGIO IR BŪDO PRIVAČIŲ LĖŠŲ PRITRAUKIMUI NUSTATYMAS**

Kaip nurodo išankstinio vertinimo metodologija, remiantis Bendrųjų nuostatų reglamento 38 straipsniu, nacionalinių viešųjų ar privačiųjų subjektų įnašai gali būti atliekami visuose lygiuose t.y. fondų

fondo, finansinio tarpininko, finansinio produkto, taip pat ir galutinių gavėjų lygyje, išskyrus pačių galutinių naudos gavėjų įnašus.

**Paveikslas 19. Finansinės priemonės lygiai, kuriuose galimas papildomų lėšų pritraukimas.**



Jei būtų atrenkami finansiniai tarpininkai, kurie įgyvendintų numatytas finansines priemones, jiems galėtų būti keliamas reikalavimas prisidėti savomis lėšomis bei prisiimti dalį rizikos.

Nagrinėjamosiomis priemonėmis prognozuojamos pasiekiamos svarto rodiklio apimtys pateiktos 5.1.5 dalyje, o konkreti šio rodiklio reikšmė priklausys nuo konkretios pasirinktos priemonės ar priemonių derinio, sąlygų ir sektoriuje susiklosčiusių finansavimo sąlygų.

### 6.3. SKATINAMŪJŲ ELEMENTŲ ĮVERTINIMAS

Vadovaujantis Bendrųjų nuostatų reglamento nuostatomis, įgyvendinant finansines priemones panaudojant ESI fondų lėšas turi būti siekiama pritraukti privačių investuotojų lėšas. Tačiau dėl daugelio aplinkybių, kurios plačiau išdėstytos 3.3 skyriuje, privatūs investuotojai šiuo metu nelinkę investuoti į kelių infrastruktūros projektus. Tai yra sąlygota tokių veiksnių kaip kredito istorijos, pajamų negeneravimo ir investicijų grąžos istorijos trūkumas, informacijos asimetrija, gerosios praktikos pavyzdžių trūkumas, teisinio reglamentavimo apribojimai, neapibrėžta projektų vertė ir kiekis, neaiškios rizikos ir jų valdymas bei kita.

Siekiant, kad į kelių infrastruktūrą investuotų privatūs subjektai, reikalinga paskatinti jų dalyvavimą, užtikrinti jų pasitikėjimą. Įvairios institucijos, su kuriomis buvo diskutuota apie jų potencialias investicijas, potencialių rizikų mažinimą ir aiškaus finansavimo modelio sukūrimą, įvardijo kaip vienus iš pagrindinių kriterijų, lemiančių privataus finansavimo pritraukimą į kelių infrastruktūros projektus. Skatinimo priemonės gali būti taikomos keliuose lygmenyse, kaip tai buvo aprašyta 6.2 skyriuje. Atsižvelgiant į Bendrųjų nuostatų reglamento reikalavimus visi skatinimo elementai turi būti prienami visiems pageidaujantiems ir atitinkantiems nustatytus reikalavimus, finansines priemones įgyvendinantys tarpininkai parenkami skaidriai, o skatinimo elementai nediskriminuojantys.

Toliau šiame skyriuje yra nurodytos įvairios potencialių investuotojų skatinimo priemonės, kurios galėtų padėti pritraukti privačias investicijas bei kartu su ESI fondų lėšomis sukurti didesnį svėro efektą, tuo pačiu ir projektų multiplikatorių. Skatinimo priemonės yra sugrupuotos pagal tai, į kokį lygmenį būtų siekiama pritraukti privačias lėšas.

### **Skatinimo priemonės fondų fondo lygyje**

Skatinimo priemonės fondų fondo lygyje yra siejamos su didesnio masto investicijų pritraukimu, investuotojų pasitikėjimo užtikrinimu. Tokių skatinimo priemonių pavyzdžiai galėtų būti:

- asimetrinis rizikos prisiėmimas;
- asimetrinis pelno pasidalijimas;
- suteikiama galimybė išpirkti geriausius rezultatus pasiekusių projektų ateities pinigų srautus;
- išperkamu ateities piniginių srautų garantijos;
- įvairus šių variantų derinys.

### **Skatinimo priemonės finansinės priemonės (finansinio tarpininko) lygyje**

Siekiant pritraukti lėšas finansinės priemonės lygyje, galima panaudoti šiuos skatinimo elementus:

- garantijų teikimas (individualių ir portfelinių);
- paskolų palūkanų kompensavimas;
- techninės pagalbos teikimas;
- administravimo mokesčio mokėjimas;
- paskolos dalies suteikimas iš ESI fondų lėšų, dalies – iš finansinę priemonę įgyvendinančios institucijos lėšų;
- asimetrinis rizikos prisiėmimas, kai finansiniai tarpininkai dalyvauja ir savo lėšomis;
- asimetrinis pelno pasidalijimas;
- šių priemonių derinys.

### **Skatinimo priemonės galutinio naudos gavėjo lygmenyje**

Galutinio naudos gavėjo lygmeniu gali būti taikomi šie elementai:

- žemesnių negu rinkos palūkanų taikymas;
- subsidijų teikimas projekto dalies finansavimui;
- palūkanų kompensavimas (galutiniams naudos gavėjams suteikiant galimybę naudotis geresnėmis sąlygomis, t.y. palūkanomis ir terminais);
- ilgesnio negu rinkoje esančio termino paskoloms taikymas;
- užstato nereikalavimas paskolų finansinei priemonei;
- papildoma techninė pagalba dokumentų parengimui ir įgyvendinimo administravimui;
- įvairus šių variantų derinys.

### **Valdymo mokestis finansiniams tarpininkams ir fondo valdytojams**

Už finansinių priemonių įgyvendinimą fondų fondo valdytojui ir finansiniams tarpininkams gali būti mokamas valdymo mokestis. Šio valdymo mokesčio mokėjimo principai ir dydžiai apibrėžti Komisijos deleguoto reglamento (ES) Nr. 480/2014 12 ir 13 straipsniuose. Valdymo mokestis susideda iš dviejų dalių: bazinio valdymo mokesčio ir nuo veiklos rezultatų priklausančio valdymo mokesčio. Šis mokestis nėra laikomas skatinimo elementu, o reikalingas pasidengti sąnaudai ir išlaidai susijusiai su fondų fondo ir (ar) finansinės priemonės valdymu.

## 7. VALSTYBĖS PAGALBA

---

Poreikis įvertinti galiojančio valstybės pagalbos teisinio reglamentavimo įtaką, atliekant finansinės paramos priemonių ex-ante analizę bei laikantis prielaidos, kad numatomų įgyvendinti finansinių priemonių finansavimui bus panaudojamos ES struktūrinės investicijos, yra aiškiai nurodytas Reglamento (ES) Nr. 1303/2013 37 str. 1 d. 2 pastraipoje, 2 d. b) punkte, 4 d., 7 d. bei 9 d. Paskirstytas ES struktūrinių investicijų valdymo, kai didžiąją dalį investicijų panaudojimo valdymo ir kontrolės sistemos funkcijų atlieka nacionalinės institucijos (Vadovaujančioji institucija ir jos įgaliotos kitos institucijos), modelis kartu reiškia, kad šios investicijos yra sudedamoji nacionalinio biudžeto dalis, tai yra šios investicijos yra viešieji finansiniai ištekliai, kurių panaudojimas turi atitikti taikytinas valstybės pagalbos teikimo kontrolės taisykles.

Pagrindiniai dokumentai, kurių nuostatos yra nagrinėtinos, atliekant valstybės pagalbos taisyklių galimo taikymo ir jų poveikio numatomoms įgyvendinti finansinėms priemonėms vertinimą yra:

- 2014 m. sausio 22 d. Komisijos komunikatas dėl valstybės pagalbos rizikos finansų investicijoms skatinti gairių (2014/C 19/04);
- 2013 m. gruodžio 18 d. Komisijos reglamentas (ES) Nr. 1407/2013 dėl Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo 107 ir 108 straipsnių taikymo de minimis pagalbai;
- 2014 m. birželio 17 d. Komisijos reglamentas (ES) Nr. 651/2014, kuriuo tam tikrų kategorijų pagalba skelbiama suderinama su vidaus rinka taikant Sutarties 107 ir 108 straipsnius;
- 2014–2020 m. regioninės valstybės pagalbos gairės (2013/C 209/01).

Nurodytų dokumentų nuostatos yra vertinamos tokiu eiliškumu:

1. apibūdinami valstybės pagalbos teikimo požymiai numatytų finansinių priemonių įgyvendinimo kontekste;
2. atskirai įvertinama kiekviena finansinių priemonių įgyvendinimo alternatyva:
  - 2.1. pasirinktos kelių infrastruktūros finansinės priemonės (be privataus partnerio dalyvavimo) įvertinimas valstybės pagalbos taisyklių kontekste (lengvatinės paskolos finansinė priemonė);
  - 2.2. pasirinktos kelių infrastruktūros finansinės priemonės (su privataus partnerio dalyvavimu) įvertinimas valstybės pagalbos taisyklių kontekste (lengvatinės paskolos finansinė priemonė);
3. apibendrinamos ir nurodomos pagrindinės sąlygos ir apribojimai, kuriems esant numatytos įgyvendinti priemonės gali būti įgyvendinamos, nepažeidžiant valstybės pagalbos teikimo taisyklių reikalavimų.

Pabrėžtina, kad valstybės pagalbos teikimo taisyklių įtaka turi būti vertinama kiekvieno finansinės priemonės įgyvendinime dalyvaujančio ūkio subjektų tipo atžvilgiu atskirai, tai yra priklausomai nuo šio tipo (investuotojas, valdytojas, naudos gavėjas, kt.) bei dalyvavimo priemonėje masto turėtų būti apibūdinamos priemonės įgyvendinimo sąlygos, siekiant jų atitiktis valstybės pagalbos taisyklių reikalavimams.

### 7.1. VALSTYBĖS PAGALBOS TEIKIMO POŽYMIŲ APIBŪDINIMAS

Bendruoju atveju, valstybės pagalba yra pripažįstama, kai yra tenkinamos keturios pagrindinės sąlygos<sup>24</sup>:

1. numatoma įgyvendinti priemonė yra priskirtina (angl. *imputable*) viešajam sektoriui (tai yra panaudojami nacionalinio biudžeto ar kiti viešieji ištekliai),
2. rinkoje veikiantiems ūkio subjektams teikiama ekonominė nauda (suteikiamas ekonominis pranašumas), kuri nėra prieinama įprastomis rinkos sąlygomis,

---

<sup>24</sup> ES Sutarties suvestinė redakcija, 107 str. (ex 87 str.)

3. priemone yra (bus) teikiama ekonominė nauda tik kai kuriems rinkos subjektams (priemonės selektyvumo kriterijus),
4. priemone yra iškraipoma arba gali būti iškraipoma konkurencija ir (arba) paveikiama prekyba tarp ES valstybių-narių.

Pagal šiuos kriterijus, valstybės pagalba gali būti pripažįstama tik tuo atveju, kai yra visų kriterijų visuma, tai yra numatoma įgyvendinti priemonė atitinka kiekvieną kriterijų. Tiek Europos Komisijos, tiek Europos Sąjungos Teisingumo Teismo praktikoje valstybės pagalbos samprata yra laikoma objektyviu, pirminės teisės nuostatomis apibrėžtu institutu, kurio nuostatų taikymas negali būti skirtingas kiekvienu konkrečiu atveju, išskyrus sudėtingo ekonominio vertinimo reikalaujančias specifines situacijas<sup>25</sup>.

### 7.1.1. Priemonės priskyrimas viešajam sektoriui

Numatomos įgyvendinti priemonės priskyrimas viešajam sektoriui reiškia, kad priemonės įgyvendinimą kontroliuoja valstybės/savivaldybės institucija. Pabrėžtina, kad privataus juridinio asmens, kurį įsteigė valstybės ar ją atstovaujantys subjektai, teikiamas finansavimas taip pat yra priskirtinas viešajam sektoriui, jeigu tokį šio juridinio asmens elgesį valstybė kontroliuoja/nulemia. Pavyzdiniai požymiai, kuriais remiantis gali būti nustatyta, kad teikiamą finansavimą kontroliuoja viešasis sektorius yra:

- ūkio subjekto vykdoma veikla/teikiamos paslaugos yra analogiškos rinkoje teikiamoms paslaugoms, kai priemonę įgyvendina/finansavimą teikia viešasis plėtros bankas<sup>26</sup>;
- viešojo sektoriaus įsteigtos ir valdomos įmonės valdymo priežiūros apimtis ar kiti požymiai, apibūdinantys viešojo sektoriaus dalyvavimą, plėtojant priemonę.

