



Valstybinio audito ataskaita

KONCESIJOS SUTARČIŲ VYKDYMAS

2013 m. rugsėjo 30 d. Nr. VA-P-20-10-13



Su valstybinio audito ataskaita galima susipažinti
Valstybės kontrolės interneto puslapyje
adresu www.vkontrole.lt

TURINYS

<u>SANTRUMPOS IR SAVOKOS</u>	<u>3</u>
<u>SANTRAUKA</u>	<u>5</u>
IŠVADOS	6
REKOMENDACIJOS	7
<u>IŽANGA</u>	<u>9</u>
<u>AUDITO REZULTATAI</u>	<u>12</u>
<u>1. Teisinis reglamentavimas nepakankamai atskiria koncesijas nuo VžPP</u>	<u>12</u>
<u>2. Ar pasirengimo koncesijoms procesas užtikrina jų socialinį ekonominį naudingumą visuomenei?</u>	<u>14</u>
2.1. Sprendimai dėl koncesijų tikslingumo priimami neturint visapusiško pagrindimo	14
2.2. Konkurencija koncesijų konkursuose nepakankama	16
2.3. Koncesijos atlygių dydžiai tinkamai nepagrįsti	18
2.4. Pasirašytų koncesijų sutarčių sąlygos kartais yra blogesnės suteikiančiajai institucijai nei buvo numatytos konkurso sąlygose ar koncesininko pasiūlyme konkursui	20
2.5. Rizikos ne visada priskiriamos geriausiai jas valdančiai šaliai	21
2.6. Ne visada tinkamai nustatyta koncesininkų atsakomybė už koncesijos sutartimi priimtų įsipareigojimų neįvykdymą	24
2.7. Ne visada tinkamai užtikrinama perduoto koncesininkams turto priežiūra ir remontas	25
2.8. Kontrolės institucijos nepakankamai įvertina koncesijų sąlygas	27
<u>3. Ar koncesijų sutartys vykdomos tinkamai, o jų priežiūra efektyvi?</u>	<u>28</u>
3.1. Kartais koncesijų sutarčių pakeitimai iškraipo konkurso rezultatus ir pablogina sąlygas suteikiančiajai institucijai	28
3.2. Suteikiančiosios institucijos nepakankamai kontroliuoja koncesijų sutarčių vykdymą	29
3.3. Koncesijų pagrindiniai tikslai ne visais atvejais gali būti pasiekti	31
3.4. Finansų ministerija neturi tikslios informacijos apie koncesijų sutartis	33
3.5. Duomenys apie koncesijų sutartis nėra vieši	36
3.6. Suteikiančiųjų institucijų finansinėse ataskaitose neapskaitomi koncesijų sutartimis priimti įsipareigojimai mokėti atlygį koncesininkui	36
<u>PRIEDAI</u>	<u>39</u>

SANTRUMPOS IR SĄVOKOS

CPVA – Viešoji įstaiga Centrinė projektų valdymo agentūra.

Druskininkų slidinėjimo trasos – Druskininkų savivaldybės 2009-06-15 su UAB „Stamita“ pasirašyta koncesijos sutartis Nr. 26-09-213 dėl Druskininkų uždarytų kalnų slidinėjimo trasų su dirbtine sniego danga įrengimo pagal techninį projektą ir ūkinės veiklos vykdymo jose.

Kauno arena – Kauno miesto savivaldybės 2010-01-18 su VšĮ Kauno „Žalgirio“ rėmėjas ir asociacija „Kauno futbolo ir beisbolo klubas“ pasirašyta koncesijos sutartis Nr. 0118 dėl leidimo valdyti ir naudoti Kauno pramogų ir sporto rūmus Nemuno saloje, Karaliaus Mindaugo pr. 50, Kaune.

Kauno M. K. Čiurlionio tiltas – Kauno miesto savivaldybės 2006-07-04 su UAB „Hidrostatyba“ ir UAB „Šilutės automobilių keliai“ pasirašyta koncesijos sutartis Nr. 709 dėl leidimo vykdyti Kauno miesto M. K. Čiurlionio tilto per Nemuną kairiojo prietilčio transporto mazgo projektavimo, statybos, eksploatacijos ir priežiūros darbus už sutartyje nustatytą koncesijos atlygį.

Klaipėdos arena – Klaipėdos miesto savivaldybės 2010-10-07 su UAB „Bilietai LT“ ir UAB „Baltijos reklamos projektai“ pasirašyta koncesijos sutartis Nr. J11-113 dėl suteikiamo koncesininkui leidimo vykdyti ūkinę veiklą valdant ir naudojant areną bei teikiant viešąsias paslaugas švietimo, kultūros, sporto, turizmo, laisvalaikio leidimo ir kitose srityse ir gauti iš tokios ūkinės veiklos pajamas.

Koncesija – vadovaujantis koncesijos sutartimi ir joje nustatytais sąlygomis suteikiančiosios institucijos koncesininkui pagal koncesijų įstatymą suteikiamas leidimas vykdyti ūkinę komercinę veiklą, susijusią su infrastruktūros objektų projektavimu, statyba, plėtra, atnaujinimu, pakeitimu, remontu, valdymu, naudojimu ir (ar) priežiūra, teikti viešąsias paslaugas, valdyti ir (ar) naudoti valstybės, savivaldybės turtą (tarp jų eksploatuoti gamtos išteklius), kai koncesininkas pagal koncesijos sutartį prisiima visą ar didžiąją dalį su tokia veikla susijusios rizikos bei atitinkamas teises ir pareigas, o koncesininko atlyginimą už tokią veiklą sudaro tik teisės užsiimti atitinkama veikla suteikimas ir pajamos iš tokios veiklos ar tokios teisės suteikimas ir pajamos iš tokios veiklos kartu su atlyginimu, mokamu koncesininkui suteikiančiosios institucijos, atsižvelgiant į jos prisiimtą riziką¹.

Koncesijos atlygis – bet kokie suteikiančiosios institucijos mokėjimai koncesininkui už paslaugas, teikiamas pagal koncesijos sutartį. Koncesininko iš galutinių vartotojų renkamos rinkliavos ar mokesčiai nėra koncesijos atlygio dalis.

Koncesininkas – Lietuvos Respublikos ar užsienio subjektas, kuriam atitinkama suteikiančioji institucija, vadovaudamasi šiuo Įstatymu, suteikia koncesiją. Subjektu yra laikoma: bet kokios rūšies įmonė, konsorciumas, asociacija, įstaiga, organizacija arba kitokios teisinės formos ar rūšies subjektas, įsteigtas ir veikiantis pagal taikytinus Lietuvos Respublikos ar užsienio valstybės įstatymus. Fizinis asmuo subjektu nelaikomas².

Neringos priežiūra – Neringos savivaldybės 2009-06-10 su UAB „Neringos komunalininkas“ pasirašyta koncesijos sutartis Nr. V31-50 dėl leidimo eksploatuoti automobilių stovėjimo aikštes, prižiūrėti ir atnaujinti takus, gatves, šaligatvius, viešojo transporto objektus, želdynus, miškus, gatvių apšvietimo ir kito elektros ūkio objektus, užtikrinti paplūdimių gelbėjimo tarnybų veiklą.

¹ Lietuvos Respublikos koncesijų įstatymas, 1996-09-10 Nr. I-1510, 2003-06-24 Nr. IX-1647, 2006-07-11 Nr. X-749, 2 str. 1 d.

² Lietuvos Respublikos koncesijų įstatymas, 2 str. 4 d.

Panevėžio arena – Panevėžio miesto savivaldybės 2007-07-03 su UAB „Miesto arena“ pasirašyta koncesijos sutartis Nr. 22-6.38-727 dėl arenos valdymo, naudojimo, plėtros, priežiūros ir viešųjų paslaugų teikimo.

Panevėžio sporto klubas – Panevėžio miesto savivaldybės administracijos 2005-12-06 su UAB „Minoleta“ ir UAB „Neo aljansas“ pasirašyta koncesijos sutartis Nr. 22-888 dėl sveikatingumo centro projektavimo, statybos, valdymo, naudojimo, priežiūros ir viešųjų paslaugų teikimo. Nuo 2010-09-16 koncesininko UAB „Minoleta“ teises ir pareigas perėmė UAB „Šiaulių banko lizingas“. Nuo 2011-11-07 Bendrovė UAB „Neo aljansas“ pakeista į UAB „Impuls LTU“.

Panevėžio teniso kortai – Panevėžio miesto savivaldybės administracijos 2008-06-20 su UAB „Vestrus“, Panevėžio teniso klubu „Asteroidas“ ir UAB „Vestrus paslaugos“ pasirašyta koncesijos sutartis Nr. 22.6.38-860 dėl infrastruktūros objekto projektavimo, statybos, valdymo, naudojimo, priežiūros ir viešųjų paslaugų teikimo kultūros, sporto, turizmo ir laisvalaikio srityse. Nuo 2009-10-09 koncesininkas UAB „Vestrus“ teises ir pareigas perėmė UAB „Vestrus“ prekyba.

Suteikiančioji institucija – institucija, kuri pagal savo kompetenciją ir įgaliojimus, nustatytus Lietuvos Respublikos teisės akty, yra atsakinga už atitinkamas funkcijas ar veiklos sritis, kurios gali būti įgyvendinamos ir užtikrinamos suteikiant koncesijas: tai yra Lietuvos Respublikos Vyriausybė ar jos įgaliota institucija, – kai koncesija suteikiama valstybės vardu, arba savivaldybės vykdomoji institucija, – kai koncesija suteikiama atitinkamos savivaldybės vardu³.

Utenos hipodromas – Utenos rajono savivaldybės 2008-05-26 su UAB „Kasandros grupė“ pasirašyta koncesijos sutartis Nr. S3-146 dėl komercinės veiklos, susijusios su viešųjų paslaugų – sporto, laisvalaikio ir rekreacijos paslaugų teikimu vartotojams, ir veiklos, susijusios su hipodromo modernizavimu, atnaujinimu, vystymu, plėtra, valdymu ir priežiūra, taip pat savivaldybei nuosavybės teise priklausančių pastatų valdymo ir kito perduoto turto, naudojimo ir priežiūros.

Vertė už pinigus – galimybių studijoje įrodoma, kad privataus partnerio dalyvavimas yra pagrįstas realia nauda viešajam sektoriui: finansinė nauda išreiškiama grynosios dabartinės vertės investicijoms rodikliu, kuris palyginamas su lyginamojo viešojo sektoriaus modelio rodikliu; įvertinamos kitos naudos viešajam sektoriui⁴.

