



## PANEVĖŽIO MIESTO SAVIVALDYBĖS KONTROLĖS IR AUDITO TARNYBA

Panevėžio miesto savivaldybės tarybai

Panevėžio miesto savivaldybės administracijai

### IŠVADA

## DĖL PANEVĖŽIO AUTOBUSŲ STOTIES VALDYMO IR EKSPLOATAVIMO PASLAUGŲ PROJEKTO ĮGYVENDINIMO KONCESIJOS BŪDU TIKSLINGUMO

2026 m. birželio 17 d. Nr. I-2

Panevėžys

### TURINYS

IŽANGA.....	1
VERTINIMO REZULTATAI.....	3
1. Situacijos analizė nepagrindžia paslaugų koncesijos modelio pasirinkimo .....	3
2. Projekto įgyvendinimo koncesijos būdu pasirinkimo tikslingumą pagrindžia teisinis reguliavimas .....	4
IŠVADA.....	6

### IŽANGA

Viešojo ir privataus sektorių partnerystė suprantama kaip įstatymuose nustatytas viešojo sektoriaus subjekto ir privataus sektoriaus subjekto ilgalaikis bendradarbiavimas<sup>1</sup>. Vienas iš viešojo ir privataus sektorių partnerystės būdų yra koncesija – suteikiančiosios institucijos koncesininkui pagal Koncesijų įstatymą<sup>2</sup> ir sudaromą sutartį suteikiamas leidimas vykdyti ekonominę veiklą, apimančią paslaugų teikimą ir (ar) darbų vykdymą, ir (ar) viešųjų paslaugų teikimą, kai koncesininkas prisiima visą ar didžiąją dalį su tokia veikla susijusios rizikos bei atitinkamas teises ir pareigas, o jo atlygį už tokią veiklą sudaro tik teisės užsiimti atitinkama veikla suteikimas ir pajamos iš tokios veiklos arba tokios teisės suteikimas ir pajamos iš tokios veiklos kartu su atlygiu, mokamu koncesininkui suteikiančiosios institucijos, atsižvelgiant į jos prisiimtą riziką. Paslaugų koncesija – tai koncesija, kurios dalykas yra leidimas teikti paslaugas ir (ar) viešąsias paslaugas, organizuoti šių paslaugų teikimą.

<sup>1</sup> Lietuvos Respublikos investicijų įstatymas, 1999-07-07 Nr. VIII-1312 (su vėlesniais pakeitimais), 15<sup>1</sup> str. 1 d.

<sup>2</sup> Lietuvos Respublikos koncesijų įstatymas, 1996-09-10 Nr. I-1510 (su vėlesniais pakeitimais).

Kai koncesijos projektą įgyvendina savivaldybės tarybos įgaliota suteikiančioji institucija, sprendimus dėl koncesijos projekto įgyvendinimo tikslingumo Vyriausybės nustatyta viešojo ir privataus sektorių partnerystės projektų rengimo ir įgyvendinimo tvarka<sup>3</sup> priima savivaldybės taryba.

Savivaldybės tarybai nustatyta išimtinė kompetencija – įstatymų nustatyta tvarka gavus savivaldybės kontrolės ir audito tarnybos išvadą, sprendimų dėl viešojo ir privataus sektorių partnerystės projektų įgyvendinimo tikslingumo priėmimas<sup>4</sup>.

Panevėžio miesto savivaldybės kontrolės ir audito tarnyba (toliau – Tarnyba) yra subjektas, prižiūrintis, ar teisėtai, efektyviai, ekonomiškai ir rezultatyviai valdomas ir naudojamas Panevėžio miesto savivaldybės (toliau – *ir* Savivaldybė) turtas ir patikėjimo teise valdomas valstybės turtas, kaip vykdomas Savivaldybės biudžetas ir naudojami kiti piniginiai ištekliai. Tarnyba, vykdydama jai pavestas funkcijas, rengia ir Savivaldybės tarybai teikia sprendimams priimti reikalingas išvadas dėl viešojo ir privataus sektorių partnerystės projektų įgyvendinimo tikslingumo<sup>5</sup>.