Būtina pažymėti, kad priemonė nėra priskirtina valstybei, jeigu ji yra įgyvendinama dėl ES *acquis communautaire* įsakmių reikalavimų, tai yra tokiu atveju priemonė yra priskirtina ES teisės aktų leidžiamajai valdžiai, o ne atskirai ES valstybei-narei<sup>27</sup>. Ši taisyklė negali būti taikoma, kai ES teisė tik suteikia galimybę įgyvendinti tam tikras priemones, kurios gali būti laikomos valstybės pagalbos teisinio reglamentavimo objektu, tai yra tokiu atveju ES valstybė-narė turi galimybę pasirinkti elgesio modelį bei prisiimti atsakomybę dėl atliekamos intervencijos poveikio rinkai, arba kitaip tariant, dėl galimos valstybės pagalbos atsiradimo.

### 7.1.2. Ekonominio pranašumo suteikimas

Rinkoje veikiantis ūkio subjektas yra suprantamas kaip ekonominę veiklą vykdančias vienetas, nepriklausomai nuo jo įsisteigimo teisinės formos bei nepriklausomai nuo šio vieneto finansavimo būdo<sup>28</sup>. Kitaip tariant, valstybės pagalbos taisyklių taikymo požiūriu nėra svarbu, ar juridinis vienetas yra įsteigtas kaip pelno nesiekiantis juridinis asmuo, ar kaip bet kurios formos viešasis juridinis asmuo.

Ypatingai aktualu, kad vienetai, vykdančys ir ekonominę veiklą, ir neekonominę veiklą (pvz., viešąjį administravimą) patenka į valstybės pagalbos taisyklių reguliavimo sritį tik ta apimtimi, kuri yra susijusi su ekonominės veiklos vykdymu. Pabrėžtina, kad viešosios infrastruktūros ar jos dalies panaudojimas komercinei veiklai taip pat yra laikytinas ekonomine veikla. Be to, du ar daugiau ūkio subjektų gali būti laikomi vienu vienetu pagal valstybės pagalbos taisykles, jeigu šie ūkio subjektai yra tarpusavyje susiję (vienas ūkio

<sup>25</sup> [Case C-290/07 P Commission v Scott \[2010\] ECR I-7763, para. 66.](#)

<sup>26</sup> [Case C-482/99 France v Commission \(Stardust\) \[2002\] ECR I-4397, para. 57](#)

<sup>27</sup> [Case T-351/02 Deutsche Bahn AG v Commission \[2006\] ECR II-1047, para. 102](#)

<sup>28</sup> [Joined Cases C-180/98 to C-184/98 Pavlov and Others \[2000\] ECR I-6451, para. 74](#)

subjektas vykdo kontrolės, valdymo ar kitas funkcijas, susijusias su kitu subjektu)<sup>29</sup>. Taip pat ekonomine veikla yra laikoma bet kokia veikla, tiekiant prekes ar teikiant paslaugas rinkoje.

Konkrečioje valstybėje-narėje taikomas ekonominės ir neekonominės veiklos (pvz., atskirų oro erdvės kontrolės viešųjų funkcijų vykdymas<sup>30</sup>) atskyrimas gali priklausyti nuo ekonominio išsivystymo lygio ir politinių sprendimų dėl ekonomikos reguliavimo, todėl išsamus ir baigtinis ekonominės veiklos rūšių sąrašas negali būti sudarytas.

Kelių infrastruktūros finansinių priemonių įgyvendinimo kontekste pažymėtina, kad:

1. nustatant, ar juridiniai asmenys, dalyvaujantys finansinės priemonės struktūroje, nepriklausomai nuo to, koks yra jų vaidmuo (vykdytojas, valdytojas, naudos gavėjas, kt.), yra laikytini ekonominę veiklą vykdančiais ūkio subjektais, turi būti vertinamas tik jų vykdomos veiklos pobūdis (ar yra teikiamos prekės/paslaugos rinkoje už atlygį), tačiau neturi būti vertinamas juridinio asmens statusas ar teisinė forma;
2. finansinės priemonės teikiama nauda gali pasireikšti netiesiogiai, tai yra ne tiems subjektams, kuriems yra skiriami viešieji finansiniai išteklių<sup>31</sup>, o tiems kurie veikia kitame paslaugų teikimo lygmenyje. Tai ypač aktualu tais atvejais, kai numatomos įgyvendinti priemonės valdytojas yra tik tarpininkas, kuris perduoda finansinės priemonės sukuriamą naudą kitiems gavėjams, tačiau pats sau nepasilieka jokios finansinės priemonės teikiamos naudos.

### 7.1.3. Priemonės selektyvumas

Siekiant pripažinti tam tikrą priemonę selektyvia, nauda turi atsirasti tik tam tikroms įmonėms, įmonių kategorijoms arba ekonominiams sektoriams. Kitaip tariant, priemonė yra selektyvi, jeigu ne visi ūkio subjektai gali pasinaudoti jos teikiama nauda. Šis vertinimas remiasi ne priemonės aprašymu ar struktūra, bet faktiniu poveikiu rinkai, kuris atsiranda įgyvendinant priemonę, tai yra net tuo atveju, kai priemone teisiniu požiūriu gali pasinaudoti bet kuris ūkio subjektas, priemonė gali būti pripažinta selektyvia dėl faktinių jos įgyvendinimo aplinkybių<sup>32</sup>.

Selektyvumas gali pasireikšti priemonės turiniu (pvz., mokestinės lengvatos taikymas tik investicijoms, kurios viršija tam tikrą finansinę apimtį), taip pat priemonės taikymo administracine tvarka (pvz., kai priemonės vykdytojas/valdytojas turi galimybę įtakoti priemonės įgyvendinimą/pasirinkti naudos gavėjus<sup>33</sup>).

Sudėtingu atveju (kai iš anksto nėra akivaizdus priemonės selektyvus pobūdis), selektyvumas yra nustatomas trimis etapais:

- apibūdinamas atskaitos taškas, tai yra nustatoma rinkos situacija bei identifikuojami rinkoje veikiantys ūkio subjektai;
- nustatoma, ar priemonės praktinis taikymas gali paveikti / nulemti skirtingų rinkos veikėjų situaciją nevienoda apimtimi. Nesant tokios galimybės, priemonė negali būti pripažinta selektyvia;
- įvertinama, ar priemonės įgyvendinimas ir jos sąlygojamas poveikis gali būti pateisintas veikiančios schemos sistema ir prigimtimi<sup>34</sup>.

<sup>29</sup> [Case C-480/09 P AceaElectrabel Produzione SpA v Commission \[2010\] ECR I-13355 para. 47-55.](#)

<sup>30</sup> [Case C-364/92 SAT \[1994\] ECR I-43, para. 30.](#)

<sup>31</sup> [Case C-403/10 Mediaset SpA v Commission \[2011\] ECR I-117, para. 73-77;](#) [Case C-382/99 Netherlands v Commission \[2002\] ECR I-5163, para. 60-66](#)

<sup>32</sup> [Case T-379/09 Italy v Commission \[2012\] ECR I-0000, para. 47.](#)

<sup>33</sup> [Case C-6/12 P Oy \[2013\] ECR I-0000, para. 27](#)

<sup>34</sup> [Case C-279/08 P Commission v Netherlands \(NOx\) \[2011\] ECR I-7671, para. 62;](#) [Joined Cases C-72/91 and C-73/91 Sloman Neptun \[1993\] ECR I-887, para. 21](#)

#### 7.1.4. Priemonės poveikis konkurencijai ir (ar) prekybai

Valstybės finansuojamų ir valdomų selektyvių ūkio subjektams skirtų priemonių įgyvendinimas pagal valstybės pagalbos taisykles yra draudžiamas tik tuo atveju, kai tokie veiksmai paveikia ar gali paveikti konkurenciją bei gali turėti įtakos ES valstybių-narių tarpusavio prekybai.

Potencialus poveikis konkurencijai yra pripažįstamas tada, kaip priemonės įgyvendinimu yra pagerinama ūkio subjekto (priemonės naudotojo) konkurencinė padėtis rinkoje, lyginant su šio ūkio subjekto konkurentais. Kitaip tariant, praktiniu požiūriu, potencialus poveikis konkurencijai yra pripažįstamas tuo momentu, kai ūkio subjektas gauna finansinį pranašumą iš viešojo sektoriaus, su sąlyga, kad ūkio subjektas veikia rinkoje, kurioje gali vykti konkurencija (gali veikti kiti ūkio subjektai), nepriklausomai nuo to, ar taip iš tikrųjų yra.

Valstybės pagalbos sampratos požiūriu nėra svarbu, ar poveikis konkurencijai gali būti didelis (ženklus), ar mažareikšmis. Kitaip tariant, mažas poveikis nepanaikina rinkos iškraipymo, išskyrus tuos atvejus, kai tokia prielaida būtų visiškai hipotetinė<sup>35</sup> arba poveikis neviršytų pačios Europos Komisijos nustatytų *de minimis* ribų. Aktualu, kad Reglamento (ES) Nr. 1303/2013 požiūriu, valstybės pagalbos sąvoka apima pagal *de minimis* taisykles teikiamą finansavimą<sup>36</sup>.

## 7.2. NUMATOMŲ VYKDYTI FINANSINIŲ PRIEMONIŲ APRIBOJIMAI

Planuojant finansinių priemonių įgyvendinimą, būtina akcentuoti, kad ES valstybė-narė turi teisę pasirinkti konkrečią priemonės struktūrą bei jos įgyvendinimo mechanizmą taip, kad numatoma finansinė priemonė būtų įgyvendinama kaip priemonė:

- kuriai nėra taikomos valstybės pagalbos taisyklės;
- kuriai yra taikomos *de minimis* taisyklės;
- kuriai yra taikomos bendrosios išimties reglamentų taisyklės;
- kuri naudoja Europos Komisijos patvirtintas standartines finansinių priemonių sąlygas (*off-the-shelf instruments*);
- pagal kurią yra teikiama valstybės pagalba pagal iš anksto suderintą su Europos Komisija schemą.

Žemiau atliekamas finansinių priemonių įgyvendinimo modelio vertinimas valstybės pagalbos taisyklių kontekste, identifikuojant privalomas vykdyti sąlygas, veiksmus ir (arba) veiklos apribojimus tam, kad finansinės priemonės taikymas nepažeistų valstybės pagalbos taisyklių reikalavimų.

Vertinimas atliekamas šiais etapais:

1. pasirinkto priemonės įgyvendinimo mechanizmo klasifikavimas, tai yra valstybės pagalbos požymių buvimo nustatymas,
2. suderinamumo vertinimas, jeigu priemonės įgyvendinimas atitinka valstybės pagalbos požymius (jeigu yra nustatomas šio veiksmo poreikis),
3. notifikavimo procedūros apibūdinimas (jeigu yra nustatomas šio veiksmo poreikis).

Antro etapo veiksmai apima atitikties *de minimis* reglamentavimui vertinimą, atitikties bendrosios išimties reglamento nuostatoms vertinimą ir, esant poreikiui, standartinių sąlygų (*off-the-shelf instrument*) panaudojimo galimybės vertinimą, atsižvelgiant į priemonės įgyvendinimo tikslus ir sektorių. Pabrėžtina, kad pasirinkto finansinės priemonės įgyvendinimo būdo ir sandaros vertinimo valstybės pagalbos taisyklių

<sup>35</sup> [Case C-280/00 Altmark Trans \[2003\] ECR I-7747, para. 79](#)

<sup>36</sup> Reglamento (ES) Nr. 1303/2013 2 str. 1 d. 13 p.

kontekste rezultatai gali pasikeisti, jeigu bus pakeista priemonės sandara (būdas), kas reikalautų papildomai įvertinti pakeitimų įtaką valstybės pagalbos vertinimo rezultatams.

### **7.2.1. Kelių infrastruktūros finansinė priemonė (be privataus partnerio dalyvavimo)**

Šiame skyriuje yra nagrinėjama pasirinkta kelių infrastruktūros finansinės priemonės (be privataus partnerio dalyvavimo) įgyvendinimo alternatyva. Būtina nurodyti, kad numatomos įgyvendinti finansinės priemonės kontekste išskirtini ir vertintini visi priemonės įgyvendinime dalyvaujantys juridiniai asmenys, kurie atitinka ūkio subjekto apibrėžimą, tai yra vykdo ekonominę veiklą, tiekdami prekes ir (arba) teikdami paslaugas. Pabrėžtina, kad ūkio subjektu gali būti laikomi keli juridiniai asmenys, o ekonominė veikla gali būti ir nedidelė visos ūkio subjekto vykdomos veiklos (pvz., neekonominės viešojo administravimo veiklos) dalis. Priemonės įgyvendinimui yra pasirinkta taikyti lengvatinę paskolą.

Įgyvendinant priemonę, dalyvauja šie ūkio subjektai:

1. biudžetinė įstaiga Lietuvos automobilių kelių direkcija prie Susisiekimo ministerijos;
2. regiono kelių valstybės įmonės ( VĮ „Alytaus regiono keliai“, VĮ „Kauno regiono keliai“, VĮ „Klaipėdos regiono keliai“, VĮ „Marijampolės regiono keliai“, VĮ „Panevėžio regiono keliai“, VĮ „Šiaulių regiono keliai“, VĮ „Tauragės regiono keliai“, VĮ „Telšių regiono keliai“, VĮ „Utenos regiono keliai“, VĮ „Vilniaus regiono keliai“, VĮ „Automagistralė“);
3. privatūs instituciniai bei profesionalūs investuotojai, įskaitant kredito įstaigas;
4. fondų fondo valdytojas;
5. įgyvendinant priemonę, numatoma galimybė pasitelkti finansinius tarpininkus, kurie vykdytų finansavimo nukreipimo konkreitiems projektams funkciją;
6. rangos darbus vykdančios ūkio subjektai.