VPSP – viešojo ir privataus sektorių partnerystė.

VSAFAS – viešojo sektoriaus apskaitos ir finansinės atskaitomybės standartas.

VŽPP – valdžios ir privačių subjektų partnerystė – kai privatus subjektas valdžios ir privataus subjektų partnerystės sutartyje nustatytais sąlygomis investuoja į valdžios subjekto funkcijoms priskirtas veiklos sritis ir šiai veiklai vykdyti reikalingą valstybės arba savivaldybės turtą ir vykdo tose srityse tam tikrą nustatytą veiklą, už kurią privačiam subjektui atlyginimą moka valdžios subjektas⁵.

³ Lietuvos Respublikos koncesijų įstatymas, 2 str. 7 d.

⁴ Viešojo ir privataus sektorių partnerystės projektų vadovas, 2.6. dalis „Sąvokų ir terminų žodynas“, www.ppplietuva.lt

⁵ Lietuvos Respublikos investicijų įstatymas, 1999-07-07 Nr. VIII-1312, 2 str. 16 d., 2009-06-16 Nr. XI-299.

SANTRAUKA

Tradiciskai valdzios sektorius pats plotoja infrastruktura ir teikia viešias paslaugas, tačiau kartais teise vykdyti šias funkcijas valdzios įstaigos perduoda privačiam sektoriui. Tai vadinama viešojo ir privataus sektorių partneryste (VPSP). Tokie projektai sudaro galimybę viešajam sektoriui jų įgyvendinimo pradžioje beveik nenaudoti savo lėšų investicijoms, o išlaidas, reikalingas objektui sukurti ir eksploatuoti, patirti panašiomis dalimis per visą sutarties įgyvendinimo laikotarpį, taip pat pritraukti privataus sektoriaus žinių ir gebėjimų.

Lietuvos teisės aktai nustato du viešojo ir privataus sektorių partnerystės būdus: sutartinę ir institucinę. Sutartinės partnerystės būdai yra du: koncesija ir VŽPP. Šio audito metu nagrinėjome vieną iš sutartinės partnerystės būdų – koncesiją. Valstybės kontrolės VŽPP atlikto audito rezultatai pateikiami 2013 metų valstybinio audito ataskaitoje „Valdzios ir privačių subjektų partnerystė“.

Koncesijos sampratą, koncesininkų atrankos ir koncesijos suteikimo tvarką, sutarties dalyką ir turinį, suteikiančiųjų institucijų ir koncesininkų įgaliojimus, teises, pareigas ir kitus su tuo susijusius dalykus reglamentuoja Koncesijų įstatymas⁶. Koncesijos projektų rengimas, vertinimas, įgyvendinimas, kontrolė ir rizikos pasiskirstymas nustatytas Vyriausybės nutarimu patvirtintose „Viešojo ir privataus sektorių partnerystės projektų rengimo ir įgyvendinimo taisyklėse“⁷. Atlikdami auditą siekėme įvertinti, ar pasirengimas koncesijos projektams, jų įgyvendinimas ir kontrolė padeda viešajam sektoriui pasiekti geresnių rezultatų.

Finansų ministerijos duomenimis⁸, iki 2013 m. sausio 1 d. Lietuvoje buvo vykdomos 36 koncesijos sutartys, iš kurių, atsižvelgiant į investicijų dydžius ir suteikiančiųjų institucijų įsipareigojimus mokėti koncesijos atlygį, audito metu detalai išnagrinėtos ir įvertintos 9 sutartys.

Įvertinę audito metu surinktus įrodymus, pateikiame išvadas ir rekomendacijas.

⁶ Lietuvos Respublikos koncesijų įstatymas.

⁷ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2009-11-11 nutarimu Nr. 1480 „Dėl viešojo ir privataus sektorių partnerystės“ patvirtintos „Viešojo ir privataus sektorių partnerystės projektų rengimo ir įgyvendinimo taisyklės“.

⁸ Lietuvos Respublikos finansų ministerijos 2013-05-08 raštas Nr. (27.4-02)-6K-1304280 „Dėl sudarytų viešojo ir privataus sektorių partnerystės sutarčių ir jų vykdymo metinės ataskaitos pateikimo“.

IŠVADOS

Dėl teisinio koncesijų reglamentavimo

1. Viešojo ir privataus sektoriaus partnerystės formos koncesija ir VŽPP nėra pakankamai aiškiai atskirtos, todėl kai kuriais atvejais nėra aišku, kokius konkrečius teisės aktus taikyti rengiantis tokiam bendradarbiavimui ir jį vykdančiam. (1. skyrius)
2. Koncesijos atlygio apibrėžimas, jo apskaičiavimo ir taikymo principai bei galimybė koncesininkui jį mokėti suteikiančiajai institucijai nėra pakankamai reglamentuoti. Dėl to koncesijos atlygiai nustatomi nepagrįstai, neįrodžius viešosios paslaugos ekonominio neatsiperkamumo, nenumatyta galimybė atlygius keisti atsižvelgiant į koncesininko veiklos rezultatus, atlygio dydžiai nesiejami su prisiimtos rizikos dydžiu. Tai neskatina koncesininkų veikti efektyviai ir kurti didesnę vertę už pinigus. (2.3. poskyris)

Dėl pasirengimo suteikti koncesiją

3. Dalis koncesijos projektų pradėti vykdyti neišanalizavus jų tikslingumo, socialinės ir ekonominės naudos, nėra atlikta viešojo ir privataus sektoriaus projektų įgyvendinimo palyginamoji analizė. Todėl nėra tinkamai įsitikinta, ar valstybės investicijos ir turtas, perduotas valdyti koncesininkui, užtikrins didesnės vertės už pinigus sukūrimą. (2.1. poskyris)
4. Savivaldybių Kontrolės ir audito tarnybos neteikia išvadų dėl koncesijos tikslingumo, nes tai nenumatyta teisės aktuose. Teikiamos išvados dėl koncesijos konkurso ir sutarties sąlygų bei galutinio sutarties projekto apsiriboja vertinimu tik teisėtumo požiūriu, todėl nėra įsitikinama, ar projektas pasieks socialinius ir ekonominius tikslus. (2.8. poskyris)
5. Daugiau nei pusė audito metu nagrinėtų koncesijos sutarčių pasirašytos konkurse pasiūlymą pateikus tik vienam dalyviui. Esant nepakankamai konkurencijai, mažinamos suteikiančiosios institucijos galimybės derėtis dėl geresnių koncesijos sutarčių sąlygų, koncesijos sutartys pasirašomos ne pačiomis palankiausiomis sąlygomis. (2.2. poskyris)

Dėl koncesijos sutarties sąlygų

6. Dalis koncesijos sutarčių pasirašoma suteikiančiajai institucijai blogesnėmis sąlygomis nei buvo numatyta konkurso sąlygose ar koncesininkas buvo nurodęs įpareigojančiame pasiūlyme konkursui. (2.4. poskyris)
7. Dalyje koncesijos sutarčių koncesininkai neprisiima didžiosios dalies rizikos, kaip reikalaujama Koncesijų įstatyme. Taip pat pasitaiko atvejų, kai riziką prisiima ne tas partneris, kuris geriausiai pajėgtų ją valdyti. (2.5. poskyris)
8. Koncesijos sutartyse ne visada tinkamai numatytas koncesininko įsipareigojimų vykdymo užtikrinimas, o numatytų sankcijų dydis ne visada pakankamai atgraso koncesininką nuo įsipareigojimų nevykdymo, todėl gali būti nepasiekti koncesijos tikslai. (2.6. poskyris)
9. Kadangi koncesijos laikotarpiui valstybės ar savivaldybės turtas perduodamas koncesininkui valdyti, naudoti ir iš jo uždirbti pajamas, todėl nėra reikšmingo pagrindo suteikiančiosioms institucijoms organizuoti ir finansuoti šio turto bet kokio dydžio remontus. Tai neskatina koncesininko eksploatuoti turtą optimaliu būdu, be to, pripažįstama, kad statybos (remonto) riziką geriau valdo privatus partneris. (2.7. poskyris)
10. Dalyje koncesijos sutarčių sudėtinga atskirti esmines sutarčių sąlygas nuo neesminių. Tai apsunkina koncesijos sutarčių baudų, sutarties nutraukimo ir kitų punktų traktavimą, kadangi juose dažnai nurodoma pagrindinė sąlyga yra „esminės sutarties sąlygos neįvykdymas“. (3.1. poskyris)

11. Viešasis sektorius sudarydamas koncesijos sutartis pilnai neišnaudoja privataus sektoriaus galimybių pasiūlyti inovatyvius ir efektyvesnius sprendimus viešosioms paslaugoms teikti. (2.1. ir 3.3. poskyriai)

Dėl koncesijos sutarčių vykdymo ir priežiūros

12. Kai kuriais atvejais koncesijos sutarties pakeitimai pakeičia esmines konkurso ir (ar) sutarties sąlygas, taip pažeidžiant kitų konkurso dalyvių lygiateisiškumo, nediskriminavimo ir skaidrumo principus. (3.1. poskyris)
13. Suteikiančiosios institucijos turi pakankamai įgaliojimų kontroliuoti koncesijos sutarčių vykdymą, tačiau nepakankamai naudojami savo teisėmis ir negalėjo pateikti duomenų, kad jų atliekama analizė leidžia įsitikinti koncesijos sutarčių tinkamu vykdymu. (3.2. poskyris)
14. Kadangi savivaldybės teikia netikslūs duomenis apie koncesijų sutartis, Finansų ministerija neturi patikimos informacijos apie viešojo sektoriaus institucijų sudarytas koncesijų sutartis, o koncesijos sutarčių ir jų vykdymo ataskaitų duomenys netikslūs. (3.4. poskyris)
15. Nors koncesijų sutartys privalo būti viešos, tačiau suteikiančiosios institucijos nesudaro galimybių su informacija apie jas susipažinti elektroninių technologijų pagalba. Tai riboja galimybes suinteresuotiems asmenims ir institucijoms su koncesijų sutartimis susipažinti kuo anksčiau, paprasčiau ir greičiau. (3.5. poskyris)
16. Koncesijos atlygiai, kuriuos suteikiančiosios institucijos įsipareigojo sumokėti per visą sutarčių galiojimo laikotarpį, neatsispindi suteikiančiųjų institucijų finansinėse ataskaitose. Taip kyla grėsmė suteikiančiosioms institucijoms nesuvaldyti pajamų ir skolos santykio, kas gali turėti neigiamos įtakos valstybės finansų stabilumui. (3.6. poskyris)