Savivaldybės administracija Tarnybai pateikė prašymą<sup>6</sup> ir dokumentus:

1. Panevėžio miesto savivaldybės tarybos sprendimo „Dėl tikslingumo Panevėžio autobusų stoties valdymo ir eksploatavimo paslaugų projektą įgyvendinti koncesijos būdu“ projektą. Sprendimu Savivaldybės taryba pritaria Panevėžio autobusų stoties valdymo ir eksploatavimo paslaugų projekto (toliau – *ir* Projektas) tikslingumui ir nustato sąlygas.

Įgyvendinant Projektą privačiam subjektui numatoma perduoti vykdyti autobusų stoties veiklą:

- autobusų stoties valdymą ir administravimą;
- keleivių aptarnavimo paslaugų organizavimą;
- autobusų eismo organizavimą stotyje;
- autobusų stoties infrastruktūros priežiūrą ir eksploatavimą;
- kitas su autobusų stoties veikla susijusias ekonomines veiklas, gavus Savivaldybės administracijos rašytinį pritarimą.

Nuomos teisėmis numatoma koncesininkui perduoti valdyti, naudoti ir disponuoti Savivaldybės turtą, reikalingą koncesijos projektui įgyvendinti – Panevėžio autobusų stotį (unikalus numeris – 4400-6404-1332:8428, bendras plotas – 686,00 kv. m) adresu Savanorių a. 9-1, Panevėžys, su peronu (žymuo plane Pr. 1 (11 išvykimo vietų, 2 atvykimo vietos, 9 stovėjimo vietos), plotas – 1944,20 kv. m), stogine (plotas – 697,90 kv. m), įranga ir baldais.

2. Savivaldybės tarybos sprendimą pagrindžiančius dokumentus: Komisijos koncesijų suteikimo procedūroms atlikti protokolą, Situacijos analizę dėl Panevėžio autobusų stoties valdymo ir eksploatavimo paslaugų koncesijos projekto (toliau – *ir* Situacijos analizė); Savivaldybės administracijos įsigytas teisinės paslaugas – advokatų profesinės bendrijos atliktą teisinę analizę dėl Panevėžio autobusų stoties perdavimo kitam subjektui.

Tarnyba atliko pateiktų dokumentų vertinimą ir teikia Išvadą dėl Panevėžio autobusų stoties valdymo ir eksploatavimo paslaugų projekto įgyvendinimo koncesijos būdu tikslingumo. Su Išvada galima susipažinti Savivaldybės interneto svetainėje [www.panevezys.lt](http://www.panevezys.lt).

---

<sup>3</sup> Viešojo ir privataus sektorių partnerystės projektų rengimo ir įgyvendinimo taisyklės, patvirtintos Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2009 11-11 nutarimu Nr. 1480 (su vėlesniais pakeitimais), 19 p.

<sup>4</sup> Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas, 1994-07-07 Nr. I-533 (su vėlesniais pakeitimais), 15 str. 2 d. 22 p.

<sup>5</sup> Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas, 1994-07-07 Nr. I-533 (su vėlesniais pakeitimais), 67 str. 1 d. 4 p.

<sup>6</sup> Savivaldybės administracija prašymą Tarnybai pateikti išvadą dėl koncesijos tikslingumo pateikė 2026-06-08 raštu Nr. 19-1856(4.45E).

Vertinimo tikslas – įvertinti Panevėžio autobusų stoties valdymo ir eksploatavimo paslaugų projekto įgyvendinimo koncesijos būdu tikslingumą ir pateikti išvadą Panevėžio miesto savivaldybės tarybai.

Vertinimo subjektas – Panevėžio miesto savivaldybės administracija, kodas 288724610, adresas Laisvės a. 20, Panevėžys.

Vertinimo atlikimo laikotarpiu Savivaldybės administracijos direktoriaus pareigas eina Giedrius Šileika. Projekto Situacijos analizę atliko<sup>7</sup> Savivaldybės administracijos Miesto plėtros skyrius, Komisija koncesijų suteikimo procedūroms atlikti pritarė Situacijos analizei ir Projekto įgyvendinimo sąlygoms<sup>8</sup>.