#### **7.2.1.1. Priemonės įgyvendinimo mechanizmo klasifikavimas**

Finansinės priemonės vertinimas, siekiant nustatyti valstybės pagalbos buvimo požymius, turi būti atliekamas kiekvienos tikslinės grupės atžvilgiu atskirai, kadangi priemonės įgyvendinimo poveikis kiekvienai skirtingai grupei gali būti kitoks.

#### **Biudžetinė įstaiga Lietuvos automobilių kelių direkcija prie Susisiekimo ministerijos (toliau – LAKD)**

LAKD veiklos tikslai yra tenkinti visuomenės ir kelių naudotojų poreikius, dirbti ekonomiškai ir efektyviai, sudarant tinkamas eismo sąlygas, kad susisiekimas valstybinės reikšmės keliais būtų saugus, greitas, patogus, nekenktų aplinkai; tobulinti kelius ir jų tinklą. LAKD vykdo tik viešąsias funkcijas, tai yra šios finansinės priemonės kontekste vykdo neekonominę veiklą bei negali būti laikoma ūkio subjektu.



## Regiono kelių valstybės įmonės (toliau – RKĮ)

Pagal Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybės įmonių įstatymo<sup>37</sup> 2 str., valstybės įmonė yra iš valstybės turto įsteigta arba įstatymų nustatyta tvarka valstybei perduota įmonė, kuri nuosavybės teise priklauso valstybei ir jai perduotą, ir jos įgytą turtą valdo, naudoja bei juo disponuoja patikėjimo teise. Pabrėžtina, kad valstybės įmonės tikslas yra teikti viešąsias paslaugas, gaminti produkciją ir vykdyti kitą veiklą siekiant tenkinti viešuosius interesus, bei įmonė gali nustatyti savo produkcijos bei teikiamų paslaugų kainas ir tarifus<sup>38</sup>. Be to, pagal Valstybės turtinių ir neturtinių teisių įgyvendinimo valstybės valdomose įmonėse tvarkos aprašo, patvirtinto Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2012 m. birželio 6 d. nutarimu Nr. 665<sup>39</sup>, 12.3. punktą, regiono kelių įmonės turėtų vykdyti nekomercinio pobūdžio veiklą, tai yra tokią veiklą, kurios nesiektų vykdyti kiti pelno siekiantys ūkio subjektai arba tokią veiklą vykdytų už didesnę kainą, o komercinę veiklą vykdytų tik tuo atveju, jeigu tai netrukdytų siekti joms nustatytų valstybės socialinių ir politinių tikslų. Kita vertus, šie juridiniai asmenys teikia paslaugas už pajamas (pvz., VĮ „Vilniaus regiono keliai“ bendrosios pajamos per 2015 metų devynis mėnesius sudarė 6749,0 tūkst. Eur, iš kurių daugiau kaip 84% pajamų yra gautos iš LAKD), tai yra jie veikia rinkoje kaip ūkio subjektai valstybės pagalbos taisyklių požiūriu (vykdo ekonominę veiklą).

Pagal numatytą finansinės priemonės įgyvendinimo mechanizmą, RKĮ dalyvaus įgyvendinant projektą bei investuos savo lėšas, tai yra atliks valstybės investuotojo vaidmenį, o projektų finansavimo šaltinius sudarys:

- a) pirmaeilė paskola (*senior loan*), kurią rinkos sąlygomis suteiks komerciniai investuotojai/kredito įstaigos;
- b) subordinuota paskola (*subordinated loan*), kuri bus suteikiama kaip finansinė priemonė lengvatinėmis sąlygomis;
- c) nuosavos investicijos, kurias atliks RKĮ.

Kitaip tariant, numatomos viešųjų lėšų investicijos (įskaitant nuosavą kapitalą bei lengvatinės paskolos finansinę priemonę) bus investuojamos prastesnėmis sąlygomis, nei komercinės investicijos, tai yra nebus laikomasi rinkos investuotojo principo reikalavimų, kaip jie yra apibrėžti Europos komisijos komunikato dėl valstybės pagalbos rizikos finansų investicijoms skatinti 31 p., kadangi privatiems investuotojams yra sumažinama nuostolių rizika tuo atveju, jei sandoris bus neįvykdytas, palyginti su valstybės investuotojais (suteikiama apsauga nuo investicijų vertės sumažėjimo).

Aktualu, kad pagal numatomą priemonės įgyvendinimo mechanizmą, RKĮ vykdys rangos darbų užsakymą, tai yra bet koks turtas, kuris bus sukurtas įgyvendinant projektą, bus laikomas RKĮ turtu. Taigi, RKĮ yra laikytina įmone, į kurią investuojama, įgyvendinant projektą. Pagal Rizikos finansų gairių 45 p., „*jeigu pagal finansų rizikos priemonę paskolos <...> atitiks Komunikate dėl orientacinių normų arba Pranešime dėl garantijų nustatytas sąlygas, šios įmonės nebus laikomos valstybės pagalbos gavėjomis*“. Kitaip tariant, būtina laikytis Europos Komisijos komunikato dėl orientacinių ir diskonto normų nustatymo metodo pakeitimo reikalavimų, tai yra laikytis bazinės normos bei maržos kitimo ribų, priklausomai nuo RKĮ reitingo ir įkeičiamo turto<sup>40</sup>.

## Privatūs instituciniai bei profesionalūs investuotojai, įskaitant kredito įstaigas

Pagal numatomą mechanizmą, privatūs investuotojai dalyvaus priemonės įgyvendinime, suteikiant pirmaeilę paskolą (*senior loan*) RKĮ. Pagal Rizikos finansų gairių 24 p., dalijimasis rizika ir atlygiu yra būtina

<sup>37</sup> <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.29FB2C8807FE/ZiQvkXyLVf>

<sup>38</sup> išskyrus atvejus, kai juos įstatymų nustatyta tvarka nustato Vyriausybė, savivaldybės taryba ar kita įstatymų nustatyta institucija (Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybės įmonių įstatymo 3 str. 6 d.).

<sup>39</sup> <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.6AF226769DB2/nZcddHSCZq>

<sup>40</sup> Lietuvai nuo 2016-02-01 yra taikomas 0,09 % IBOR. //

[http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/legislation/base\\_rates\\_eu28tris\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/base_rates_eu28tris_en.pdf)

finansinės priemonės įgyvendinimo sąlyga tam, kad priemonė nepažeistų valstybės pagalbos reikalavimų. Pagrindinis kriterijus, kuriuo yra remiamasi, priimant sprendimą, ar yra suteikiamas ekonominis pranašumas, tai rinkos ekonomikos veiklos vykdytojo kriterijus.

Pagal šį kriterijų, sandoriai, kuriuos sudaro viešasis sektorius, kurie atitinka normalias rinkos sąlygas ir kurie nesuteikia ekonominio pranašumo kitų ūkio subjektų atžvilgiu, yra laikytini valstybės pagalbos reikalavimų nepažeidžiančiais santykiais. Tam, kad sandoris nesuteiktų ekonominio pranašumo privačiam investuotojui, jis turėtų būti atliekamas *parri pasu* sąlygomis su viešuoju sektoriumi, tai yra:

- a) viešajai ir privačiai investicijai taikomos tos pačios sąlygos;
- b) investicijos atliekamos vienu metu;
- c) privačių partnerių investicijos turi didelę ekonominę reikšmę.

Laikytina, kad tos pačios sąlygos yra taikomos viešajai ir privačiai investicijai, jeigu abu subjektai prisiima tokias pačias rizikas ir naudą to paties finansinio instrumento atžvilgiu (arba viešasis subjektas yra geresnėje pozicijoje privataus subjekto atžvilgiu). Pagal pasiūlytą mechanizmą, pirmosios paskolos mokėjimai yra atliekami pirmiau, nei subordinuotos paskolos mokėjimai, todėl viešasis sektorius prisiima didesnę riziką, nei privatūs investuotojai (kredito įstaigos), kadangi potencialiai atsirasisiantis nuostolis turės būti padengtas visų pirma RKĮ lėšomis, vėliau - viešojo sektoriaus lėšomis, ir tik po to privačių investuotojų lėšomis. Dėl šios priežasties pagal Rizikos finansų gairių 36 p. yra suteikiamas ekonominis pranašumas privatiems investuotojams (apsauga nuo investicijų vertės sumažėjimo, angl. *downside protection*), o finansinė priemonė atitinka valstybės pagalbos požymius, todėl jai turi būti atliktas suderinamumo vertinimas.

### **Fondų fondo valdytojas**

Remiantis Rizikos finansų gairių 39 p., „jeigu rizikos finansų priemonę valdo įgaliotasis subjektas, bet šis subjektas neinvestuoja kartu su valstybe nare, įgaliotasis subjektas laikomas finansavimo nukreipimo priemone, o ne pagalbos gavėju, jeigu nėra kompensacijos permokos. Tačiau jeigu įgaliotasis subjektas finansuoja priemonę arba investuoja kartu su valstybe nare panašiai kaip finansų tarpininkai, Komisija turės įvertinti, ar įgaliotasis subjektas negauna valstybės pagalbos.“

Kitaip tariant, tam, kad fondo valdytojui neiškiltų valstybės pagalbos teikimo grėsmė ir (ar) nebūtų taikomas reikalavimas dėl notifikavimo, yra būtina laikytis šių finansinės priemonės įgyvendinimo sąlygų:

- a) įgaliotasis subjektas negali investuoti kartu su viešuoju sektoriumi,
  - b) kompensacija už teikiamas fondo valdymo paslaugas negali būti per didelė.
- Jeigu išpildomos abi sąlygos, valstybės pagalbos rizika yra eliminuojama.

Pabrėžtina, kad pagal Rizikos finansų gairių 39 p., jeigu fondo valdytojas suteikia finansavimą priemonei arba investuoja kartu su valstybe kaip finansų tarpininkas, Europos Komisija turės įvertinti, ar įgaliotasis subjektas negauna valstybės pagalbos. Nesant išlygos su nuoroda į kitus Rizikos finansų gairių punktus, pagal kuriuos gali būti laikoma, kad finansiniai tarpininkai negauna valstybės pagalbos, tikėtina, kad fondo valdytojas, vykdamas nurodytą veiklą, turės būti įvertintas Europos Komisijos valstybės pagalbos taisyklių taikymo požiūriu visais atvejais. Dėl šios priežasties, nustatant priemonės taisykles, yra siūloma apriboti fondo valdytojo galimybes suteikti finansavimą numatomai įgyvendinti priemonei.

Svarbu, kad fondo valdytoją parinkus atvira, skaidria, nediskriminacine ir objektyvia tvarka, pagal Rizikos finansų gairių 40 p., valstybės pagalba fondo valdytojui nėra teikiama. Tokia pati situacija susidaro, kai fondo valdytojo atlygis visiškai atspindi atitinkamose situacijose mokamus atlygius rinkoje.

Jeigu fondo valdytojas yra viešasis subjektas ir nėra parinktas atvira, skaidria, nediskriminacine ir objektyvia tvarka (pvz., fondo valdytojas buvo paskirtas atskiru teisės aktu), tam, kad fondo valdytojas nebūtų laikomas valstybės pagalbos gavėju (tai yra tam, kad būtų pripažinta atitiktis aukščiau nurodytam b) punktui), turi būti įvykdytos šios sąlygos:

- a) valdymo mokesčio suma turi būti apribota (turi būti nurodytas maksimalus mokesčio dydis);
- b) valdymo mokesčio faktinė suma atspindi įprastas rinkos sąlygas;
- c) valdymo mokestis yra susietas su veiklos rezultatais;
- d) įgaliotasis subjektas turi būti valdomas, remiantis komerciniais principais, tai yra investicijų sprendimai turi būti priimami, siekiant pelno, nepriklausomai nuo valstybės nurodymų. Siekiant užtikrinti atitiktį šiai sąlygai, fondo valdymo reguliuojančiuose dokumentuose turi būti numatytos nuostatos, kurios užtikrintų fondo valdytojo nepriklausomybę nuo galimų valstybės nurodymų;
- e) fondo valdytojas privalo privačius investuotojus pasirinkti atviro, skaidraus ir nediskriminacinio konkurso tvarka.

Pagal Reglamento (ES) Nr. 1303/2013 38 str. 4 d. b) p., valstybė-narė, pasirinkusi plėtoti specifinius finansinius instrumentus (tai yra nepasirinkusi naudoti standartinių sąlygų (*off-the-shelf*) instrumentų), gali paskirti įgaliotuoju subjektu Europos investicijų banką (EIB), tarptautinę finansų įstaigą, kurioje valstybė-narė yra kapitalo dalies savininkė, valstybėje-narėje veikiančią finansų įstaigą, kuri siekia viešojo intereso, kontroliuojant viešajam sektoriui, arba kitą įstaigą, kurios veiklą reguliuoja viešoji arba civilinė teisė. Žemiau pateikiamas vertinimas kiekvieno galimo subjekto atžvilgiu atskirai bei pateikiamas pasiūlymas valstybės pagalbos taisyklių bei apribojimų kontekste.