REKOMENDACIJOS

Lietuvos Respublikos Vyriausybei:

1. Siekiant tobulinti koncesijos tikslingumo ir galimos naudos visuomenės poreikiams įvertinimą, gerinti projektų parengimo, jų įgyvendinimo ir priežiūros kokybę, inicijuoti teisės aktų pakeitimus juose nustatant:
 - 1.1. pareigą Viešųjų pirkimų tarnybai Europos Sąjungos oficialiame leidinyje skelbti ne tik apie viešųjų darbų koncesijų konkurso organizavimą, bet ir apie kitų rūšių koncesijų suteikimą; (5 išvada)
 - 1.2. koncesijos atlygio apibrėžimą, jo nustatymo ir taikymo aspektus ir būdus susiejant su koncesininko veiklos rezultatais ir prisiimtu rizikos dydžiu, bei aiškiai nustatyti galimybę koncesininkui jį mokėti suteikiančiajai institucijai; (2 išvada)
 - 1.3. apribojimą, kad koncesijos sutartis negali būti pasirašoma blogesnėmis nei koncesininko įpareigojančiame pasiūlyme konkursui nurodytos sąlygomis; (5 išvada)
 - 1.4. pareigą savivaldybių kontrolės ir audito tarnyboms teikti išvadas dėl koncesijų tikslingumo; (4 išvada)
 - 1.5. kokios sąlygos koncesijos konkurso dokumentuose ir sutartyje turi būti nurodomos kaip esminės bei nustatant prievolę šias sąlygas aiškiai išskirti; (10 ir 12 išvados)
 - 1.6. pareigą savivaldybių kontrolės ir audito tarnyboms visas išvadas dėl koncesijų teikti ne tik teisėtumo, bet ir ekonominės, socialinės naudos ir kitais aspektais; (4 išvada)
 - 1.7. pavesti įgaliotam viešajam juridiniam asmeniui parengti ir patvirtinti koncesijų ekonominės, socialinės naudos visuomenės poreikiams (galimybių studija) nustatymo,

projektų rengimo ir įgyvendinimo metodikas, o suteikiančiąsias institucijas įpareigoti jomis vadovautis; (2, 3, 7, 8, 9, 11 ir 12 išvados)

- 1.8. pareigą suteikiančiosioms institucijoms per konkretų protingą laikotarpį nuo dokumentų, susijusių su koncesijos sutartimi, pasirašymo (patvirtinimo) momento paskelbti juos savo interneto tinklalapyje, nustatant, kokia konkreti informacija ir (ar) dokumentai turi būti skelbiami. (15 išvada)
2. Siekiant gerinti koncesijos sutarčių vykdymo ir priežiūros kontrolę, numatyti ir įgyvendinti papildomas priemones, kurios užtikrintų efektyvią sutarčių įgyvendinimo priežiūrą. (13 išvada)

Lietuvos Respublikos finansų ministerijai:

3. Siekiant turėti patikimą informaciją apie Lietuvoje įgyvendinamus koncesijų projektus, imtis priemonių gauti tikslius duomenis apie šalyje sudarytas ir vykdomas sutartis, kurių turinys atitinka koncesijos sutarčių turinį. (14 išvada)
4. Siekiant turėti patikimus duomenis apie viešojo sektoriaus subjektų ilgalaikius finansinius įsipareigojimus, įvertinti, ar teisės aktai tinkamai reglamentuoja suteikiančiųjų institucijų pareigą koncesijos atlygį apskaityti metinėse finansinėse ataskaitose, o nustačius trūkumų imtis veiksmų reglamentavimui patobulinti. (16 išvada)

Rekomendacijų įgyvendinimo planas pateiktas ataskaitos 5 priede.

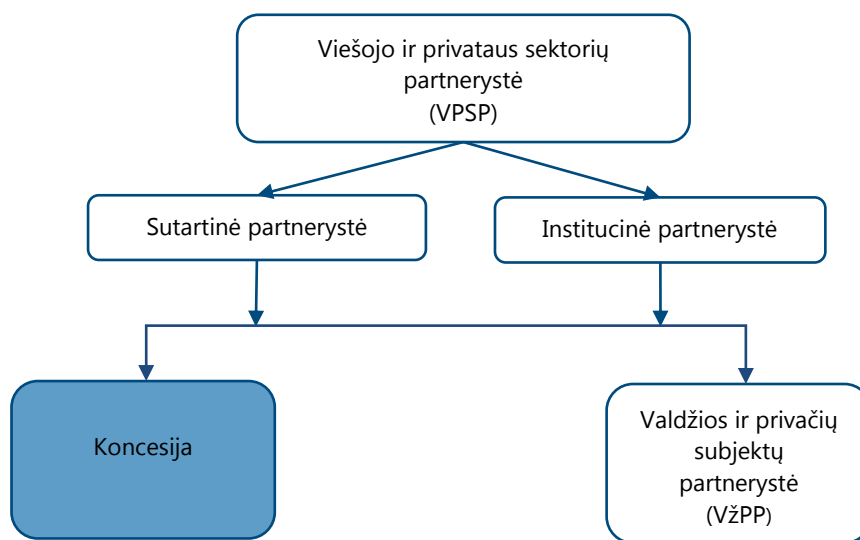
IŽANGA

Daugelyje pasaulio valstybių investicijas į viešąją infrastruktūrą ir viešųjų paslaugų teikimą užtikrina viešojo ir privataus sektorių partnerystė. Pasirinkus tokį būdą viešajam sektoriui projektų įgyvendinimo pradžioje reikia mažesnių sumų investicijoms, nes objektui sukurti ir eksploatuoti reikalingos išlaidos patiriamos panašiomis dalimis per visą sutarties įgyvendinimo laikotarpį. Pritraukiamos privataus sektoriaus žinios ir gebėjimai sukuria prielaidas viešąją infrastruktūrą įrengti ir naudoti efektyviau, sumažinti teikiamų viešųjų paslaugų kaštus bei pagerinti teikiamų paslaugų kokybę.

VPSP projektų sėkmė iš esmės priklauso nuo šalių sugebėjimo kiekvienu konkrečiu atveju tinkamai įvertinti šios partnerystės taikymo tikslingumą bei pasirinkti teisingą formą. Viešojo sektoriaus subjektas, prieš priimdamas sprendimą dėl partnerystės taikymo tikslingumo, turi atidžiai įvertinti bei ekonominiais skaičiavimais pagrįsti numatomą socialinę ir ekonominę naudą, efektyvumą bei galimas grėsmes.

Lietuvoje yra 2 viešojo ir privataus sektorių partnerystės būdai: sutartinė ir institucinė. Sutartinės partnerystės yra 2 būdai: koncesija ir VžPP. Šio audito metu nagrinėjome vieną iš sutartinės partnerystės būdų – koncesiją.

1 pav. Viešojo ir privataus sektorių partnerystės būdai ir formos



Šaltinis – Valstybės kontrolė

Koncesijos sampratą, koncesininkų atrankos ir koncesijos suteikimo tvarką, sutarties dalyką ir turinį, suteikiančiųjų institucijų ir koncesininkų įgaliojimus, teises, pareigas ir kitus su tuo susijusius dalykus nustatė 1996 metais priimtas koncesijų įstatymas⁹. Koncesija – kai viešojo sektoriaus subjektas suteikia privataus sektoriaus subjektui (koncesininkui) leidimą vykdyti ūkinę komercinę veiklą, susijusią su infrastruktūros objektų projektavimu, statyba, plėtra, atnaujinimu, pakeitimu, remontu, valdymu, naudojimu ir (ar) priežiūra, teikti viešąsias paslaugas, valdyti ir (ar) naudoti valstybės, savivaldybės turtą (įskaitant žemės gelmes, valstybinės reikšmės vidaus vandenį, miškus, parkus, kelius, istorijos, archeologijos ir kultūros objektus), o koncesininkas pagal koncesijos sutartį prisiima visą ar didžiąją dalį su tokia veikla susijusios rizikos bei

⁹ Lietuvos Respublikos koncesijų įstatymas.

atitinkamas teises ir pareigas, ir jo atlyginimą už šią veiklą sudaro tik teisės užsiimti atitinkama veikla suteikimas ir pajamos iš tokios veiklos ar tokios teisės suteikimas ir pajamos iš tokios veiklos kartu su atlyginimu, mokamu koncesininkui suteikiančiosios institucijos, atsižvelgiant į jos prisiimtą riziką¹⁰. Koncesijos sutartyje gali būti nurodytas koncesininko įsipareigojimas sukurti naują turtą ar valdyti ir (ar) naudoti esamą turtą, nuosavybės, patikėjimo teise priklausantį koncesininkui.

Koncesijos paprastai suteikiamos maksimaliam 25 metų¹¹ terminui atviro viešojo konkurso būdu, išskyrus išimtinius atvejus, kai jos gali būti suteikiamos be konkurso¹².

Jeigu koncesijos, kuri suteikiama atviro viešo konkurso būdu, projektui įgyvendinti reikalinga valstybinė ar savivaldybės žemė ir (ar) kitas valstybės ar savivaldybės turtas ir tai numato konkurso sąlygos, koncesijos suteikimo laikotarpiu teisės į šios žemės sklypus ir (ar) kitą valstybės ar savivaldybės turtą koncesininkui gali būti suteikiamos be aukciono (be atskiro konkurso), sudarant su juo nuomos ar kitas įstatymų numatytas sutartis¹³.

Koncesijų sutartis su privataus sektoriaus subjektais gali sudaryti centrinės valdžios ir savivaldybių institucijos. Koncesijos sutarčių rengimo ir įgyvendinimo etapų schema savivaldybių lygmeniu pateikta 1 priede¹⁴.

Finansų ministerijos duomenimis¹⁵, iki 2013 m. sausio 1 d. Lietuvoje buvo vykdomos 36 koncesijos sutartys. Visas sutartis sudarė savivaldybės. Pagal šias sutartis koncesininkai įsipareigojo investuoti apie 237,5 mln. Lt. Savivaldybės koncesininkams jau sumokėjo apie 118,5 mln. Lt koncesijos atlygių. Pagal koncesijų sutartis visi savivaldybių prisiimti įsipareigojimai mokėti koncesininkams atlyginimą vykdomi iš atitinkamų savivaldybių finansinių išteklių.