Savivaldybės administracijos direktorius, kaip įstaigos vadovas, pagal savo kompetenciją ir įgaliojimus, nustatytus Lietuvos Respublikos teisės aktais ir Savivaldybės tarybos sprendimu, tiesiogiai ir asmeniškai atsako už įstatymų, Vyriausybės ir Savivaldybės tarybos sprendimų įgyvendinimą Savivaldybės teritorijoje jo kompetencijai priskirtais klausimais.

Savivaldybės administracija yra atsakinga už vertinimui pateiktų duomenų tikrumą ir teisingumą. Rengiant šią Išvadą vadovavomės nuostata, kad pateikti duomenys yra teisingi, objektyvūs ir išsamūs, o pateiktų dokumentų kopijos atitinka originalus. Vertinimo įrodymai gauti atliekant dokumentų peržiūrą ir duomenų pagrįstumo patikrą.

## VERTINIMO REZULTATAI

### 1. Situacijos analizė nepagrindžia paslaugų koncesijos modelio pasirinkimo

Situacijos analizėje dėl Panevėžio autobusų stoties valdymo ir eksploatavimo paslaugų koncesijos projekto pateiktas paslaugų koncesijos alternatyvos pasirinkimo pagrindimas nėra išsamus ir objektyvus, nes finansinės situacijos vertinimas nėra pagrįstas pakankamais ir patikimais duomenimis, alternatyvų vertinimas atliktas nevienoda apimtimi, o rizikų analizė apsiriboja tik viena alternatyva.

#### *Finansinės situacijos vertinimas*

Situacijos analizėje pateikta išvada, kad prognozuojamos autobusų stoties metinės pajamos sudarys apie 692 tūkst. Eur, nėra pakankamai pagrįsta.

Analizėje nurodyta, kad pajamų prognozė parengta remiantis senosios autobusų stoties valdytojo ir naujosios autobusų stoties dabartinio nuomininko faktiniais veiklos duomenimis, tačiau analizėje nėra atskleista:

- kurio autobusų stoties valdytojo duomenimis naudotasi;
- kokių konkrečių laikotarpių duomenys buvo naudoti;
- kokie dokumentai ar apskaitos duomenys sudarė skaičiavimų pagrindą;
- ar buvo vertinti mėnesio, metiniai ar vidutiniai veiklos rodikliai;
- kokia metodika buvo taikyta prognozuojant pajamas.

Dėl to negalėjome įsitikinti, kad prognozuojamos pajamos buvo įvertintos objektyviai, pagrįstai ir patikimai.

Atkreiptinas dėmesys, kad Situacijos analizėje nurodyta numatomos 5 metų paslaugų koncesijos vertė siekia 3462,2 tūkst. Eur. Projektu numatoma įgyvendinti supaprastinta koncesija

<sup>7</sup> Situacijos analizė dėl Panevėžio autobusų stoties valdymo ir eksploatavimo paslaugų koncesijos projekto.

<sup>8</sup> 2026-06-08 Komisijos koncesijų suteikimo procedūroms atlikti posėdžio protokolas Nr. 18-1178.

galima tuo atveju, kai koncesijos vertė be pridėtinės vertės mokesčio neviršija Direktyvos<sup>9</sup> 2014/23/ES 8 straipsnio 1 dalyje nustatytos koncesijos vertės ribos – 5404 tūkst. Eur.

Savivaldybės administracija yra atsakinga už koncesijos vertės tinkamą skaičiavimą ir atitikimą Direktyvai 2014/23/ES viso Koncesijos sutarties galiojimo laikotarpiu.

#### *Alternatyvų analizės vertinimas*

Situacijos analizėje nagrinėtos trys Projekto įgyvendinimo alternatyvos – tiesioginis Savivaldybės valdymas, turto nuoma ir paslaugų koncesija, tačiau jų analizės apimtis ir detalumas nėra vienodi. Paslaugų koncesijos alternatyva aprašyta ir pagrįsta išsamiau nei kitos alternatyvos, o tiesioginio Savivaldybės valdymo ir turto nuomos modeliai analizuoti fragmentiškai. Dėl to nėra užtikrintas alternatyvų vertinimo objektyvumas ir palyginamumas.