EIB yra viešojo sektoriaus įstaiga, kuri galėtų būti paskirta remiantis Reglamento (ES) Nr. 1303/2013 nuostatomis, tačiau tam, kad būtų pripažinta, kad valstybės pagalba yra neteikiama, turi būti laikomasi visų aukščiau nurodytų sąlygų, taikytinų tais atvejais, kai įgaliotasis subjektas yra viešasis subjektas ir yra paskiriamas nesilaikant atviros, skaidrios, nediskriminacinės ir objektyvios tvarkos.

Lietuva šiuo metu dalyvauja tik tose tarptautinėse finansų įstaigose, kurios yra laikomos viešaisiais subjektais, todėl pasirinkus šį modelį taip pat turėtų būti laikomasi visų aukščiau nurodytų sąlygų.

Pasirinkus valstybėje-narėje veikiančią finansų įstaigą, kuri siekia viešojo intereso, kontroliuojant viešajam sektoriui, tačiau pati nėra viešasis subjektas, valstybės pagalbos teikimo rizika būtų eliminuota šiais atvejais:

- a) fondo valdytojas parinktas atvira, skaidria, nediskriminacine ir objektyvia tvarka;
- b) fondo valdytojo atlygis visiškai atspindi atitinkamose situacijose mokamus atlygius rinkoje.

Ekonominiu požiūriu, pasirinkus a) variantą, fondų fondo valdytojo atlygis atitiktų rinkos sąlygas fondo valdytojo atrankos metu, tačiau praėjus tam tikram laikotarpiui, sutarties dėl fondo valdymo nuostatomis reguliuojamas atlygis gali neatitikti rinkos sąlygų. Kita vertus, pasirinkus b) variantą, rinkos galimo iškraipymo požiūriu, fondų fondo valdytojo atlygis nuolat atitiktų rinkos sąlygas, nepaisant to, kad valdytojas nėra parinktas a) punkte nurodytos procedūros pagalba.

Pasirinkus kitą įstaigą pagal Reglamento (ES) Nr. 1303/2013 38 str. 4 d. c) p., būtų taikomos tos pačios sąlygos, priklausomai nuo to, ar parinktas viešasis subjektas, ar privatus juridinis asmuo. Pabrėžtina, kad kiekvienos finansinės priemonės įgyvendinimas turi tam tikrą specifiką bei reikalauja specifinės patirties, todėl labiausiai šios funkcijos vykdymui tinka ūkio subjektai, kurie jau šiuo metu turi teisę vykdyti tokią veiklą (pvz., UAB „Investicijų ir verslo garantijos“, UAB „Viešųjų investicijų plėtros agentūra“, kredito įstaigos).

Įvertinus nurodytus apribojimus bei siekiant išvengti rinkos iškraipymo, taip pat įvertinus UAB „Investicijų ir verslo garantijos“ ir UAB „Viešųjų investicijų plėtros agentūra“ veiklos tikslus, siūloma fondų fondo valdytoju paskirti UAB „Viešųjų investicijų plėtros agentūra“ (finansų įstaigą, veikiančią kaip privatus juridinis asmuo, turintis viešąją funkciją, kurios vykdymą kontroliuoja valstybė, pagal Reglamento (ES) Nr. 1303/2013 38 str. 4 d. b) punktą. Remiantis Rizikos finansų gairių 40 p., tam, kad UAB „Viešųjų investicijų plėtros agentūra“ nebūtų laikoma valstybės pagalbos gavėju, būtina užtikrinti, kad atlygis, kuri gauna UAB „Viešųjų investicijų plėtros agentūra“ už fondų fondo valdymo paslaugas, turi nuolat ir visiškai atspindėti

atitinkamose situacijose mokamus atlygius rinkoje. Pagal analogiją taikant Rizikos finansų gairių nuostatas, siūloma, kad fondo valdymo mokesčiui būtų nustatyti šie apribojimai:

1. valdymo mokesčio suma turi būti apribota (turi būti nurodytas maksimalus mokesčio dydis). Pagal Rizikos finansų gairių 148 p., metinė valdymo mokesčio suma neturi viršyti 3 % viso fondo valdytoji patikėto kapitalo, išskyrus valdymo mokesčio dalį, kuri yra susijusi su veiklos rezultatais;
2. valdymo mokesčio faktinė suma turi nuolat atitikti įprastas rinkos sąlygas. Tam, kad būtų vykdoma ši sąlyga, siūloma įpareigoti fondų fondo valdytoją kas pusmetį atlikti rinkos sąlygų analizę bei pateikti valdymo mokesčio dydžio apskaičiavimo pagrindimo dokumentus. Bendra mokesčio metinė suma negali viršyti veiklos ir valdymo išlaidų, kurių suma gali būti padidinama pagrįstu pelno maržos dydžiu, atitinkančiu rinkos sąlygas;
3. valdymo mokestis negali būti skirtas padengti investicijų išlaidas;
4. valdymo mokestis yra susietas su veiklos rezultatais. Valdymo mokesčio dalis, kurios dydis priklauso nuo veiklos rezultatų, turi būti pakankamai reikšminga tam, kad paskatintų įgaliojantį subjektą pasiekti politikos tikslus bei užtikrintų efektyvią ūkio subjektų, į kuriuos yra investuojama, atranką. Kitaip tariant, valdymo mokestis turi apimti ne tik finansinio instrumento lėšų paskirstymą bei pritraukto privataus kapitalo dydį, bet ir investicijų grąžos sėkmingumą, kuri yra nustatoma pagal tai, kiek yra viršijama minimali grąžos ar pelningumo norma.

Įvykdžius aukščiau nurodytas sąlygas, laikytina, kad fondų fondo valdytojas nėra valstybės pagalbos gavėjas, kadangi fondo valdytojui nebūtų suteikiamas ekonominis pranašumas.

### **Finansiniai tarpininkai**

Bendruoju atveju finansinis tarpininkas yra laikytinas pagalbos pervedimo galutiniams naudos gavėjams priemone, todėl pats nėra laikomas valstybės pagalbos gavėju, tačiau turi būti užtikrinta, kad tarpininkui taikomos sąlygos atitiktų rinkos investuotojo kriterijų, tai yra kad finansiniam tarpininkui nebūtų suteikiamas ekonominis pranašumas, kurio jis negautų rinkos sąlygomis.

Finansų tarpininkams, kurie investuoja kartu su viešosiomis lėšomis savo lėšas (ko-investuoja), yra suteikiama galimybė tokiu būdu padidinti savo turtą bei pasiekti didesnę apyvartą, tačiau tai nelaikoma valstybės pagalbos suteikimu pagal Rizikos finansų gairių 43 p., jeigu antrinis pagalbos poveikis nėra nukreiptas į iš anksto nustatytus atskirus finansų tarpininkus. Kitaip tariant, priemonės mechanizmas negali būti susijęs su atskirais iš anksto nustatytais finansų tarpininkais.

Finansinius tarpininkus parinkus atvira, skaidria, nediskriminacine ir objektyvia tvarka, pagal Rizikos finansų gairių 40 p., valstybės pagalba šiems tarpininkams nėra teikiama.

Pabrėžtina, kad teikiant lengvatines paskolas per finansų tarpininką, būtina laikytis Europos Komisijos komunikato dėl orientacinių ir diskonto normų nustatymo metodo pakeitimo reikalavimų, tai yra laikytis bazinės normos bei maržos kitimo ribų, priklausomai nuo RKJ reitingo ir įkeičiamo turto.

### **Rangos darbus vykdančios ūkio subjektai**

Pagal numatomą mechanizmą, rangos darbus vykdančios ūkio subjektai bus parenkami Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymo nustatyta tvarka, tai yra atvira, skaidria, nediskriminacine ir objektyvia tvarka, todėl pagal analogiją taikant Rizikos finansų gairių 40 p., valstybės pagalba šiems subjektams nebūtų teikiama, kadangi rangovui mokamas atlygis visiškai atitiks analogiškose situacijose mokamus atlygius rinkoje (tai yra nebūtų suteikiamas ekonominis pranašumas).

### 7.2.1.2. Priemonės įgyvendinimo suderinamumo vertinimas

Atlikus mechanizmo klasifikavimą, pripažintina, kad valstybės pagalbos požymius atitinka mechanizmo sąlygos, sudaromos privatiems investuotojams, įskaitant kredito įstaigas, todėl šios tikslinės grupės atžvilgiu turi būti atliktas suderinamumo vertinimas.

#### **Privatūs instituciniai bei profesionalūs investuotojai, įskaitant kredito įstaigas**

Įvertinus mechanizmo struktūrą, darytina išvada, kad nesilaikant *parri pasu* principo teikiama pagalba investuotojams, kai viešasis subjektas prisiima didesnę riziką, negu turėtų būti prisiimta, laikantis rinkos investuotojo kriterijaus, neatitinka *de minimis* Reglamento nustatytų sąlygų, kadangi bendrasis subsidijos ekvivalentas negali būti tiksliai apskaičiuotas *ex-ante*, neatliekant rizikos vertinimo.

Nustačius, kad mechanizmas neatitinka *de minimis* Reglamento reikalavimų, turėtų būti įvertinta, ar taikytinos bendrosios išimties reglamentų taisyklės. Šiame kontekste turi būti išnagrinėtos 2014 m. birželio 17 d. Europos Komisijos Reglamento (ES) Nr. 651/2014, kuriuo tam tikrų kategorijų pagalba skelbiama suderinama su vidaus rinka taikant sutarties 107 ir 108 straipsnius, nuostatos (toliau - BIR).

Numatomas įgyvendinti mechanizmas neatitinka BIR nuostatų, todėl turėtų būti įvertinta ir galimybė panaudoti standartinius instrumentus. Remiantis 2014 m. rugsėjo 11 d. Europos Komisijos įgyvendinimo reglamento (ES) Nr. 964/2014, kuriuo nustatomos Europos Parlamento ir Tarybos reglamento (ES) Nr. 1303/2013 nuostatų taikymo finansinių priemonių standartinėms sąlygoms taisyklės<sup>41</sup>, nuostatomis, numatomas įgyvendinti mechanizmas taip pat neatitinka standartinių sąlygų reikalavimų.

Dėl aukščiau nurodytų priežasčių, numatomam įgyvendinti mechanizmui turi būti taikomas Sutarties dėl ES veikimo<sup>42</sup> 108 str. 3 d. nustatytas notifikavimo reikalavimas.

### 7.2.2. Kelių infrastruktūros finansinė priemonė (su privataus partnerio dalyvavimu)

Šiame skyriuje yra nagrinėjama pasirinkta kelių infrastruktūros finansinės priemonės (su privataus partnerio dalyvavimu) įgyvendinimo alternatyva.

Įgyvendinant priemonę, dalyvauja šie ūkio subjektai:

1. biudžetinė įstaiga Lietuvos automobilių kelių direkcija prie Susisiekimo ministerijos;
2. viešojo ir privataus sektorių partnerystės (VPSP) sutarties pagrindu įsteigiamos specialios paskirties bendrovės;
3. privatūs instituciniai bei profesionalūs investuotojai, įskaitant kredito įstaigas;
4. fondų fondo valdytojas;
5. įgyvendinant priemonę, numatoma galimybė pasitelkti finansinius tarpininkus, kurie vykdytų finansavimo nukreipimo konkreitiems projektams funkciją;
6. rangos darbus vykdančios ūkio subjektai.

<sup>41</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN-LT/TXT/?uri=CELEX:32014R0964&from=EN>

<sup>42</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/?uri=CELEX:12012E/TXT>

### 7.2.2.1. Priemonės įgyvendinimo mechanizmo klasifikavimas

Finansinės priemonės vertinimas, siekiant nustatyti valstybės pagalbos buvimo požymius, turi būti atliekamas kiekvienos tikslinės grupės atžvilgiu atskirai, kadangi priemonės įgyvendinimo poveikis kiekvienai skirtingai grupei gali būti kitoks.

#### **Biudžetinė įstaiga Lietuvos automobilių kelių direkcija prie Susisiekimo ministerijos (toliau – LAKD)**

LAKD atžvilgiu pasirinkto mechanizmo įgyvendinimas būtų traktuojamas analogiškai, kaip ir nurodyta 7.2.1.1. skyriuje, tai yra LAKD veikla neturi ekonominės veiklos požymių.

#### **VPSP sutarties pagrindu įsteigiamos specialios paskirties bendrovės (toliau – SPB)**

Įgyvendinant VPSP projektus, po privataus partnerio parinkimo paprastai yra įsteigiama SPB, kurios paskirtis yra užtikrinti tinkamą vieno VPSP projekto, dėl kurio ši bendrovė įsteigta, įgyvendinimą. Specialios paskirties bendrovę steigia privatus partneris, tai yra tas ūkio subjektas, su kuriuo yra pasirašyta VPSP sutartis (investuotojas, kurio nuosavas kapitalas yra investuojamas į projektą).