1 lentelė. Sudarytų koncesijos sutarčių ir jų įgyvendinimo suvestinė (pagal 2013-01-01 duomenis)

Eil. Nr.	Sutarčių rūšis	Sudarytų sutarčių skaičius, vnt.	Vidutinė sutarties trukmė, metais	Bendra sutartyse numatyta kapitalo investicijų suma, tūkst. Lt	Atliktų kapitalo investicijų suma, tūkst. Lt	Atliktų mokėjimų koncesininkui suma, tūkst. Lt
1.	Atliekų naudojimo, perdirbimo ir tvarkymo	9	14	11	28733	38381
2.	Energetikos, įskaitant šilumos ir elektros energijos, naftos ir gamtinių dujų išgavimą, perdavimą, skirstymą, tiekimą	7	20	9790	27379	-
3.	Kelių, tiltų, tunelių, parkavimo ir kitos kelių transporto infrastruktūros	3	18	80205	80205	31067
4.	Kultūros, sporto, laisvalaikio leidimo objektų, įrenginių ir kitos infrastruktūros	9	22	128957	146521	48797

¹⁰ Lietuvos Respublikos koncesijų įstatymas, 2 str. 1 d.

¹¹ Lietuvos Respublikos koncesijų įstatymas, 22 str. 1 d. 3 p., 2006-07-11 Nr. X-749.

¹² Lietuvos Respublikos koncesijų įstatymas, III skirsnis, 2011-06-16 Nr. XI-1458.

¹³ Lietuvos Respublikos koncesijų įstatymas, 3 str. 3 d., 2006-07-11 Nr. X-749.

¹⁴ Centrinės valdžios institucijų koncesijos sutarčių rengimo ir įgyvendinimo etapų schema skiriasi nuo savivaldybių lygmens analogiškos schemos, tačiau kadangi Lietuvos centrinės valdžios institucijos iki šiol nėra sudariusios koncesijos sutarčių, todėl tokio tipo koncesijos sutarčių rengimo ir įgyvendinimo etapų schema nepateikiama ir audito metu neplanuojama nagrinėti.

¹⁵ Lietuvos Respublikos finansų ministerijos 2013-05-08 raštas Nr. (27.4-02)-6K-1304280 „Dėl sudarytų viešojo ir privataus sektorių partnerystės sutarčių ir jų vykdymo metinės ataskaitos pateikimo“.

5.	Sveikatos apsaugos sistemos	4	12	-	175	-
6.	Telekomunikacijų infrastruktūros	1	7	-	-	260
7.	Uostų ir priplaukų infrastruktūros	2	25	5360	30723	-
8.	Turizmo objektų, įrenginių ir kitos infrastruktūros	1	-	13127	-	-
	Iš viso	36	17	237450	313735	118505

Šaltinis – Lietuvos Respublikos finansų ministerija¹⁶.

Po 3–6 koncesijos sutartis yra sudariusios Kėdainių rajono, Klaipėdos miesto, Neringos ir Panevėžio miesto savivaldybės, po 1–2 sutartis – kitos 16 savivaldybių. Centrinės valdžios institucijos koncesijos sutarčių nėra pasirašiusios.

Paminėtina, kad beveik 31 proc. (11 vnt. iš 36 vnt.) visų galiojančių koncesijos sutarčių sudarytos ne su privataus kapitalo valdomais juridiniais asmenimis, o su valstybės ir/ar savivaldybių kontroliuojamais subjektais (4 priedas). Lietuvos Respublikos koncesijų įstatymas nedraudžia suteikiančiosioms institucijoms sudaryti koncesijų sutartis su valstybės ir/ar savivaldybių kontroliuojamais subjektais, tačiau tokios sutartys gali nesudaryti galimybių valdžios institucijoms pasinaudoti pagrindiniais VPSP privalumais: pritraukti privataus kapitalo investicijas, pasinaudoti privataus sektoriaus žiniomis ir gebėjimais efektyviau sukurti ir eksploatuoti viešąją infrastruktūrą, sumažinti viešųjų paslaugų kaštus. Daugiausia koncesijos sutarčių sudaryta kultūros, sporto, laisvalaikio, atliekų naudojimo, perdirbimo ir tvarkymo bei energetikos srityse.

Auditas atliktas pagal Valstybinio audito reikalavimus¹⁷ ir Tarptautinius aukščiausiųjų audito institucijų standartus¹⁸.

Atlikdami auditą darėme prielaidą, kad visi auditoriams pateikti dokumentai yra teisingi, išsamūs ir galutiniai, o jų kopijos atitinka originalus.

Audito procedūros ir metodai aprašyti 2 priede.

¹⁶ Lietuvos Respublikos finansų ministerijos 2013-05-08 raštas Nr. (27.4-02)-6K-1304280 „Dėl sudarytų viešojo ir privataus sektorių partnerystės sutarčių ir jų vykdymo metinės ataskaitos pateikimo“.

¹⁷ Patvirtinti Lietuvos Respublikos valstybės kontrolieriaus 2002-02-21 įsakymu Nr. V-26 (su vėlesniais pakeitimais).

¹⁸ 3000-asis TAAIS „Veiklos audito įgyvendinimo gairės“ ir 3100-asis TAAIS „Veiklos audito gairės: pagrindiniai principai“.

AUDITO REZULTATAI

1. TEISINIS REGLAMENTAVIMAS NEPAKANKAMAI ATSKIRIA KONCESIJAS NUO VŽPP

Tarptautinėje praktikoje¹⁹ išskiriami šie pagrindiniai koncesijos bruožai:

- Koncesija suteikia teisę privačiam subjektui vykdyti apibrėžtą infrastruktūros paslaugų veiklą ir gauti iš jos pajamas;
- Koncesininkas paprastai už suteiktą tokią teisę moka atlygį koncesiją suteikiančiajai institucijai;
- Koncesininkas prisiimą didžiąją dalį rizikos;
- Paslaugos teikimui naudojamas turtas teisiškai išlieka valstybės nuosavybe, nors privatus partneris turi teisę jį valdyti ir naudoti pajamoms gauti. Privatus partneris įprastai yra atsakingas už tokio turto priežiūrą ir remontą;
- Pagal sensu stricto²⁰ koncesijų apibrėžimą, turtas pasibaigus sutarties laikotarpiui turi būti grąžintas valstybei.

Tarptautinėje praktikoje ne visada yra aiškiai nubrėžiama atskirties linija, koks projektas bus laikytinas VŽPP ir koks koncesija. VŽPP ir koncesijos turi bendrą bruožą naudoti privatų sektorių siekiant gauti didesnę vertę už pinigus (value for money), didinti efektyvumą, ir abiem atvejais rizikos perdavimas privačiam operatoriui yra matomas kaip pagrindinis vertės už pinigus užtikrinimo veiksnys. Ir nors VŽPP ir koncesijos projektai turi daug bendrų bruožų, tačiau pagrindiniai skirtumai yra rizikos perdavimo lygis ir atlygis. Nors abiem atvejais rizika perkeliama privačiam partneriui, tačiau rizikos perkėlimo dydis, ypač paklausos rizikos, paprastai yra didesnis koncesijos projektų atveju. Kitas skirtumas, nors abiem atvejais privatus partneris gali gauti iš viešojo subjekto atlygį, koncesijos paprastai didžiąją dalį pajamų generuoja iš galutinių vartotojų ir daugelis negauna jokių atlygių iš viešojo sektoriaus. Netgi vietoj to, kad viešasis sektorius mokėtų atlygį už paslaugų teikimą operatoriui, koncesijos atveju privatus partneris moka atlygį viešajam sektoriui už suteiktą teisę naudotis turtu²¹.

Koncesijos apibrėžimas pirmą kartą buvo pateiktas Darbų direktyvoje 93/37/EEC²². Čia viešųjų darbų koncesija nuo kitų viešųjų darbų sutarčių skiriasi tuo, kad koncesininkas už viešosios infrastruktūros objekto pastatymą gauna teisę eksploatuoti sukurtą objektą ir teikti paslaugas.

Kaip ir kitos viešųjų paslaugų teikimo sutartys, paslaugų koncesija apibrėžiama direktyvoje 2004/18/EC²³. Skiriamasis koncesijos požymis – koncesininkas investuoja į viešąją infrastruktūrą mainais į teisę teikti viešąsias paslaugas jų vartotojams už atlygį arba už tokią teisę ir papildomą atlygį iš viešojo sektoriaus²⁴.

¹⁹ Public-Private Partnerships: In Pursuit of Risk Sharing and Value for Money, ISBN-978-92-64-04279-7, OECD 2008.

²⁰ Siaurąja prasme.

²¹ Public-Private Partnerships: In Pursuit of Risk Sharing and Value for Money, ISBN-978-92-64-04279-7, OECD 2008.

²² Tarybos direktyva 93/37/EEB, 1993-06-14 "Dėl viešojo darbų pirkimo sutarčių sudarymo tvarkos derinimo".

²³ Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2004/18/EB „Dėl viešojo darbų, prekių ir paslaugų pirkimo sutarčių sudarymo tvarkos derinimo“, 2004-03-31.

²⁴ www.europa.eu/legislation_summaries/internal_market/business/public_procurement/l22011_en.htm

Kadangi Europos Sąjungos šalys narės taiko skirtingus koncesijos apibrėžimus, siekiant užtikrinti Bendrijos rinkoje vienodas sąlygas visiems rinkos dalyviams, nutarta apibrėžti koncesijos sąvoką ir reglamentuoti koncesijų suteikimo tvarką atskiroje direktyvoje. Šiuo metu yra parengtas šios direktyvos projektas²⁵, tačiau ji dar nepriimta.