Alternatyvų palyginimo lentelėje pateikti kriterijų vertinimai (teisinis saugumas, rizikų perdavimas, finansinė nauda, administracinė našta), tačiau nenurodyta:

- kriterijų vertinimo metodika;
- kriterijų reikšmingumas (svoriai);
- vertinimo skalė;
- galutinių rezultatų apskaičiavimo principai.

Be to, paslaugų koncesijos alternatyvai, skirtingai nei kitoms alternatyvoms, nepateiktas galimų trūkumų ar ribojimų vertinimas: ne visos alternatyvos buvo vertintos pagal vienodus kriterijus ir vienoda apimtimi.

Alternatyvų palyginimo lentelėje paslaugų koncesijos modeliui priskirta didžiausia finansinė nauda, tačiau nepateikti finansiniai skaičiavimai ar ekonominiai palyginimai, pagrindžiantys tokį vertinimą.

Dėl nurodytų priežasčių negalėjome įsitikinti, kad pagrįsta atliktos Situacijos analizės išvada, jog paslaugų koncesijos modelis yra racionaliausia alternatyva.

#### *Rizikų analizės vertinimas*

Rizikų analizė atlikta tik paslaugų koncesijos alternatyvai, todėl nėra galimybės palyginti skirtingoms alternatyvoms būdingų rizikų ir įvertinti jų įtakos galutiniam sprendimui.

Rizikų vertinime naudoti tikimybės ir poveikio vertinimai nėra pagrįsti aiškia vertinimo metodika. Be to, paslaugų koncesijos alternatyvai neidentifikuoti galimi trūkumai ar neigiami aspektai, todėl rizikų vertinimas nelaikytinas visapusišku.

Nustatyti finansinės situacijos, alternatyvų bei rizikų analizės vertinimų trūkumai nesudaro pakankamo pagrindo teigti, kad Savivaldybės administracija objektyviai ir pagrįstai pripažino paslaugų koncesijos modelį tikslingiausia Projekto įgyvendinimo alternatyva.

## **2. Projekto įgyvendinimo koncesijos būdu pasirinkimo tikslingumą pagrindžia teisinis reguliavimas**

Vertinome, ar tikslinga Savivaldybės numatytų veiklų vykdymą ir turtą perduoti privačiam subjektui koncesijos būdu.

Investicijų įstatymas<sup>10</sup> viešojo ir privataus sektorių partnerystę apibrėžia kaip viešojo sektoriaus subjekto (toliau – viešasis subjektas) ir privataus sektoriaus subjekto (toliau – privatus

<sup>9</sup> 2014 m. vasario 26 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2014/23/ES dėl koncesijos sutarčių suteikimo, prieiga per internetą: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/ALL/?uri=celex:32014L0023>

<sup>10</sup> Lietuvos Respublikos investicijų įstatymas, 1999-07-07 Nr. VIII-1312 (su vėlesniais pakeitimais), 15<sup>1</sup> str. 1 d.

subjektas) ilgalaikį bendradarbiavimą, pagal sutartis. Vienas iš viešojo ir privataus sektorių partnerystės būdų, yra koncesija – suteikiančiosios institucijos koncesininkui pagal šį įstatymą ir sudaromą sutartį suteikiamas leidimas vykdyti ekonominę veiklą, apimančią paslaugų teikimą ir (ar) darbų vykdymą, ir (ar) viešųjų paslaugų teikimą, kai koncesininkas prisiima visą ar didžiąją dalį su tokia veikla susijusios rizikos bei atitinkamas teises ir pareigas, o jo atlygį už tokią veiklą sudaro tik teisės užsiimti atitinkama veikla suteikimas ir pajamos iš tokios veiklos arba tokios teisės suteikimas ir pajamos iš tokios veiklos kartu su atlygiu, mokamu koncesininkui suteikiančiosios institucijos, atsižvelgiant į jos prisiimtą riziką<sup>11</sup>.