Pagal numatytą finansinės priemonės įgyvendinimo mechanizmą, SPB įgyvendins projektą, panaudodamas investuotojo lėšas<sup>43</sup>, o projektų finansavimo šaltinius sudarys:

- a) pirmaeilė paskola (*senior loan*), kurią rinkos sąlygomis suteiks komerciniai investuotojai/kredito įstaigos;
- b) subordinuota paskola (*subordinated loan*), kuri bus suteikiama kaip finansinė priemonė lengvatinėmis sąlygomis;
- c) nuosavos investicijos, kurias atliks SPB/privatus partneris.

Kitaip tariant, numatomos viešųjų lėšų investicijos (lengvatinės paskolos finansinė priemonė) bus investuojamos geresnėmis sąlygomis, nei nuosavo kapitalo investicijos, tai yra pagal Rizikos finansų gairių 32 p. bus laikoma, kad priemonė atitinka įprastas rinkos sąlygas.

#### **Privatūs instituciniai bei profesionalūs investuotojai, įskaitant kredito įstaigas**

Pagal numatomą mechanizmą, privatūs investuotojai dalyvaus priemonės įgyvendinime, suteikiant pirmaeilę paskolą (*senior loan*) SPB. Kitaip tariant, priemonės mechanizmo klasifikavimas atitinka 7.2.1.1. skyriuje pateiktą klasifikavimą, tai yra pagal Rizikos finansų gairių 36 p. yra suteikiamas ekonominis pranašumas privatiems investuotojams (apsauga nuo investicijų vertės sumažėjimo, angl. downside protection), o finansinė priemonė atitinka valstybės pagalbos požymius, todėl jai turi būti atliktas suderinamumo vertinimas.

#### **Fondų fondo valdytojas**

Šio ūkio subjekto atžvilgiu mechanizmo klasifikavimas atitinka 7.2.1.1. skyriuje pateiktą klasifikavimą, tai yra jo atžvilgiu neatsiranda valstybės pagalbos rizikos, jeigu yra laikomasi Rizikos finansų gairių 40 p. reikalavimų.

---

<sup>43</sup> SPB ir investuotojas yra laikytini vienu ūkio subjektu. [2013 m. gruodžio 18 d. Komisijos Reglamento \(ES\) Nr. 1407/2013](#) dėl Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo 107 ir 108 straipsnių taikymo de minimis pagalbai 2 str. 2 d.

## **Finansiniai tarpininkai**

Bendruoju atveju finansinis tarpininkas yra laikytinas pagalbos pervedimo galutiniams naudos gavėjams priemone, todėl pats nėra laikomas valstybės pagalbos gavėju, tačiau turi būti užtikrinta, kad tarpininkui taikomos sąlygos atitiktų rinkos investuotojo kriterijų, tai yra kad finansiniam tarpininkui nebūtų suteikiamas ekonominis pranašumas, kurio jis negautų rinkos sąlygomis.

Finansų tarpininkams, kurie investuoja kartu su viešosiomis lėšomis savo lėšas (ko-investuoja), yra suteikiama galimybė tokiu būdu padidinti savo turtą bei pasiekti didesnę apyvartą, tačiau tai nelaikoma valstybės pagalbos suteikimu pagal Rizikos finansų gairių 43 p., jeigu antrinis pagalbos poveikis nėra nukreiptas į iš anksto nustatytus atskirus finansų tarpininkus. Kitaip tariant, priemonės mechanizmas negali būti susijęs su atskirais iš anksto nustatytais finansų tarpininkais.

Finansinius tarpininkus parinkus atvira, skaidria, nediskriminacine ir objektyvia tvarka, pagal Rizikos finansų gairių 40 p., valstybės pagalba šiems tarpininkams nėra teikiama.

Pabrėžtina, kad teikiant lengvatines paskolas per finansų tarpininką, būtina laikytis Europos Komisijos komunikato dėl orientacinių ir diskonto normų nustatymo metodo pakeitimo reikalavimų, tai yra laikytis bazinės normos bei maržos kitimo ribų, priklausomai nuo SPB reitingo ir įkeičiamo turto.

## **Rangos darbus vykdančios ūkio subjektai**

Pagal numatomą mechanizmą, rangos darbus vykdančios ūkio subjektai bus parenkami Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymo nustatyta tvarka, tai yra atvira, skaidria, nediskriminacine ir objektyvia tvarka, todėl pagal analogiją taikant Rizikos finansų gairių 40 p., valstybės pagalba šiems subjektams nebūtų teikiama, kadangi rangovui mokamas atlygis visiškai atspindės atitinkamose situacijose mokamus atlygius rinkoje (tai yra nebūtų suteikiamas ekonominis pranašumas).

### **7.2.2.2. Priemonės įgyvendinimo suderinamumo vertinimas**

Atlikus mechanizmo klasifikavimą, pripažintina, kad valstybės pagalbos požymius atitinka mechanizmo sąlygos, sudaromos privatiems investuotojams, įskaitant kredito įstaigas, todėl šios tikslinės grupės atžvilgiu turi būti atliktas suderinamumo vertinimas.

#### **Privatūs instituciniai bei profesionalūs investuotojai, įskaitant kredito įstaigas**

Įvertinus mechanizmo struktūrą, darytina išvada, kad nesilaikant *parri pasu* principo teikiama pagalba investuotojams, kai viešasis subjektas prisiima didesnę riziką, negu turėtų būti prisiimta, laikantis rinkos investuotojo kriterijaus, neatitinka *de minimis* Reglamento nustatytų sąlygų, kadangi bendrasis subsidijos ekvivalentas negali būti tiksliai apskaičiuotas *ex-ante*, neatliekant rizikos vertinimo.

Nustačius, kad mechanizmas neatitinka *de minimis* Reglamento reikalavimų, turėtų būti įvertinta, ar taikytinos bendrosios išimties reglamentų taisyklės. Šiame kontekste turi būti išnagrinėtos 2014 m. birželio 17 d. Europos Komisijos Reglamento (ES) Nr. 651/2014, kuriuo tam tikrų kategorijų pagalba skelbiama suderinama su vidaus rinka taikant sutarties 107 ir 108 straipsnius, nuostatos (toliau - BIR).

Numatomas įgyvendinti mechanizmas neatitinka BIR nuostatų, todėl turėtų būti įvertinta ir galimybė panaudoti standartinius instrumentus. Remiantis 2014 m. rugsėjo 11 d. Europos Komisijos įgyvendinimo reglamento (ES) Nr. 964/2014, kuriuo nustatomos Europos Parlamento ir Tarybos reglamento (ES)

Nr. 1303/2013 nuostatų taikymo finansinių priemonių standartinėms sąlygoms taisyklės<sup>44</sup>, nuostatomis, numatomas įgyvendinti mechanizmas taip pat neatitinka standartinių sąlygų reikalavimų.

Dėl aukščiau nurodytų priežasčių, numatomam įgyvendinti mechanizmui turi būti taikomas Sutarties dėl ES veikimo<sup>45</sup> 108 str. 3 d. nustatytas notifikavimo reikalavimas.

---

<sup>44</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN-LT/TXT/?uri=CELEX:32014R0964&from=EN>

<sup>45</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/?uri=CELEX:12012E/TXT>



### **7.3. PRIEMONĖS ĮGYVENDINIMO VERTINIMO IŠVADA**

Įvertinus pasirinkto priemonės įgyvendinimo mechanizmo struktūrą, darytinos šios išvados:

1. Kelių infrastruktūros finansinės priemonės be privataus partnerio dalyvavimo įgyvendinimo atveju:
  - a. mechanizmo įgyvendinimas nesukelia valstybės pagalbos atsiradimo rizikos, laikantis atitinkamuose skyriuose nurodytų sąlygų, LAKD, RKJ, fondų fondo valdytojo, finansinių tarpininkų, taip pat rangos darbus vykdančių ūkio subjektų atžvilgiu;
  - b. mechanizmo įgyvendinimas sąlygoja valstybės pagalbos požymius atitinkančių veiksmų atsiradimą privačių institucinių bei profesionalių investuotojų, įskaitant kredito įstaigas, atžvilgiu.
2. Kelių infrastruktūros finansinės priemonės su privataus partnerio dalyvavimu įgyvendinimo atveju:
  - a. mechanizmo įgyvendinimas nesukelia valstybės pagalbos atsiradimo rizikos, laikantis atitinkamuose skyriuose nurodytų sąlygų, LAKD, SPB, fondų fondo valdytojo, finansinių tarpininkų, taip pat rangos darbus vykdančių ūkio subjektų atžvilgiu;
  - b. mechanizmo įgyvendinimas sąlygoja valstybės pagalbos požymius atitinkančių veiksmų atsiradimą privačių institucinių bei profesionalių investuotojų, įskaitant kredito įstaigas, atžvilgiu.

Atitinkamai, abiejų pasirinktų priemonių (mechanizmų) atveju turi būti atliktas numatomos teikti valstybės pagalbos notifikavimas pagal Sutarties dėl ES veikimo 108 str. 3 d. reikalavimus.

## 8. INVESTAVIMO STRATEGIJA

---

### 8.1. FINANSINĖS PRIEMONĖS APIMTIS IR GALUTINIAI NAUDOS GAVĖJAI

Kelių sektoriaus analizės metu buvo įvertinta, jog siekiant pasiekti užsibrėžtus rezultatus, Lietuvoje per 2014-2020 m. programavimo laikotarpį reikia skirti apie 1,448 mlrd. eurų, tačiau išnagrinėjus visus rinkoje prieinamus finansavimo šaltinius (įskaitant ir ESI fondų lėšas) bendras finansavimas kelių infrastruktūros sektoriui yra nepakankamas (susidaro apie 562 mln. eurų finansavimo trūkumas). Trūksta finansavimo daugybei reikšmingų projektų, kurių įgyvendinimas atneštų ženklų socioekonominę naudą valstybei. Kaip vienas iš tokių projektų pavyzdžių galėtų būti įvardijama gerokai nusidėvėjusios automagistralės VIA BALTICA rekonstrukcija.

Atsižvelgiant į tai, jog 2014-2020 m. periodu numatyta suminė ESI fondų bei skiriamų KPPP lėšų suminė apimtis yra nepakankama valstybės strateginiams tikslams pasiekti, siekiant finansuoti daugiau projektų, būtina finansavimą teikti ne subsidijų, bet grįžtančias lėšas generuojančių ir privačias lėšas pritraukiančių finansinių priemonių pagrindu.

Kelių (valstybinės reikšmės) infrastruktūros sektoriuje veikia ir valstybinės reikšmės kelius prižiūri 11 Regioninių kelių įmonių (RKĮ), o jų savininko teises ir pareigas įgyvendina Lietuvos automobilių kelių direkcija. Šios įmonės buvo apžvelgtos 1.2 ir 1.3 dalyse. Įgyvendinamų subsidijų priemonių, detalizuotų 5.4 skyriuje, kurios tiesiogiai konkuruotų su teikiama finansine priemone bendra vertė – daugiau nei 425 mln. Eur. Rekomenduojama dalį šios sumos nukreipti į finansines priemones, tokiu būdu į sektorių galėtų būti pritraukta reikšminga suma privačių lėšų, kurios padėtų sumažinti sektoriuje susidarantį investicijų trūkumą. Pavyzdžiui Subordinuotos paskolos FP skyrus 150 mln. Eur šiuo metu numatytų subsidijų priemonei, į sektorių būtų galima pritraukti komercinių finansuotojų lėšas kurios leistų papildomai įgyvendinti projektų už 375,34 mln. Eur.

Pažymėtina, kad kol tiems patiems kelių plėtros ir atnaujinimo projektams bus prieinamos subsidijų priemonės tol rinkos dalyviai nesinaudos finansinėmis priemonėmis net jeigu šios priemonės ir būtų sukurtos, kadangi nepaisant to, kad jos žymiai reikšmingiau prisideda prie valstybės tikslų pasiekimo, pareiškėjams jos yra mažiau patrauklios dėl mažesnio jų negrąžintino finansavimo intensyvumo, bei didesnių administracinių gebėjimo poreikių.

Jeigu būtų sudaryta aiški takoskyra tarp projektų kuriems teikiamos subsidijos, o kurie turi būti įgyvendinami pasinaudojant gražinamomis priemonėmis, projektų įgyvendintojai (RKĮ ar privatūs subjektai įgyvendinantys kelių infrastruktūros projektus) galėtų aktyviau naudotis finansinėmis priemonėmis, sumažindami projekto rizikas ir finansavimo kainą. Šiame išankstiniame vertinime identifikuoti šie finansinių priemonių naudos gavėjai: (1) projektus užsakantis viešasis subjektas - **Lietuvos automobilių kelių direkcija**; (2) projektus įgyvendinantis subjektas – **Projektus įgyvendinančios įmonės**, priklausomai nuo to, kam bus patikėta finansavimo užsitikrinimo rizika. Galutiniai naudos gavėjai taip pat privalo atitikti kitus teisės aktuose nustatytus reikalavimus (pvz. Stebėsenos komiteto patvirtintus projektų atrankos kriterijus ir pan.).