Lietuvoje koncesijas ir VŽPP projektus reglamentuojantys teisės aktai taip pat aiškiai neįvardija aiškios takoskyros tarp partnerystės projektų rūšių. Koncesijų įstatyme²⁶ apibrėžta koncesijos sąvoka yra ilga ir paini. Tačiau pažymėtina, kad ir kitos šio įstatymo nuostatos nesuteikia aiškumo nei dėl koncesijos atlygio taikymo, nei dėl paties sutarties objekto. Investicijų įstatyme²⁷ VŽPP apibrėžiama kaip viešojo ir privataus sektorių partnerystės būdas, kai privatus subjektas valdžios ir privataus subjektų partnerystės sutartyje nustatytais sąlygomis investuoja į valdžios subjekto funkcijoms priskirtas veiklos sritis ir šiai veiklai vykdyti reikalingą valstybės arba savivaldybės turtą ir vykdo tose srityse šiame įstatyme nustatytą veiklą, už kurią privačiam subjektui atlyginimą moka valdžios subjektas. Tačiau atkreiptinas dėmesys, kad ir koncesijos sutarties atveju sutarties turinys gali atitikti VŽPP apibrėžimą, jeigu privatus subjektas investuos į infrastruktūros objektus ir gaus vadinamą koncesijos atlygį iš valdžios subjekto.

Įvertinant tai, kad Lietuvoje šios dvi VPSP formos yra reglamentuojamos atskirų teisės aktų, aiškus jų atskyrimas tampa aktualesnis nei kitose šalyse, kur visiems VPSP projektams taikomas tas pats teisinis reguliavimas. Todėl neesant aiškaus atskyrimo gali kilti abejonių kokie projektai bus laikytini koncesijomis ir kada turėtų būti laikomasi Koncesijų įstatymo reikalavimų jų suteikimui ir vykdymui.

Europos viešojo ir privataus sektorių partnerystės ekspertizės centras (EPEC) metodiniuose dokumentuose, nustatant kaip apskaityti VPSP projektus nacionalinėse sąskaitose remiantis Eurostato taisyklėmis, pateikia VŽPP ir Koncesijų atskyrimo schemą, kurioje kaip vieną iš koncesijos skiriamųjų bruožų nurodo, kad didžiąją dalį privataus partnerio pajamų sudaro pajamos, gaunamos iš galutinių vartotojų²⁸.

Koncesijos įstatyme yra nustatoma, kad koncesininkas turi prisiimti didžiąją dalį rizikos ir numatyta galimybė koncesininkui gauti pajamas iš suteikiančiosios institucijos atsižvelgiant į prisiimtą riziką dydį. Tačiau nėra detaliau reglamentuojama, kaip šios pajamos bus siejamos su prisiimama rizika, o tokia sąlyga, kad didžioji pajamų dalis turėtų būti gaunama iš galutinių vartotojų apskritai nėra nustatyta.

Mūsų nuomone, teisės aktuose turėtų būti aiškiau atskirtos šios partnerystės formos, o koncesijos apibrėžimui priskirti esminiai tarptautinėje praktikoje taikomi jos bruožai atkreipiant dėmesį į koncesininko pajamų dydį iš galutinių vartotojų ir šių pajamų susiejimą su didžiąja rizikos dalimi.

Finansų ministerija mano, kad "nuo 2010 metų, kuomet buvo įteisinta VŽPP forma, neliko neaiškumų, kuri sutartis laikytina koncesija, o kuri VŽPP"²⁹. Kadangi įsigaliojus naujam reglamentavimui, Finansų ministerijos duomenimis, nebuvo pasirašyta naujų koncesijos sutarčių, todėl negalėjome įsitikinti, ar minėti teisės aktų pakeitimai tinkamai išsprendė koncesijų ir VŽPP atskyrimą ir praktikoje dėl to nekyla problemų. Dėl šių priežasčių rekomendacijos dėl šios problemos neteikiame, o Finansų ministerija pasiūlė stebėti situaciją ir esant poreikiui inicijuoti atitinkamus teisės aktų pakeitimus.

²⁵ Pasiūlymas, Europos Parlamento ir Tarybos Direktyva dėl koncesijos sutarčių skyrimo, 2011-12-20 KOM(2011) 897 galutinis, 2011/0437 (COD), Aiškinamojo memorandumo 5 skyriaus „Papildoma informacija“ dalies „Išsamus pasiūlymo paaiškinimas“ punktą „Teisinis tikrumas“.

²⁶ Lietuvos Respublikos koncesijų įstatymas, 2 str. 1 p.

²⁷ Lietuvos Respublikos investicijų įstatymas, 2 str. 16 d.

²⁸ Practical Guide Risk Distribution and Balance Sheet Treatment, October 2011, EPEC, www.eib.org/epcc/resources/epcc-risk-distribution-and-balance-sheet-treatment.pdf

²⁹ Lietuvos Respublikos finansų ministerijos 2013-07-05 raštas Nr. ((27.19-02)-5K-1316457-5K-1316580)-6K-1306725 Lietuvos Respublikos valstybės kontrolei „Dėl valstybinio audito ataskaitos „Koncesijos sutarčių vykdymas“ projekto“.

2. AR PASIRENGIMO KONCESIJOMS PROCESAS UŽTIKRINA JŲ SOCIALINIŲ EKONOMINIŲ NAUDINGUMĄ VISUOMENEI?

2.1. Sprendimai dėl koncesijų tikslingumo priimami neturint visapusiško pagrindimo

Suteikiančioji institucija, prieš sudarydama koncesijos sutartį, privalo apsvarstyti koncesijos tikslingumą ir įvertinti jos galimą naudą visuomenės poreikiams. Svarstydama ir vertindama koncesijos tikslingumą ir jos galimą naudą visuomenės poreikiams, suteikiančioji institucija privalo atlikti išsamią ketinamos suteikti konkrečios koncesijos ekonominės, socialinės naudos visuomenės poreikiams analizę, parengti skaičiavimais pagrįstas kiekybines bei kokybines išvadas ir jomis vadovautis priimant sprendimus dėl koncesijos suteikimo³⁰.

Partnerystės būdo pasirinkimas investicijų projektams įgyvendinti turi būti pagrįstas, o partnerystės nauda viešajam sektoriui objektyviai įrodyta lyginant su kitais būdais.

Nustatęs aiškius projekto reikalavimus ir tikslus viešasis sektorius turėtų išanalizuoti, kuri partnerystės forma yra labiausiai tinkama šiam konkrečiam projektui: tradicinis viešasis pirkimas, privatizavimas, ar VPSP įvertinant jos tinkamiausią formą³¹.

Audito metu išanalizavę pasirinktų koncesijos projektų tikslingumo ir jų naudingumo pagrindimą pastebėjome šias problemas:

- Dalies projektų Koncesijos sutartys sudarytos neatlikus galimybių studijų ir nepagrindžiant tikslingumo, todėl apskritai nėra įsitikinta, ar toks projektas turės socialinę ir ekonominę naudą ir ar sukurs vertę už pinigus.

Pavyzdys

- Panevėžio teniso kortai - galimybių studijos nėra, tikslingumas nagrinėtas nebuvo.
 - Utenos hipodromas - galimybių studija ir tikslingumo analizė atlikta nevisapusiškai, mažos apimties (6 puslapiai), be konkrečių ekonominių paskaičiavimų, todėl iš esmės nelaikytina kad tikslingumas pagrįstas ir įrodytas naudingumas.
 - Panevėžio sporto klubas - galimybių studijos nėra
-
- Siekiant įsitikinti, ar projektas sukurs vertę už pinigus, turėtų būti atliktas jo rodiklių įgyvendinant viešajam sektoriui ir įgyvendinant privačiam sektoriui palyginimas. Daugelyje audito metu nagrinėtų projektų nėra atlikta viešojo sektoriaus ir privataus sektoriaus palyginimo analizė, todėl neįsitikinta, ar projektas tikrai sukurs didesnę vertę už pinigus.
 - Galimybių studijose atliktuose skaičiavimuose nenurodomi naudotų skaičių šaltiniai, todėl abejotinas jų pagrįstumas. Šis pastebėjimas taikytinas visiems mūsų analizuotiems projektams.
 - Viešasis sektorius turėtų išanalizuoti, ar paliktos galimybės inovatyviems sprendimams ir jeigu tokia galimybė yra suvaržoma, ar tai atliekama dėl pakankamai svarių priežasčių.³² Visuose audito metu nagrinėtuose projektuose nebuvo atlikta išsami analizė, kaip privatus sektorius

³⁰ Lietuvos Respublikos koncesijų įstatymas, 5 str. 5 d.

³¹ Guidelines on Best Practice for Audits of Public/Private Finance and Concessions ISSAI 5220, INTOSAI www.issai.org/media/13012/issai_5220_e.pdf 10 gairė

³² Guidelines on Best Practice for Audits of Public/Private Finance and Concessions ISSAI 5220, INTOSAI www.issai.org/media/13012/issai_5220_e.pdf 11 gairė

galėtų prisidėti prie inovatyvių sprendimų, todėl lieka neišnaudotas privataus sektoriaus inovacijų panaudojimo potencialas.

Pavyzdys

Daugelis mūsų analizuotų projektų buvo jau suprojektuoti (Kauno arena, Panevėžio arena, Druskininkų slidinėjimo trasos), kai kurie jau ir pastatyti (Švyturio arena) prieš parenkant koncesininką. Taip nėra išnaudojamos privataus sektoriaus galimybės, suformulavus konkrečius reikalavimus, orientuotus į galutinę paslaugą, panaudoti inovatyvesnius ir efektyvesnius sprendimus, sukursiančius didesnę vertę už pinigus.

Suteikiančiosios institucijos koncesijų tikslingumo ir naudingumo vertinime projektai nurodomi kaip ekonomiškai gyvybingi, tačiau vėliau konkurso sąlygose yra nurodoma koncesijos atlygio koncesininkui mokėjimo galimybė, kuri pasirašius koncesijos sutartį įtvirtinama faktiškai ir iš esmės tampa ilgalaikiais finansiniais suteikiančiosios institucijos įsipareigojimais koncesininkui.

Pavyzdys

- Panevėžio arena - galimybių studijoje koncesijos atlygio tikslingumas net nenagrinėjamas. Pateiktais skaičiavimais tikimasi, kad projekto metinis veiklos rezultatas bus nuo -2,3 iki -3,7 mln. nuostolių, tačiau skaičiavimuose yra įvertintas pastatų nusidėvėjimas, kuris siekia daugiau kaip 4 mln. Lt kasmet, tačiau koncesininkas šių sąnaudų faktiškai nepatiria, kadangi projektas finansuojamas iš ES ir savivaldybės lėšų, o statybos darbus organizavo savivaldybė. Todėl iš esmės projekto ekonominio negyvybingumo koncesijos atveju įrodymų nėra.
- Druskininkų slidinėjimo trasos - investiciniame projekte koncesijos atlygio tikslingumas nenagrinėjamas, tačiau jis atsiranda derybų eigoje.