Pagal Koncesijų įstatymą<sup>12</sup>, savivaldybei ir (ar) suteikiančiajai institucijai nuosavybės teise priklausantis turtas, reikalingas koncesijos sutarčiai įgyvendinti, koncesininkui koncesijos sutarties galiojimo laikotarpiu be atskiro konkurso gali būti perduotas valdyti, naudoti ir juo disponuoti patikėjimo teise pagal patikėjimo sutartį arba nuomos teisėmis. Koncesininkui negali būti perduodama nuosavybės teisė į savivaldybės ar suteikiančiosios institucijos turtą.

Vyriausybės patvirtintos Viešojo ir privataus sektorių partnerystės projektų rengimo ir įgyvendinimo taisyklės<sup>13</sup> reglamentuoja viešojo ir privataus sektorių partnerystės projektų rengimą, teikimą, vertinimą, sprendimų dėl projektų įgyvendinimo priėmimą, įgyvendinimą, partnerystės procese dalyvaujančių institucijų teises, pareigas ir atsakomybę.

Kelių transporto kodeksas<sup>14</sup> nustato, kad nuosavybės teisė į autobusų stotis, priklausančias valstybei ar savivaldybėms ir valstybės ar savivaldybės kontroliuojamiems juridiniams asmenims, negali būti perleista kitiems fiziniams ir juridiniams asmenims ir tarptautinėms organizacijoms. Pagrindinė autobusų stoties paskirtis – aptarnauti keleivius, vykstančius reguliariaisiais reisais priemiestinio, tarpsavivaldybinio, tolimojo ir tarptautinio susisiekimo maršrutais, organizuoti autobusų ekipažų priešreisinį patikrinimą ir tarpreisinį poilsį, vykdyti autobusų išvykimo ir atvykimo laikų stebėseną, parduoti keleiviams bilietus, teikti jiems informaciją ir bagažo saugojimo paslaugas, negali būti keičiama. Savivaldybė privalo užtikrinti nepertraukiamą viešųjų paslaugų teikimą, todėl būtina nustatyti ilgalaikį turto valdymo modelį, neperleidžiant Savivaldybės nuosavybės į autobusų stotį.

Įgyvendinant Projektą koncesijos būdu, autobusų stoties veikla bus perduota koncesininkui, veiklos finansinis gyvybingumas planuojamas užtikrinti iš koncesininko gaunamų pajamų už teikiamas paslaugas, todėl Projekto įgyvendinimas nereikalaus Savivaldybės biudžeto lėšų. Autobusų stoties turtas išliks Savivaldybės nuosavybė, o koncesininkui bus perduotas valdyti ir naudoti Koncesijų įstatymo nustatyta tvarka.

Be to, koncesijos modelio atveju koncesininkui perduodamos pagrindinės su veiklos vykdymu susijusios rizikos, įskaitant paklausos (koncesininkas prisiima atsakomybę dėl keleivių srautų kitimo, vežėjų pasitraukimo ir atitinkamų pajamų surinkimo), veiklos (atsakomybė už kintančias paslaugų teikimo sąnaudas (darbo užmokestis, energijos ištekliai), teisės aktų pokyčiai), turto priežiūros (privaloma infrastruktūros ir inžinerinių sistemų techninė priežiūra bei eksploatavimas) ir paslaugų kokybės (atsakomybė už nustatytų klientų aptarnavimo standartų bei Savivaldybės nustatytų rodiklių vykdymą) rizikas. Savivaldybei iš esmės liktų tik politinė, bendrųjų teisės aktų pokyčių ir reputacijos rizika.

---

<sup>11</sup> Lietuvos Respublikos koncesijų įstatymas, 1996-09-10 Nr. I-1510 (su vėlesniais pakeitimais), 3 str. 10 d.

<sup>12</sup> Ten pat, 16 str. 1, 3 d.

<sup>13</sup> Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2009-11-11 nutarimas Nr. 1480 „Dėl viešojo ir privataus sektorių partnerystės“ (su vėlesniais pakeitimais).