### 8.2. FINANSINIO PRODUKTO APRAŠYMAS. DERINIMAS SU PARAMA

Kelių infrastruktūros projektų kiekybinė ir kokybinė analizė buvo atlikta atitinkamai 5.1 ir 5.2 skyriuose, o rezultatų apibendrinimas buvo pateiktas 5.3 skyriuje. Šiuose skyriuose yra rekomenduojama įgyvendinti

finansinę priemonę – lengvatinę subordinuotą paskolą valstybinės reikšmės kelių rekonstrukcijos projektams, kuri sudarytų ne daugiau nei 30% projekto vertės. Finansine priemone nepadengta projekto finansavimo dalis turėtų būti dengiama nuosavomis projektų vystytojų lėšomis arba iš rinkos pritrauktu finansavimu. Paskolų gražinimo terminas būtų ne ilgesnis negu 20 m. po projekto pabaigimo. Tokie projektai galėtų būti įgyvendinami tiek VPSP būdu, tiek projektų įgyvendinimą patikint regioninėms kelių įmonėms. Konkrečias finansinės priemonės sąlygas (paskolų palūkanų normą, paskolų gražinimo grafikų nustatymo tvarką, atidėjimo terminus ir panašiai) siūloma nustatyti suderinus jas su komerciniais bankais, kitais finansuotojais ir schemos dalyviais bei būsimais galutiniais naudos gavėjais, **kai finansinei priemonei bus numatytas lėšų šaltinis ir skirtas finansavimas bei nustatyti finansine priemone reikalingi pasiekti rodikliai.** Pažymėtina, jog finansavimas finansinei priemonei galėtų būti didinamas palaipsniui, palaipsniui didėjant finansuojamų projektų apimčiai.

Kiekybinėje analizės dalyje numatyta, kad su finansine priemone įgyvendinamiems projektams papildoma subsidijų priemonių parama būtų nereikalinga.

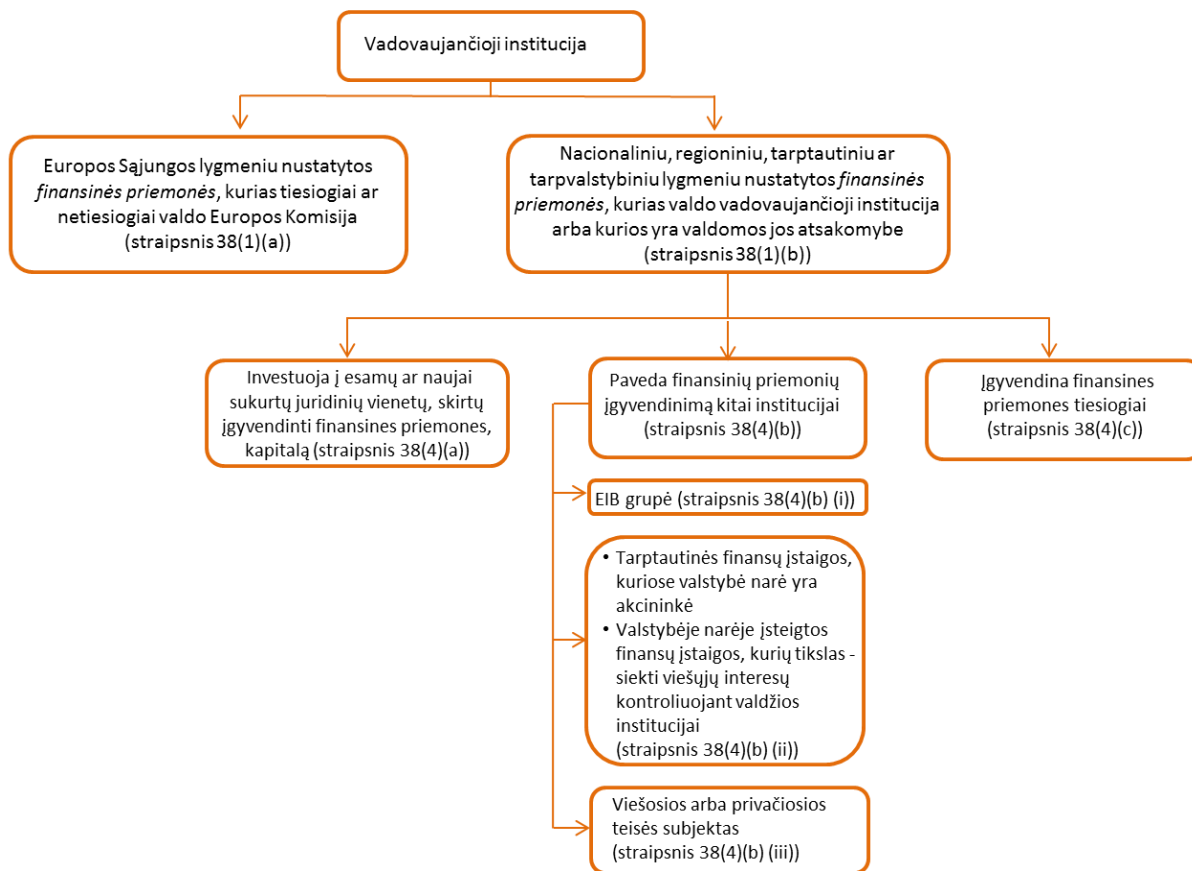
Apklausiant komercinius finansuotojus nustatyta, jog siekiant maksimaliai sumažinti projekto rizikas ir projektų finansavimo kainą projektus įgyvendinant per RKĮ, viena iš projekto šalių, kuri garantuotų už būsimų kelių konstrukcijos (ir priežiūros, jeigu tokie būtų užsakomi) darbų apmokėjimą, projekto vystytojui įvykdžius savo įsipareigojimus, turėtų tapti vienas iš centrinės valdžios subjektų (pvz. LAKD). Tai yra svarbu vykdant tokius ilgalaikius infrastruktūros projektus siekiant išvengti galimos politinės rizikos.

Finansine priemone finansuojami projektai turėtų prisidėti prie valstybės strateginiuose dokumentuose įvardintų prioritetų įgyvendinimo ir valstybės tikslų pasiekimo.

### **8.3. FINANSINĖS PRIEMONĖS ĮGYVENDINIMO STRUKTŪRA IR VALDYMO MODELIS**

Finansinių priemonių įgyvendinimo būdai ir modeliai yra reglamentuoti Bendrųjų nuostatų reglamento 38 str. Vadovaujantis ex-ante vertinimo metodologija, investavimo strategijoje turi būti pasiūlyta efektyviausia finansinės priemonės įgyvendinimo alternatyva. Schemoje žemiau yra pavaizduotos visos finansinių priemonių įgyvendinimo 2014-2020 m. periodu alternatyvos.

**Paveikslas 20. Finansinių priemonių įgyvendinimo 2014-2020 m. periodu alternatyvos.**



**ES lygmeniu įgyvendinamos finansinės priemonės.** Europos Komisijos parengtoje ex-ante vertinimo metodologijoje pažymima, kad ES lygmeniu įgyvendinamos finansinės priemonės, kurias tiesiogiai arba netiesiogiai valdo Europos Komisija, yra tinkamas pasirinkimas tais atvejais, kuomet vadovaujančiosios institucijos kompetencijos arba techninės galimybės yra nepakankamos, arba kuomet nėra kritinės masės finansinės priemonės steigimui, o egzistuojanti ES lygmeniu įgyvendinama finansinė priemonė pilnai dera su veiksmų programos tikslais. Šios įgyvendinimo alternatyvos privalumai: lėšos panaudojamos pagal patikrintas schemas, kompetentingus ekspertus, be to, bendrojo finansavimo rodiklis gali būti padidintas iki 100% (kaip tai numatyta Bendrųjų nuostatų reglamento 120.7 punkte). **Ši alternatyva nėra siūloma kaip tinkama kelių infrastruktūros sektoriaus finansavimui Lietuvoje**, kadangi: vadovaujančioji institucija turi pakankamai kompetencijų ir techninių galimybių, jog būtų pajėgi suprojektuoti specifinę finansinę/-es priemonę/-es. Taip pat ES lygmeniu nustatytos finansinės priemonės neatitinka veiksmų programos tikslų ir identifikuoto poreikio intervencijoms: įvertinus nagrinėjamas sritis, turinio požiūriu artimiausia ES lygmeniu nustatyta priemonė yra CEF programa finansuojanti Europos bendro intereso projektus transporto sektoriuje. Tačiau šios programos projektų specifika nesudaro galimybių efektyviai spręsti veiksmų programoje identifikuotų problemų bei nesuteikia galimybės pasinaudoti programų teikiamomis priemonėmis ne Bendro Europos intereso, o šaliai svarbiems projektams. Taip pat, kelių sektoriuje atliekant sistemingus teisės aktų pakeitimus, būtina sukurti tvarų ilgalaikio finansavimo modelį, kuris atitiktų ilgalaikius šalies transporto sektoriaus poreikius. Manytina, jog ES mastu įgyvendinamos FP nebūtų orientuotos į nacionalinių kelių infrastruktūros finansavimo problemų sprendimą taip gerai, kaip nacionalinės FP pritaikytos konkrečių struktūrinių problemų sprendimui.

***Nacionaliniu, regioniniu, tarptautiniu ar tarpvalstybinu lygmeniu nustatytos finansinės priemonės, kurias valdo arba už kurių valdymą atsako vadovaujančioji institucija.*** Pasirinkus šią alternatyvą, tolimesniam finansinių priemonių kūrimui yra trys variantai: arba investuoti lėšas į finansinę priemonę įgyvendinančio juridinio asmens kapitalą, arba patikėti finansinės priemonės įgyvendinimą kitai institucijai, arba imtis įgyvendinimo užduotis vykdyti tiesiogiai, kai finansines priemones sudaro tik paskolos arba garantijos:

1. *Investuojamos lėšos į finansinę priemonę įgyvendinančio juridinio asmens kapitalą.* Pasirašoma finansavimo sutartis bei finansinę priemonę įgyvendinantis subjektas turi parengti investavimo strategiją. Subjektas, įgyvendinantis finansinę priemonę, privalo būti atrinktas pagal taikytinus reikalavimus ir nustatytus atrankos kriterijus, atrankos procesas turi būti skaidrus, objektyvus ir pagrįstas. **Svarstyтина alternatyva kelių infrastruktūros finansinių priemonių atveju.**
2. *Finansinės priemonės įgyvendinimas patikimas kitai institucijai.* Pasirašoma finansavimo sutartis bei finansinę priemonę įgyvendinantis subjektas turi parengti investavimo strategiją. Subjektas, įgyvendinantis finansinę priemonę, privalo būti atrinktas pagal taikytinus reikalavimus ir nustatytus atrankos kriterijus, atrankos procesas turi būti skaidrus, objektyvus ir pagrįstas. **Svarstyтина alternatyva kelių infrastruktūros finansinių priemonių atveju.**
3. *Vadovaujančioji institucija finansinę priemonę įgyvendina pati, kai finansinę priemonę sudaro tik paskolos arba garantijos.* Fondas nėra steigiamas, taip pat nėra pasirašoma finansavimo sutartis. Vadovaujančioji institucija turi parengti Investavimo strategiją, kurią peržiūri Stebėsenos komitetas. Mokėjimai iš Europos Komisijos vykdomi tokia pačia tvarka kaip subsidijų ir avansinio mokėjimo atveju. Valdymo mokestis nėra tinkamas finansuoti, tačiau valdymo išlaidos gali būti padengiamos techninės paramos lėšomis. Šis finansinių priemonių steigimo variantas yra priimtinas tais atvejais, kuomet finansinės priemonės apimtis yra nedidelė, projektai nėra sudėtingi, finansuojami tik keli pavieniai didelės apimties projektai ir dėl to atskiro fondo kūrimas nėra pagrįstas. **Ši alternatyva nėra svarstyтина kelių infrastruktūros sektoriaus finansinių priemonių atveju.**

Bendrijų nuostatų reglamente taip pat leidžiama pasirinkti vieną iš dviejų finansinių priemonių tipų<sup>46</sup>:

1. *Finansinės priemonės, kurios atitinka Komisijos nustatytas standartines sąlygas pagal šios dalies antra pastraipą (angl. off the shelf).* Tai naujo tipo finansinės priemonės, kurioms yra taikomos iš anksto nustatytos standartinės sąlygos. Šio tipo finansinių priemonių valstybės pagalbos schema yra iš anksto suderinta su Europos Komisija ir valstybės pagalbos reikalavimais, todėl šalims narėms, pasirinkusioms šią alternatyvą, nereikia analizuoti šio klausimo. Standartinių sąlygų finansinės priemonės yra siūlomos šios:
  - a. Paskolų fondas MVĮ;
  - b. Garantijų MVĮ fondas;
  - c. Kapitalo investicijų į MVĮ fondas;
  - d. Paskolų fondas energijos efektyvumo priemonėms pastatų sektoriuje;
  - e. Paskolų fondas tvariai miestų plėtrai (projektas).
2. *Nacionaliniu, regioniniu, tarptautiniu ar tarpvalstybinu lygmenimis nustatytoms finansinėms priemonėms, kurias valdo arba už kurių valdymą atsako vadovaujančioji institucija.* Tai yra nacionaliniu