- Sudaryta rizikos paskirstymo matrica yra neatsiejama investicijų projekto galimybių studijos, partnerystės projekto ir partnerystės sutarties dalis³³.

Detalesnis reglamentavimas, kaip atlikti išsamią ketinamos suteikti konkrečios koncesijos ekonominės, socialinės naudos visuomenės poreikiams analizę, atsirado 2010-01-01 įsigaliojus Vyriausybės patvirtintoms Viešojo ir privataus sektorių partnerystės projektų rengimo ir įgyvendinimo taisyklėms³⁴. Visų audito metu nagrinėtų koncesijos projektų tikslingumo ir naudingumo vertinimai parengti iki minėtos datos.

Pažymėtina, kad yra parengtos detalios Rekomendacijos VPSP projektų galimybių studijų rengimui³⁵, tačiau jos yra tik rekomendacinio pobūdžio ir nėra privalomo reikalavimo jomis naudotis rengiant galimybių studijas.

Kadangi suteikiant koncesijas būtina įsitikinti ekonomine ir socialine nauda visuomenės poreikiams, todėl galimybių studijas reikėtų atlikti itin kokybiškai ir visapusiškai. Tai padėtų valdžios institucijoms viename pirmųjų projekto etapų pasirinkti naudingesnes jų vykdymo formas, kas pasireikš didesne nauda visuomenei ir sutaupytais ištekliais paaikšėjus netikslumams vėlesniuose projekto įgyvendinimo etapuose.

³³ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2009-11-11 nutarimu Nr. 1480 „Dėl viešojo ir privataus sektorių partnerystės“ patvirtintų Viešojo ir privataus sektorių partnerystės projektų rengimo ir įgyvendinimo taisyklių 7 p.

³⁴ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2009-11-11 nutarimu Nr. 1480 „Dėl viešojo ir privataus sektorių partnerystės“ patvirtintų Viešojo ir privataus sektorių partnerystės projektų rengimo ir įgyvendinimo taisyklių 7 p.

³⁵ Parengtos CPVA, www.pplietuva.lt/images/files/metodikos/07_21PGS_rengimo_rekomendacijos.pdf

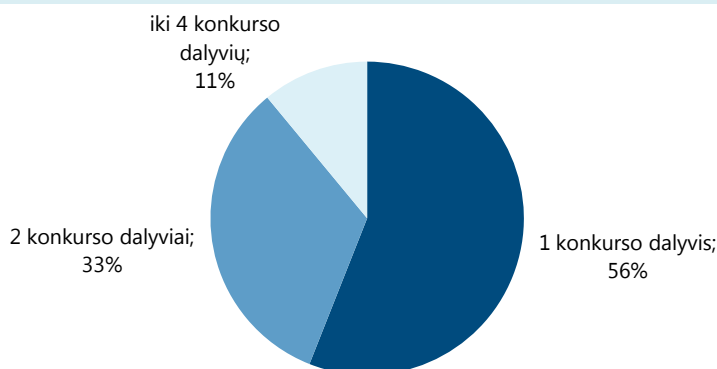
2.2. Konkurencija koncesijų konkursuose nepakankama

Prieš sudarant koncesijos sutartį turi būti užtikrinama efektyvi konkurencija tarp rinkos dalyvių. Todėl labai svarbu atlikti rinkos tyrimą, kurio metu būtų įvertinta verslo aplinka, rinkos pobūdis, galimybės, potencialas, galimi konkurso dalyviai. Audito metu nustatyta, kad išsamius rinkos tyrimus atlieka tos suteikiančiosios institucijos, kurios įgyvendina didesnės vertės koncesijų projektus, tokius kaip Kauno arena, Panevėžio arena, Druskininkų slidinėjimo trasos ir kt.

Suteikiančioji institucija, atsižvelgdama į siūlomus koncesijos sutarties tikslus ir kitas svarbias aplinkybes, konkurso sąlygose nustato išsamių įpareigojančių konkurso dalyvių pasiūlymų vertinimo ir palyginimo kriterijus, kuriuos turi taikyti sąžiningai, nediskriminuodama nė vieno konkurso dalyvio³⁶.

Pažymėtina, kad 56 proc. audito metu nagrinėtų koncesijos sutarčių pasirašytos dalyvaujant tik vienam konkurso dalyviui, kas rodo konkurencijos nebuvimą ir mažina suteikiančiosios institucijos galimybes derėtis dėl geresnių koncesijos sutarčių sąlygų (žr. 2 pav.).

2 pav. Konkurso dalyvių skaičius, proc.



Šaltinis – Valstybės kontrolė

Jeigu yra gautas tik vienas pasiūlymas, kuris atitinka konkurso sąlygų reikalavimus, apie tokį konkurso dalyvį skelbiama „Valstybės žinių“ priede „Informaciniai pranešimai“ ir suteikiančioji institucija iš karto pradeda derybas su tokiu konkurso dalyviu. Esant daugiau nei vienam konkurso dalyviui, pasiūlymai vertinami pagal kiekvienos suteikiančiosios institucijos konkurso sąlygose nurodytus vertinimo kriterijus balais vertinant techninius, komercinius ir finansinius aspektus. Reikia pastebėti, kad pasitaiko atvejų, kai didesni balai yra skiriami mažai reikšmingiems kriterijams, o svarbiems vertinimo kriterijams skiriami mažesni balai arba vertinimo kriterijai yra subjektyvūs, neapibrėžti jokiais objektyviai išreiškiamais ir įvertinamais dydžiais. Taip eliminuojami labiau suteikiančiajai institucijai naudingi pasiūlymai ir sudaroma galimybė konkursą laimėti dalyviui, pateikusiam mažiau naudingą pasiūlymą.

Pavyzdys

- Kauno M. K. Čiurlionio tiltas – bendroje 130 balų sumoje atskiri vertinimo kriterijai turi tokį lyginamąjį svorį: „pasiūlymo techninis pagrindumas“ – 15 balų, „aplinkosauginiai pasiūlymo aspektai“ – 15 balų, „siūlomų sutarties sąlygų priimtinumumas konkurso dalyviui“ – 15 balų. Mūsų nuomone, toks kriterijų lyginamasis nepagrįstai sumažina reikšmingų kriterijų tokių kaip „laikotarpis, per kurį bus pastatytas tiltas – 30“, kiek suteikiančiajai institucijai kainuos

³⁶ Lietuvos Respublikos koncesijų įstatymas, 14 str.

vienas pravažiavęs automobilis – 30“, kiek turi pravažiuoti automobilių, kad visi likusieji tais metais būtų nemokami – 10“ lyginamąjį svorį ir nėra reikšmingi, nes aplinkosauginiai aspektai yra privalomi ir tai yra reglamentuota teisės aktais, o techninis projektas ir jo pagrįstumas priklauso nuo projektuotojų, kurie kartu su koncesininku norėdami gauti statybos leidimą, privalės įrodyti jo pagrįstumą savivaldybei. Vertinimo kriterijus ir jo vertinimas balais „siūlomų sutarties sąlygų priimtumas konkurso dalyviui – 15“ yra ne objektyvus.

- Druskininkų slidinėjimo trasos – pagrindinis kriterijus, turintis didžiausią lyginamąjį svorį yra tai, kiek savivaldybei reikės investuoti ar kitaip tariant, kiek pats investuotojas ketina prisidėti prie projekto savo lėšomis. Tačiau atkreiptinas dėmesys, kad koncesijos atlygis apskritai nebuvo vertintas ir jis atsirado tik derybų metu tarp koncesininko ir suteikiančiosios institucijos. Koncesijos atlygis yra svarbus rodiklis, galintis savivaldybės biudžetui užkrauti ilgalaikę finansinių įsipareigojimų našta, o koncesijos atlygio mokėjimo savivaldybei atveju netgi generuoti papildomas pajamas. Todėl manome, kad koncesijos atlygis turėjo būti tarp vertinimo kriterijų.
- Klaipėdos arena – savivaldybė konkurso sąlygose nustatė dalį subjektyvių pasiūlymų vertinimo kriterijų, kurie ženkliai dalimi lemia galutinio konkurso balo dydį. Toks kriterijus kaip „verslo plano kokybė ir realumas“ yra subjektyvūs, neapibrėžti jokiais parametrais ir objektyviai išreiškiamais bei įvertinamais dydžiais.

Pažymėtina, kad kai konkurse dalyvauja tik vienas dalyvis, suteikiančiosios institucijos neturi pakankamai argumentų iš esmės tinkamai derėtis su koncesininku ir savo atžvilgiu pagerinti koncesijos sutarties sąlygas. Todėl atsiranda rizika, kad koncesijos sutartis bus pasirašyta atsižvelgiant į privataus sektoriaus norus ir galimybes, o ne suderintas su aktualiais viešojo sektoriaus poreikiais.

Siekiant didinti konkurso dalyvių skaičių, kuo anksčiau ir plačiau turi būti viešinama informacija apie planuojamą koncesijos projektą ir apie konkurso dėl koncesijos suteikimo organizavimo tvarką.

Pažymėtina, kad suteikiant viešąją darbų koncesiją, Koncesijų įstatymas įpareigoja suteikiančiąją instituciją įstatyme numatyta tvarka organizuoti konkursą ir apie jį skelbti Europos Sąjungos oficialiame leidinyje, „Valstybės žinių“ priede „Informaciniai pranešimai“ ir publikuoti per Centrinę viešųjų pirkimų informacinę sistemą³⁷. Audito metu gavome duomenų, kad viena savivaldybė buvo paprašiusi Viešųjų pirkimų tarnybos, kuri įpareigota skelbti viešųjų darbų koncesijų skelbimus Europos Sąjungos oficialiame leidinyje, paskelbti skelbimą apie ne viešųjų darbų, o apie paslaugų koncesijos suteikimo konkursą, tačiau Viešųjų pirkimų tarnyba tą padaryti atsisakė, nes teisės aktai jos neįpareigoja skelbti apie kitų rūšių koncesijas.