<sup>14</sup> Lietuvos Respublikos kelių transporto kodeksas, 1996-11-19 Nr. I-1628 (su vėlesniais pakeitimais), 3 str. 1 d., 11 str. 1 d.

Kompleksinių viešųjų paslaugų (autobusų stoties valdymas ir eksploatavimas, priežiūra ir keleivių aptarnavimo paslaugos) poreikis yra ilgalaikis. Koncesijų sutartys turi būti terminuotos. Ilgiau kaip 5 metus trunkančių koncesijos sutarčių maksimali trukmė neturi viršyti laikotarpio, kurio koncesininkui galėtų pagrįstai prireikti, kad būtų atgautos investicijos, skirtos darbams vykdyti ar paslaugoms teikti<sup>15</sup>. Projekte numatytas 5 metų koncesijos sutarties terminas atitinka Koncesijų įstatymo nuostatas. Kadangi koncesininkui nėra numatoma pareiga atlikti investicijas, nėra pagrindo nustatyti ilgesnį sutarties terminą, susijusį su investicijų atsiperkamumu.

Be to, pažymėtina, kad Savivaldybės administracijos įsigytos teisinės paslaugos – advokatų profesinės bendrijos atlikta teisinė analizė dėl Panevėžio autobusų stoties perdavimo kitam subjektui, išsamiai atskleidžia Savivaldybės autobusų stoties valdymo alternatyvų teisinius pagrindus.

Lietuvos Respublikos teisės aktų nuostatos pagrindžia autobusų stoties ir susijusių veiklų bei tam reikalingo turto perdavimo koncesijos būdu pasirinkimą. Autobusų stoties veikla bei didžioji dalis veiklos rizikų perduodami privačiam subjektui, numatytas koncesijos sutarties terminas atitinka teisės aktų reikalavimus, Savivaldybė išsaugo turto nuosavybės teisę, Projekto įgyvendinimui nereikalingos Savivaldybės biudžeto lėšos, darytina išvada, kad Projekto įgyvendinimas nustatytais sąlygomis koncesijos būdu yra tikslingas.

## IŠVADA

Vertinimo metu surinkti duomenys suteikia pakankamą pagrindą nuomonei pareikšti, kad Panevėžio autobusų stoties valdymo ir eksploatavimo paslaugų projekto įgyvendinimas koncesijos būdu yra tikslingas:

- Savivaldybė, investavusi reikšmingas lėšas į infrastruktūros sukūrimą, turi užtikrinti ilgalaikį, ekonomiškai pagrįstą šio turto valdymą;
- Projektas atitinka paslaugų koncesijos reikalavimus;
- Projektas orientuotas į kompleksinį paslaugų (užtikrintas autobusų stoties valdymas, eksploatavimas ir priežiūra, nepertraukiamas keleivių aptarnavimas) teikimą, o ne tik į teisės naudoti turtą suteikimą;
- numatytas veiklos ir turto perdavimo pasiskirstymas ir turtiniai įsipareigojimai;
- numatytas rizikų pasidalijimas;
- Projekto įgyvendinimo terminas užtikrins ilgalaikį paslaugų teikimą;
- viešojo ir privataus sektorių partnerystės modelis leidžia Savivaldybei išvengti tiesioginių veiklos nuostolių finansavimo, užtikrinti aukštą paslaugų kokybę bei tinkamą turto priežiūrą.

Savivaldybės administracija yra atsakinga už vėlesniuose Projekto įgyvendinimo etapuose ir koncesijos sutartyje prisiimtinių Savivaldybės įsipareigojimų atitiktį teisės aktų reikalavimams.

Savivaldybės kontrolierė

Laima Skeirytė

Vyriausioji patarėja

Irma Masiliūnienė

Vyriausioji patarėja

Lina Kraujelienė

<sup>15</sup> Lietuvos Respublikos koncesijų įstatymas, 1996-09-10 Nr. I-1510 (su vėlesniais pakeitimais), 17 str. 1, 2 d.