---

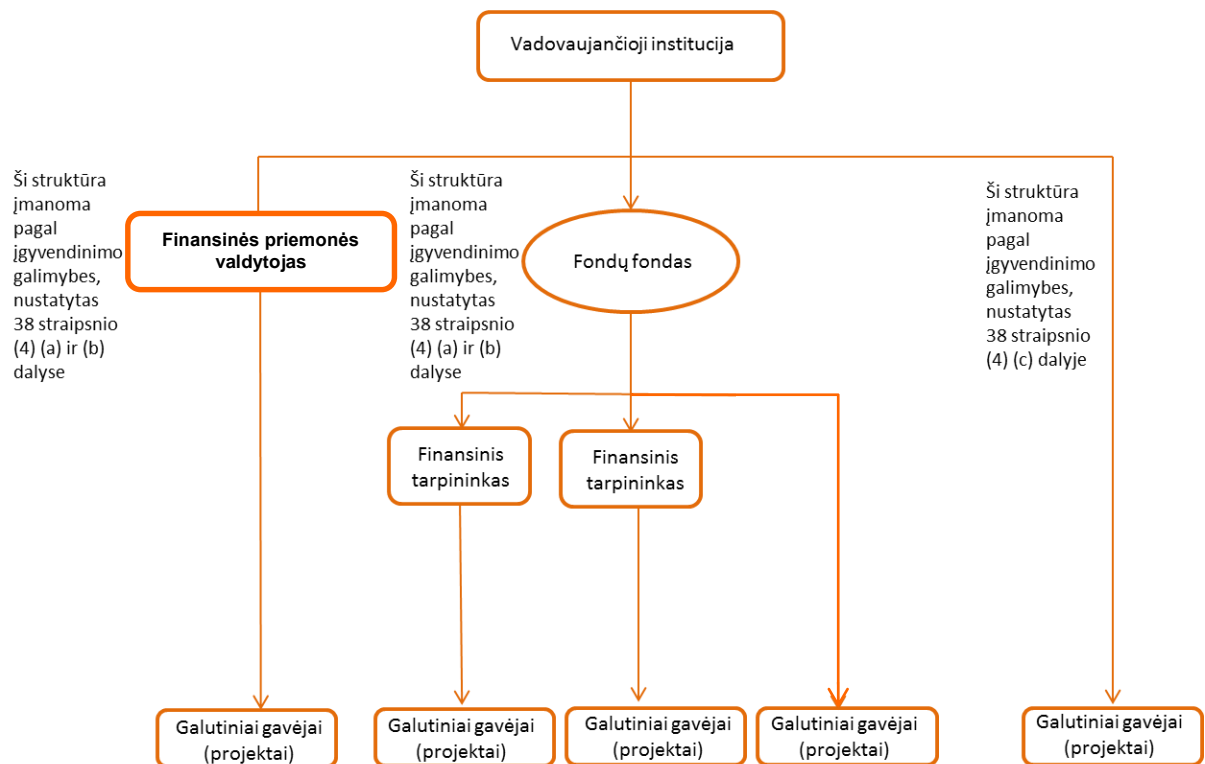
<sup>46</sup> Bendrijų nuostatų reglamento 38.3 punktas.

lygmeniu sukurtos finansinės priemonės, atitinkančios konkrečios šalies rinkos poreikius ir padengiančios konkretų rinkos trūkumą šalyje narėje. Renkantis šį finansinių priemonių tipą, privaloma laikytis viešųjų pirkimų ir valstybės pagalbos taikytinų taisyklių.

Nei viena iš standartines sąlygas atitinkančių finansinių priemonių neatitinka kelių infrastruktūros sektoriaus poreikių problemų sprendimo, todėl kelių infrastruktūros sektoriaus finansavimui siūloma finansinį įnašą skirti nacionaliniu lygiu sukurtai finansinei priemonei.

Kitoje chemoje pateikiamos galimos finansinių priemonių valdymo ir įgyvendinimo alternatyvos.

**Paveikslas 21. Finansinių priemonių valdymo ir įgyvendinimo alternatyvos.**



Vadovaujančiajai institucijai priėmus sprendimą investuoti lėšas į finansinę priemonę įgyvendinančio juridinio asmens kapitalą arba finansinės priemonės įgyvendinimą patikėti kitai institucijai, finansinė priemonė gali būti steigiama su arba be fondų fondo. Fondų fondas – tai fondas, kuris steigiamas tam, kad sukonzentruoti vienos ar kelių programų lėšas kelioms finansinėms priemonėms, arba priemonėms įgyvendinamoms per finansinius tarpininkus. Fondų fondas gali valdyti finansines priemones, įgyvendinamas pagal skirtingus tematinis tikslus. Numačius fondų fondo steigimą, dalis finansinės priemonės įgyvendinimo veiklų gali būti patikėta keliems finansiniams tarpininkams, kurie teiks finansavimą galutiniams naudos gavėjams. Jeigu bus nuspręsta fondų fondo nesteigti, lėšos galutiniams naudos gavėjams pasieks ne per du lygius (fondų fondą ir finansinį tarpininką), o per vieną lygį, t.y. tik finansinės priemonės valdytoją, kuris tiesiogiai finansuos projektus. Lietuvoje taip pat yra veikiantis Energijos efektyvumo fondo pavyzdys, kuomet fondas yra įsteigtas kaip fondų fondas, apimantis dvi finansines priemones, tačiau fondų fondo valdytojas VIPA finansavimą teikia tiesiogiai projektų vykdytojams, o ne per finansinius tarpininkus. Tiesioginis (be finansinių tarpininkų) užduočių vykdymas tikslingas tuomet, kai finansiniai tarpininkai nedalyvauja savo lėšomis, kai finansiniai tarpininkai nesuinteresuoti finansinės priemonės įgyvendinimu arba kai yra rinkos nepakankamumas, t.y. finansiniai tarpininkai nepadengia visos numatytos finansinės priemonės įgyvendinimo.

Investavimo strategijoje rekomenduojama apsvarstyti šias finansinių priemonių įgyvendinimo struktūras:

1. Investuojamos lėšos į finansinę priemonę įgyvendinančio juridinio asmens kapitalą;
2. Finansinės priemonės įgyvendinimas patikimas kitai institucijai.

Šios dvi įgyvendinimo struktūros taikytinos priklausomai nuo to, kokiai institucijai/įstaigai pavedama įgyvendinti finansinės priemonės valdytojo funkcijas. Pavyzdžiui, jei ši funkcija pavedama tarptautinei finansų institucijai, investavimas į juridinio asmens kapitalą nėra svarstyta alternatyva. Tačiau jei ši funkcija pavedama nacionalinei finansų įstaigai, valdomai viešojo sektoriaus institucijai, investicija į kapitalą yra svarstyta įgyvendinimo struktūra, leidžianti stiprinti nacionalines finansų įstaigas bei didinti teikiamo finansavimo kontrolę. Finansinės priemonės valdymo funkcijos patikėjimas nacionalinei finansų įstaigai ar tarptautinei finansų įstaigai yra vienodai patrauklus, kadangi bet kuri institucija finansinės priemonės lėšas valdys kaip atskirą finansų padalinį vadovaujančiosios institucijos naudai<sup>47</sup>.

**Lentelė 25. Fondų fondo ir finansinės priemonės privalumų ir trūkumų palyginimas.**

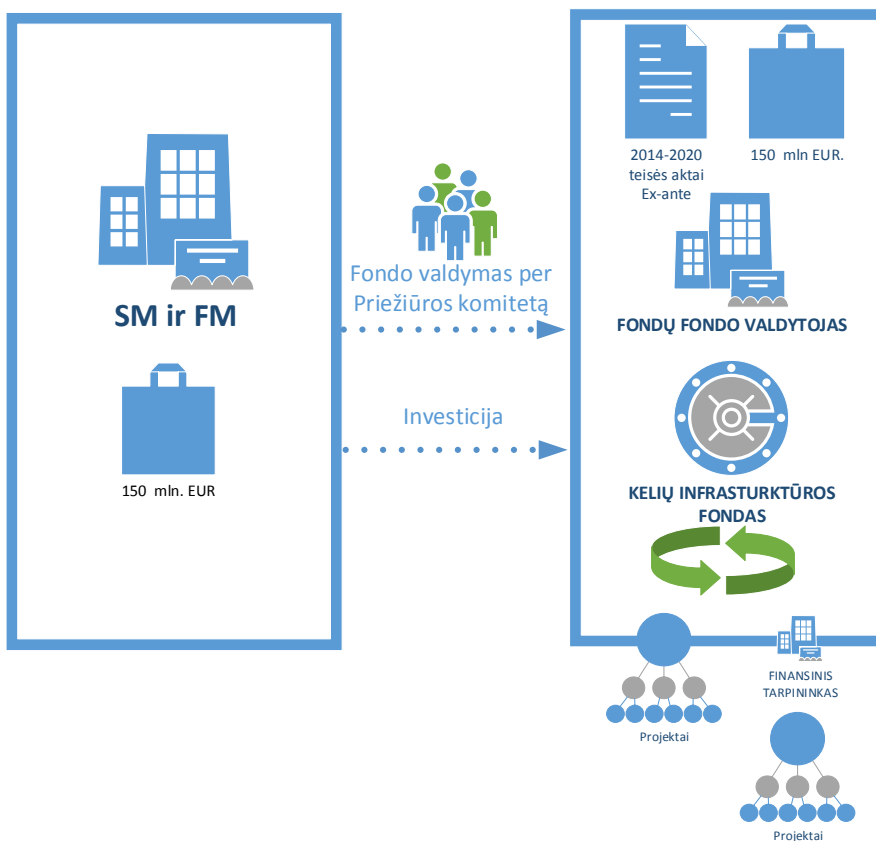
	Fondų fondas	Finansinė priemonė
<b>Privalumai</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Galima įgyvendinti keletą finansinių produktų.</li> <li>• Lankstus lėšų paskirstymas tarp fondo viduje esančių kelių finansinių priemonių.</li> <li>• Per atrinktus finansinius tarpininkus galima geografiškai padengti didesnę dalį šalies teritorijos, taip sumažinant administracinę naštą pareiškėjams.</li> <li>• Atrenkant finansinius tarpininkus sudaroma galimybė pritraukti jų nuosavas lėšas.</li> <li>• Pakankamai lanksti struktūra: finansiniai tarpininkai gali būti atrenkami vėlesniu etapu (pvz. kai suformuotas projektų srautas ir papildomų komercinių bankų lėšų pritraukimas yra labiau tikėtinas).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pigesnis finansinės priemonės įgyvendinimas (valdymo mokestis sumokamas tik vienam subjektui).</li> <li>• Paprastas ir lengvai įgyvendinamas modelis.</li> </ul>
<b>Trūkumai</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Atrinkus finansinius tarpininkus, brangsta finansinės priemonės valdymas (valdymo mokestis sumokamas fondų fondo valdytojui bei finansiniams tarpininkams).</li> <li>• Ilgai užtrunkanti finansinių tarpininkų atranka.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Galima pasirinkti tik vieną finansinį produktą.</li> <li>• Sudėtingesnis privačių lėšų pritraukimas FP lygiu (finansinės priemonės valdytojas turėtų skolintis savo vardu).</li> <li>• Nėra galimybės atrinkti finansinius tarpininkus.</li> </ul>

<sup>47</sup> Kaip tai apibrėžta Bendrųjų nuostatų reglamento 38.6 punkte.

- Finansinių tarpininkų nenoras įgyvendinti susijusias administracines funkcijas, tokias kaip techninės pagalbos teikimas, viešųjų pirkimų tikrinimas, konsultavimas, intensyvus viešinimas ir produkto žinomumo didinimas.

Aukščiau pateiktoje lentelėje apžvelgti fondų fondo ir finansinės priemonės steigimo privalumai ir trūkumai. Atsižvelgiant į šį kokybinį vertinimą, rekomenduojama pasirinkti **fondų fondo struktūrą**, numatant, kad finansinių tarpininkų atranka pagal poreikį gali būti organizuojama vėlesniuose fondo įgyvendinimo etapuose, kai finansinių tarpininkų atrinkimas pademonstruos aiškia pridėtinę vertę (pvz.. finansiniai tarpininkai prisidės nuosavomis lėšomis). Žemiau yra pateikiama tokio fondų fondo įgyvendinimo struktūra.