Kadangi koncesijos gali būti suteikiamos ne tik viešiesiems darbams, bet ir viešosioms paslaugoms teikti ir vykdant kitą ūkinę, komercinę veiklą, reglamentuotą Koncesijų įstatyme, manome, kad apie organizuojamus konkursus dėl koncesijų suteikimo, ne tik viešosios darbų koncesijos, bet ir visais kitais atvejais, turėtų būti skelbiama ne tik „Valstybės žinių“ priede „Informaciniai pranešimai“, bet ir Europos Sąjungos oficialiame leidinyje. Tai padėtų užtikrinti didesnę susidomėjimą koncesijų suteikimo konkursais, o dėl didesnės konkurencijos suteikiančiosios institucijos galėtų sulaukti pasiūlymų geresnėmis sąlygomis.

³⁷ Lietuvos Respublikos koncesijų įstatymas, 20(1) str. 2 p.

2.3. Koncesijos atlygių dydžiai tinkamai nepagrįsti

Koncesijų įstatyme³⁸ apibrėžiant koncesiją nurodoma, kad koncesininkas pagal koncesijos sutartį prisiima visą ar didžiąją dalį su tokia veikla susijusios rizikos bei atitinkamas teises ir pareigas, o koncesininko atlyginimą už tokią veiklą sudaro tik teisės užsiimti atitinkama veikla suteikimas ir pajamos iš tokios veiklos ar tokios teisės suteikimas ir pajamos iš tokios veiklos kartu su tokiu atlyginimu, mokamu koncesininkui suteikiančiosios institucijos, atsižvelgiant į jos prisiimtą riziką. Pažymėtina, kad tokia sąvoka kaip koncesijos atlygis teisės aktuose nėra apibrėžta. Koncesijų įstatyme³⁹ mokėjimai pagal koncesijos sutartį apibrėžiami kaip bet kokie mokėjimai koncesininkui už paslaugas, teikiamas pagal koncesijos sutartį, ir jų atlikimo tvarka numatoma ar aptariama koncesijos sutartyje vadovaujantis Lietuvos Respublikos įstatymų reikalavimais. Tačiau kokiais atvejais gali būti mokamas koncesijos atlygis ir kaip jis nustatomas, teisės aktai detaliau nereglamentuoja. Atkreiptinas dėmesys ir į tai, kad įstatyme minima tik galimybė koncesininkui gauti koncesijos atlygį, tačiau apie tokio atlygio mokėjimą suteikiančiajai institucijai užuominų nėra, todėl reikėtų aiškiau numatyti koncesininko mokėjimus.

Atsižvelgiant į tarptautinės praktikos koncesijos pagrindinius principus matyti, kad paprastai koncesininkas turėtų mokėti suteikiančiajai institucijai už galimybę vykdyti veiklą ir valdyti jiems patikėtą turtą. Ir tik išskirtiniais atvejais, kai paslauga yra būtina visuomenei, tačiau toks paslaugos teikimas ekonomiškai negyvybingas, galėtų būti mokami koncesijos atlygiai koncesininkui, tačiau jie negali būti susiję su eksploatavimo rizika, nes tokiu atveju sutartis bus klasifikuojama kaip paprastoji viešųjų pirkimų sutartis⁴⁰. Šiuo metu teisinis reglamentavimas labiau orientuotas į atlygio mokėjimą koncesininkui.

Iš Finansų ministerijos koncesijos sutarčių registre esančios 31 sutarties (2012-01-01) dešimtyje jų yra numatytas koncesijos atlygis. Žemiau pateikiamos audito metu nagrinėtos sutartys, kuriose yra numatytas koncesijos atlygis (2 lentelė).

2 lentelė. Koncesijos atlygio taikymas

Koncesija	Sutartyje numatytas metinis koncesijos atlygis, mln. Lt (su PVM)	Koncesijos atlygio mokėjimo laikotarpis	Per visą sutarties laikotarpį mokėtinas atlygis, mln. Lt (su PVM)	Galimybė suteikiančiajai institucijai gauti koncesijos atlygį	Pastaba
Kauno M.K. Čiurlionio tiltas	6,051	23 m.	139,183	Nenumatyta	
Panevėžio arena	2,065	15 m.	30,975	60 proc. gryno pelno, viršijančio 10 proc. pelno maržą, atitenka suteikiančiajai institucijai	
Druskininkų slidinėjimo trasos	1,8 mln. Lt pirmus dvejus metus, tolesniais metais iki 0,5 mln. Lt mokama	25 m.	Ne daugiau kaip 5,0 mln. Lt	Koncesininkas suteikiančiajai institucijai moka atlygį, jei bendrovės grynasis pelnas viršija 10 proc., atlygio dydis – 50	Nurodyti mokėjimai numatyti pirminėje sutartyje. Nuo 2009-11-30 visi koncesijos

³⁸ Lietuvos Respublikos koncesijų įstatymas, 2str. 1p.

³⁹ Lietuvos Respublikos koncesijų įstatymas, 27 str.

⁴⁰ Viešojo ir privataus sektorių partnerystės projektų vadovas, 1.4.3. dalis „Koncesijos“, www.pplietuva.lt

	faktinė patirtų nuostolių suma			proc. sumos, viršijančios 10 proc.	atlygiai abiem šalims panaikinti.
Kauno arena	3,253	25 m.	75,625	Nenumatyta	
Neringos priežiūra	6,0	5 m.	30,0	Nenumatyta	

Šaltinis – Valstybės kontrolė pagal savivaldybių pateiktus duomenis

Koncesijos atlygis turėtų būti mokamas tik tais atvejais, kai koncesininko veikla yra ekonomiškai neatsiperkanti, galutiniams vartotojams teikiamos socialinės lengvatos arba reguliuojamos koncesininko kainos. Nagrinėjant koncesijos atlygio nustatymo pagrindumą ir jo taikymą išryškėjo šie pagrindiniai trūkumai:

- Trūksta koncesijos atlygio apibrėžimo ir jo taikymo teisinio reglamentavimo.
- Tinkamai nepagrindžiamas koncesijos atlygio būtinumas ir jo dydis.

Pavyzdys

- Kauno arena – investiciniame projekte koncesijos atlygis nėra susietas su pajamų ir išlaidų skaičiavimais, daroma tik prielaida: „manome, kad koncesininkas galėtų sutikti valdyti Kauno areną, jei jam būtų mokamas metinis koncesijos atlygis, kurio dydis sudarytų 2-3 mln. Lt“.
- Panevėžio arena – koncesijos atlygio būtinumas galimybių studijoje apskritai nenagrinėtas.
- Druskininkų slidinėjimo trasos – koncesijos atlygio idėja atsirado tik derybų metu, jo dydžio pagrindumo savivaldybė negalėjo pateikti, o koncesininko verslo plane veikla numatoma pelninga.

- Koncesijos atlygis nesusijęs su prisiimtos rizikos dydžiu, nors tai numatyta Koncesijų įstatymo 2 straipsnio 1 dalyje.

Pavyzdys

Panevėžio arena – turto kapitalinį remontą atlieka savivaldybė, turto draudimas apmokamas taip pat savivaldybės sąskaita, koncesininkas neturi jokių įsipareigojimų investuoti, turtas yra pastatytas ir perduotas jam neatlygintinai naudoti, todėl iš esmės galima teigti, kad didžiosios dalies rizikų koncesininkas neprisiima, tačiau vis tiek yra mokamas koncesijos atlygis. Tokiu atveju yra atiduodamas turtas naudotis ilgam laikotarpiui ir dar mokama už jo naudojimą.

- Koncesijos atlygis nesusijęs su koncesininko veiklos rezultatais, todėl net koncesininkui dirbant pelningai nėra galimybės jį sumažinti arba apskritai atsisakyti.

Pavyzdys

- Kauno arena – koncesijos atlygis sutartyje nustatytas fiksuotas ir gali būti peržiūrėtas tik pasikeitus PVM dydžiui arba gali būti mažinamas tik taikant baudas už prisiimtų įsipareigojimų nevykdymą, tačiau galimybės jį mažinti, jeigu koncesininko veikla būtų pelninga, nėra.
- Panevėžio arena – jeigu koncesininko pelnas neviršija 10 proc. pelno maržos, tačiau dirba pelningai, koncesijos atlygio mažinti ar jį naikinti galimybės nėra.

- Suteikiančiosios institucijos nepasinaudoja galimybe gauti koncesijos atlygį už koncesininkui perduotą valdyti turtą, tačiau Koncesijų įstatymas tokios galimybės aiškiai ir neįvardina.

Pavyzdys

- Kauno arena – nors arenos tikslingumo įvertinime ir investiciniame projekte nurodyta, kad „koncesininkui gali būti nustatomi privalomi mokėjimai į savivaldybės biudžetą“ bei investiciniame projekte yra numatoma, kad „...savivaldybė galėtų svarstyti koncesininko prievolę mokėti atlygį savivaldybei už arenos eksploatavimą arba mokėti atlygį ir dalį gaunamų iš arenos pajamų“, tačiau sutartimi buvo nustatytas koncesijos atlygis mokėtinas koncesininkui, bet ne atvirkščiai.
- Druskininkų slidinėjimo trasos – atlikus sutarties pakeitimus ir panaikinus sutarties nuostatas dėl koncesijos atlygio mokėjimo, savivaldybė atsisakė ir galimybės gauti koncesijos atlygį, jeigu koncesininko veikla būtų pelninga. Tačiau reikia pastebėti, kad šiuo atveju koncesininkas investavo daugiau kaip 50 proc. objekto statybos kainos.
- Panevėžio arena – nors sutartyje ir nustatyta galimybė dalintis viršpelni, tačiau atsižvelgiant į tai, kad didžiąją dalį rizikos prisiima savivaldybė, manytina, kad koncesijos atlygis mokėtinas koncesininkui apskritai neturėjo būti svarstomas.

Atsižvelgiant į tai, kad mokėdama koncesijos atlygį suteikiančioji institucija prisiima ilgalaikius finansinius įsipareigojimus, kurie daro įtaką biudžeto skolinimosi rodikliams bei galimybėms finansuoti kitas savivaldybės funkcijas, koncesijos atlygis turėtų būti nustatomas tik tais atvejais, kai tinkamai ir pagrįstai išanalizuojamas jo būtinumas, o jo dydis turėtų būti siejamas su koncesininko priimtu rizikos dydžiu, teikiamų paslaugų ekonominiu neatsiperkamumu ir jo veiklos rezultatais. Kita vertus, nepagrįstas koncesijos atlygio mokėjimas neskatina koncesininko veikti efektyviai, kas gali neigiamai paveikti partnerystės projekto tikslų pasiekimą.

Manome, kad šia linkme turėtų būti tobulinami teisės aktai, aiškiau reglamentuojant koncesijos atlygio taikymo aspektus.