**Paveikslas 22. Siūloma kelių infrastruktūros fondo įgyvendinimo struktūra.**



Atliekant fondų fondo valdytojo atranką privalo būti vadovaujama Bendrųjų nuostatų reglamento, Deleguoto reglamento nuostatomis, Finansinių priemonių įgyvendinimo taisyklėmis. Organizuojant fondų fondo valdytojo atranką turi būti atsižvelgiama į 2015 m. birželio 25 d. Lietuvos Respublikos Seimo priimtą Investicijų įstatymo Nr. VIII-1312 12 straipsnio pakeitimo įstatymą Nr. XII-1898, kuriame nustatyta, kad „valdyti fondų fondą arba įgyvendinti finansines priemones, kai fondų fondas nesteigiamas, Lietuvos Respublikos Vyriausybė paveda Lietuvos Respublikos Vyriausybės įsteigtoms ir valstybės valdomoms finansų įstaigoms, išskyrus atvejus, kai fondų fondą valdo ir (arba) finansines priemones įgyvendina, jei fondų fondas nesteigiamas, tarptautinės finansų institucijos“ ir 2015 m. rugpjūčio 5 d. Lietuvos Respublikos Vyriausybės priimtą nutarimą Nr. 814 „Dėl Lietuvos Respublikos investicijų įstatymo 12 straipsnio įgyvendinimo“, kuriame



jvardijamos konkrečios nacionalinės finansų įstaigos įgyvendinant finansines priemones. Šios teisinės bazės nuostatos leidžia daryti prielaidą, kad Lietuvos Respublikos Seimas ir Lietuvos Respublikos Vyriausybė apsisprendė stiprinti nacionalinių finansų įstaigų vaidmenį įgyvendinant finansines priemones, sudaryti nacionalinėms finansų įstaigoms daugiau galimybių prisidėti prie strateginių tikslų įgyvendinimo mobilizuojant finansines priemones, tokiu būdu išreiškdami politinį palaikymą finansinių priemonių įgyvendinimui.

Pažymėtina, kad įgyvendinant fondų fondą tam tikrų funkcijų atlikimui gali būti pasitelkiamos kitos nacionalinės institucijos, sukaupusios didelę kelių infrastruktūros sektoriaus projektų finansavimo ir įgyvendinimo patirtį, pavyzdžiui Transporto investicijų direkcija (TID), LAKD, ir kt. Fondų fondo valdytojas turi teisę fondo įgyvendinimui pasitelkti kitas institucijas, su jomis bendradarbiauti sutartiniais pagrindais bei gauti iš jų reikiamas paslaugas.

#### 8.4. TIKĖTINŲ REZULTATŲ NUSTATYMAS IR SKAIČIAVIMAS

Apsisprendus steigti fondų fondą kelių infrastruktūros projektų finansavimui, kuriuo būtų teikiamas finansinis produktas – subordinuotos lengvatinės paskolos, žemiau lentelėje pateikiami galimi fondų fondo rezultatai.

Skaičiuojant tikėtinius rezultatus, daroma prielaida, kad finansinei priemonei skiriamos lėšos yra nuo 50 mln. eurų iki 150 mln. eurų<sup>48</sup>, kaip buvo skaičiuota kiekybinės analizės dalyje. Kiekybinės analizės dalyje paskaičiuota, jog ši suma Subordinuotos paskolos finansinės priemonės pagalba pritraukiant privačias lėšas, suteikia galimybę finansuoti nuo 82 km iki 239 km kelių rekonstrukciją. Įvertinus šiuo modeliu pritraukiamų privačių lėšų apimtį, galutinius naudos gavėjus iš viso pasiektų nuo 181,38 mln. Eur iki 525,34 mln. Eur

Lentelė 26. Kelių infrastruktūros fondo tikėtinų rezultatų nustatymas.

Subordinuota Lengvatinė paskola	
Skiriama FF lėšų suma, mln. Eurų	50-150
Galutinius projektus pasiekusios lėšos, mln. Eurų	181,38-525,34
Rekonstruotų kelių ilgis, km	82-239

#### 8.5. REZULTATŲ PRISIDĖJIMAS PRIE STRATEGINIŲ TIKSLŲ

Kelių infrastruktūros FP įgyvendinimas prisidėtų prie nacionaliniuose strateginiuose dokumentuose iškeltų tikslų: visų pirma, prie Veiksmų programos įgyvendinimo, Strategijos įgyvendinimo, taip pat prie NPP ir NSPP įgyvendinimo.

<sup>48</sup> Pažymėtina, jog finansavimas finansinei priemonei galėtų būti didinamas palaipsniui, palaipsniui didėjant finansuojamų projektų apimčiai

Konkretūs rodikliai, prie kurių įgyvendinimo prisidėtų kelių infrastruktūros fondas, pateikiami žemiau:

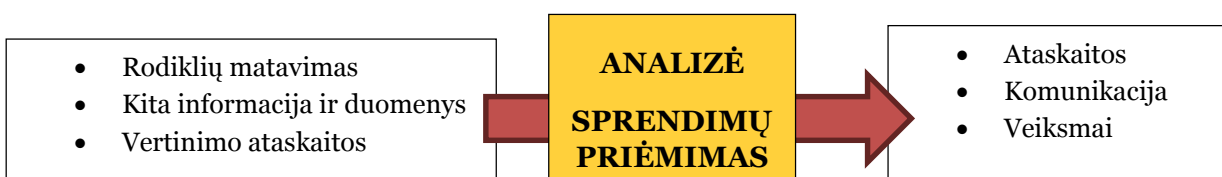
- Žuvusiųjų TEN-T keliuose skaičius (Veiksmų programa, NSPP, NPP);
- Bendras naujai nutiestų kelių TEN-T tinkle ilgis (Veiksmų programa);
- Bendras rekonstruotų arba atnaujintų kelių TEN-T tinkle ilgis (Veiksmų programa);
- Žuvusiųjų ne TEN-T tinklo keliuose skaičius (Veiksmų programa);
- Bendras rekonstruotų arba atnaujintų kelių tinkle ilgis (Veiksmų programa);
- Sugaištas kelionės automobilių keliais (išskyrus TEN-T kelius) laikas (Veiksmų programa);
- Per metus suvartotas automobilių benzino ir dyzelino kiekis (turėtų didėti ne daugiau kaip 5 procentais per metus) (NSPP).

## 8.6. STEBĖSENOS SISTEMA

Siekiant užtikrinti, kad visi tikslai yra pasiekti, fondas įgyvendinamas efektyviai, o lėšos naudojamos pagal patikimus finansų principus, tinkamai reaguojama į rinkos pokyčius ar kitus didelę įtaką darančius veiksnius, lemiančius rezultatų pasiekimą, būtina apibrėžti tinkamą stebėsenos sistemą finansinės priemonės įgyvendinimui.

Pagrindiniai stebėsenos sistemos elementai yra šie:

**Paveikslas 23. Pagrindiniai stebėsenos sistemos elementai.**



Schemoje pademonstruota, jog išanalizavus įvairius duomenų šaltinius, tokius kaip rodiklių pasiekimas, ataskaitos, kita prieinama informacija ir duomenys, reikalinga atlikti analizę ir priimti sprendimus apie fondo įgyvendinimo eigą, ko pasekoje imamasi įgyvendinti konkrečius veiksmus bei komunikuoti priimtų sprendimų įgyvendinimą. Šie sprendimai gali būti susiję su tolimesniu finansinių priemonių vykdymu, jų koregavimu ar netgi ex-ante vertinimo peržiūrėjimu.

Vadovaujančioji institucija turi užtikrinti, jog finansavimo sutartyje su fondų fondo valdytoju yra aiškiai apibrėžta ataskaitų teikimo tvarka.

Pagrindiniai ataskaitų teikimo reikalavimai fondų fondo valdytojui apibrėžti Europos Komisijos įgyvendinimo reglamente. Tačiau vadovaujančioji institucija gali neapsiriboti įgyvendinimo reglamento reikalavimais ir siūlomas ataskaitų formas papildyti jai reikalinga informacija, tačiau turi užtikrinti, kad gaunama informacija būtų proporcinga ir neperteklinė. Vadovaujančiosios institucijos ataskaitų teikimo formos tvirtinamos Finansinių priemonių taisyklėse.

Tuo atveju, kai fondų fondo valdytojas pasitelkia finansinius tarpininkus finansinių priemonių įgyvendinimui, fondų fondo valdytojas užtikrina, jog finansavimo sutartyse su finansiniais tarpininkais bus nustatyti visi ataskaitų teikimo reikalavimai ir kad finansinių tarpininkų fondų fondo valdytoją pasieks laiku, duomenys bus teisingi ir naudotini tolimesnėms ataskaitoms. Aktualių duomenų surinkimas iš finansinių tarpininkų yra fondų fondo valdytojo atsakomybė.

Vadovaujančioji institucija taip pat gali siekti, kad kuo daugiau informacijos apie finansinės priemonės įgyvendinimą būtų prieinama IT platformose, kur informacija gali būti atnaujinama ir naudojama pagal faktinę finansinės priemonės pažangą.

Ataskaitų teikimas turėtų būti įgyvendinamas šiais etapais:

1. Duomenų rinkimas;
2. Įgyvendinimo ataskaitų formavimas;
3. Finansinių ataskaitų formavimas.

Tokia ataskaitų teikimo tvarka leidžia užtikrinti, kad prieinami duomenys yra tikslūs ir atspindi realią situaciją, todėl šių duomenų pagrindu parengtos pažangos ataskaitos bus teisingos ir galiausiai leis užtikrinti finansinį lėšų naudojimo teisingumą.

## 9. NUOSTATOS EX-ANTE VERTINIMO PERŽIŪRĖJIMUI

---

Siekiant užtikrinti ex-ante vertinimo tinkamą naudojimą finansinių priemonių įgyvendinimui, ir, svarbiausia – atitikimą esamai situacijai rinkoje, ex-ante vertinimo pabaigoje turi būti numatytos nuostatos ir atvejai, skirti ex-ante vertinimo peržiūrėjimui ir keitimui. Tai pažymi esminius faktorius, kurių pasikeitimą reikėtų įvertinti ir apsispręsti, ar veikianči finansinė priemonė vis dar atitinka rinkos situaciją ir yra tinkama. Jeigu nustatoma, kad finansinė priemonė nebeatitinka esamos rinkos situacijos, nedemonstruoja gerų rezultatų, ex-ante vertinimas gali būti koreguojamas ir taip sukuriamas pagrindas modifikuoti finansinę priemonę.

Ex-ante vertinimą rekomenduojama peržiūrėti pasikeitus šiems faktoriams:

1. Susisiekimo ministerijai nusprendus investuoti į pasiūlytą finansinę priemonę.
2. Reikšmingai pasikeitus prielaidoms, kuriomis remiantis buvo atliekami skaičiavimai šioje ex-ante, kadangi dėl to gali būti nepasiekiami ex-ante vertinime apskaičiuoti rezultatai.
3. Surinkus papildomų duomenų, kurie leistų patikrinti prielaidų tinkamumą.
4. Įvertinus didžiausią nuostolį generuojančių projektų srautą ir kiekį.
5. Įgyvendinant ex-ante vertinime pasiūlytas finansines priemones susiduriama su reikšmingomis teisinėmis kliūtimis ar prieštaravimais, kurie iš esmės neleidžia įgyvendinti pasiūlytų alternatyvų.
6. Pakeitus ar papildžius kelių infrastruktūros sektoriaus teisinę bazę.
7. Pasikeitus Lietuvos ar ES teisės aktams, kurie suvaržo siūlomų finansinių priemonių įgyvendinimą.
8. Pasikeitus Lietuvos ar ES teisės aktams, kurie atveria galimybes įgyvendinti finansines priemones lengviau, paprasčiau, patiriant mažiau kaštų ir pan. (pavyzdžiui, EK patvirtina naujas standartizuotas finansines priemones (angl. off-the-shelf instruments)).
9. Pasikeitus strateginiams Lietuvos tikslams ir uždaviniams, siektiniams rezultatams ir pan.
10. Vadovaujančiai institucijai nurodžius papildyti ex-ante vertinimą tokiu atveju, kai ex-ante pildoma dalimis, arba vadovaujančiai institucijai ir kitoms suinteresuotoms šalims argumentuotai pagrindus, kodėl yra reikalingas ex-ante vertinimo pakeitimas.
11. Išnaudojus arba išnaudojus didžiąją dalį (pvz. daugiau kaip 90 proc.) atskiroms sritims skirtų ESI fondų lėšų.
12. Įtarus, jog ex-ante nurodytomis sąlygomis nebus pasiekti numatyti rezultatai.
13. Pasikeitus kitoms sąlygoms, kurios ženkliai galėtų įtakoti šios ex-ante rezultatus.
14. Viešosios infrastruktūros išankstinio vertinimo priežiūros komitetui priėmus sprendimą analizę tęsti ir kituose transporto infrastruktūros sektoriuose.

Pažymėtina, jog siekiant laiku įvertinti susiklosčiusius pokyčius, išvardintus 1-14 punktuose aukščiau, turėtų būti užtikrinama šios informacijos stebėseną per ataskaitų teikimą. Rekomenduojame fondo valdytojui kasmet teikiant metines ataskaitas peržiūrėti išvardintus aspektus bei pateikti savo rekomendacijas dėl jų esminių ar neesminių pasikeitimų, bei savo nuomonę, ar ex-ante vertinimas teisingai atspindi esamą situaciją ir ar nėra reikalingas ex-ante vertinimo pakeitimas.