2.4. Pasirašytų koncesijų sutarčių sąlygos kartais yra blogesnės suteikiančiajai institucijai nei buvo numatytos konkurso sąlygose ar koncesininko pasiūlyme konkursui

Koncesijų įstatymo 13 straipsnio 4 dalyje nustatyta, kad „kai konkurso sąlygos numato preliminarinių neįpareigojančių ir išsamių įpareigojančių pasiūlymų teikimą, konkurso dalyvių išsamiuose įpareigojančiuose pasiūlymuose siūlomos sąlygos pagal konkurso sąlygose nustatytus vertinimo kriterijus negali būti blogesnės negu jų pateiktuose preliminariniuose neįpareigojančiuose pasiūlymuose“. Laikytina, kad vadovaujantis tuo pačiu principu koncesijos sutarties sąlygos po derybų suteikiančiajai institucijai neturėtų būti blogesnės nei buvo pateiktos koncesininko pasiūlyme konkursui.

Audito metu nustatėme atvejų, kai koncesijos sutarties sąlygos tapo mažiau naudingos suteikiančiajai institucijai nei buvo nustatytos konkurso sąlygose ar koncesininko įpareigojančiame pasiūlyme konkursui.

Pavyzdys

- Klaipėdos arena:
 - koncesijos konkurso sąlygos numatė Klaipėdos miesto savivaldybės tarybos teisę, o ne pareigą visiškai ar iš dalies atleisti koncesininką nuo žemės nuomos mokesčio mokėjimo. Pasirašytoje sutartyje numatoma jau iš anksto, kad toks mokeskis nebus mokamas, o tuo atveju, jeigu Taryba neatleistų koncesininko nuo šio mokesčio mokėjimo, sutartyje jau numatytas jo kompensavimas.
 - Pagal su koncesininku pasirašytą sutartį, sutarties vykdymo užtikrinimo suma nuo

- konkurso sąlygų sumažėjo 25 kartais (nuo 2,5 mln. Lt iki 100 tūkst. Lt), kas stipriai sumažina koncesijos sutarties įvykdymo užtikrinimą ir dėl to galimai atsirasiančių suteikiančiosios institucijos nuostolių atlyginimo garantiją.
- Pagal su koncesininku pasirašytą sutartį nėra numatyta realių sankcijų už koncesininko įsipareigojimą suorganizuoti ne mažiau kaip 50 renginių neįvykdymą, nors konkurso sąlygose buvo numatyta, kad koncesininkui pažeidus įsipareigojimą suorganizuoti minimalų renginių skaičių, jis mokės 25 tūkst.. Lt plus PVM (jei taikoma) baudą už kiekvieną nesuorganizuotą renginį.
 - Panevėžio arena:
 - UAB „Miesto arena“ pateiktame 2007-05-10 pasiūlyme nurodyta, kad Panevėžio universalioje sporto arenoje per metus bus organizuojama vidutiniškai 60 renginių, neįskaičiuojant treke vykšančių dviračių sporto treniruočių ir varžybų. Pasirašytoje 2007-07-03 koncesijos sutartyje nustatytas 10 renginių mažesnis bendras minimalus renginių skaičius per metus, t. y. 50 renginių (įskaitant 20 suteikiančiosios institucijos renginių). Be to, nors nei konkurso sąlygose, nei UAB „Miesto arena“ pateiktame pasiūlyme nėra užsimenama apie suteikiančiosios institucijos renginius, tačiau koncesijos sutartyje po derybų atsiranda suteikiančiosios institucijos įsipareigojimas surengti 20 renginių, kurių jai nesurengus atitinkamai mažinamas metinis bendras renginių skaičius. Taigi iš esmės koncesininkas koncesijos sutartimi įsipareigojo savo rizika surengti tik 30 renginių.
 - Koncesininko įpareigojančiame pasiūlyme taip pat buvo nurodytas 1,77 mln. Lt (su PVM) koncesijos atlygio dydis, kuris per derybas padidėjo iki 2,065 mln. Lt (su PVM) ir toks buvo nurodytas koncesijos sutartyje. Derybų metu šis koncesijos atlygio padidėjimas argumentuotas koncesininko prisiimamu įsipareigojimu atlikti einamąjį arenos remontą. Kapitalinį remontą sutiko atlikti savivaldybė⁴¹.

Kaip matome iš savivaldybių pravesių derybų, jos iš esmės buvo nesėkmingos, nes konkurso sąlygose ir įpareigojančiuose pasiūlymuose esančios sąlygos po derybų tapo mažiau naudingos suteikiančiosioms institucijoms. Tokie skirtumai tarp konkurso sąlygų ir įpareigojančio koncesininko pasiūlymo su pasirašyta koncesijos sutartimi iškraipo konkursų skaidrumą, diskriminuoja kitas įmones, kurios rodė susidomėjimą šiuo konkursu bei parodo, kad suteikiančiosios institucijos ne visada derybų metu geba pagerinti koncesijų sąlygas viešajam sektoriui.

2.5. Rizikos ne visada priskiriamos geriausiai jas valdančiai šaliai

VŽPP ir koncesijos turi bendrą bruožą naudoti privatų sektorių siekiant gauti didesnę vertę už pinigus, didinti efektyvumą ir abiem atvejais rizikos perdavimas privačiam operatoriui yra matomas kaip pagrindinis vertės už pinigus užtikrinimo veiksnys. Ir nors VŽPP ir koncesijos projektai turi daug bendrų bruožų, tačiau pagrindiniai skirtumai yra rizikos perdavimo lygis ir mokamas atlygis. Nors abiem atvejais rizika perkeliama privačiam partneriui, tačiau rizikos perkėlimo dydis, ypač paklausos rizikos, paprastai yra didesnis koncesijos projektų atveju. Kitas skirtumas, nors abiem atvejais privatus partneris gali gauti iš viešojo subjekto atlygį, koncesijos įprastai didžiąją dalį pajamų generuoja iš galutinių vartotojų ir daugelis negauna jokių atlygių iš viešojo sektoriaus. Netgi vietoj to, kad viešasis sektorius mokėtų atlygį už paslaugų teikimą operatoriui, koncesijos atveju privatus partneris moka atlygį viešajam sektoriui už suteiktą teisę naudotis turtu⁴².

⁴¹ Panevėžio miesto savivaldybės administracijos komisijos koncesijų konkursams organizuoti 2007-06-06 protokolo Nr. 6 11.3. punktas.

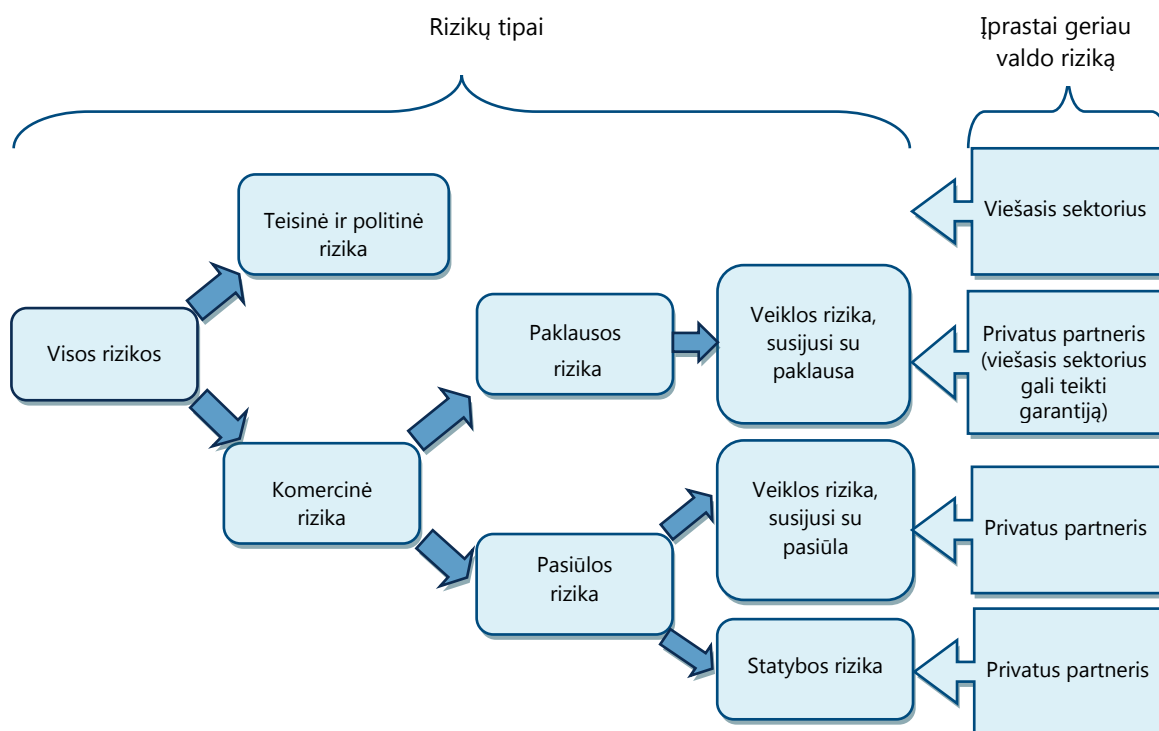
⁴² Public-Private Partnerships: In Pursuit of Risk Sharing and Value for Money – ISBN-978-92-64-04279-7 © OECD 2008
<http://www.oecd->

Koncesijos įstatyme⁴³ apibrėžiant koncesijos sąvoką nurodoma, kad koncesininkas pagal koncesijos sutartį prisiima visą ar didžiąją dalį su tokia veikla susijusios rizikos. Rizikos paskirstymo tarp viešojo ir privataus sektorių partnerystės projekto šalių tvarkos aprašas⁴⁴ nustato rizikos paskirstymo tarp partnerystės projekto šalių principus:

- Pagrindinis rizikos paskirstymo principas – rizika priskiriama tai partnerystės projekto šaliai, kuri mažiausiomis sąnaudomis geriausiai sugeba ją valdyti.
- Rizika, kuri negali būti priskiriama tik vienai partnerystės projekto šaliai, pasidalijama tarp abiejų partnerystės projekto šalių.
- Nustačius galimą riziką, ji priskiriama partnerystės projekto šalims ir sudaroma rizikos paskirstymo matrica. Jeigu rizika yra priskiriama abiem partnerystės projekto šalims, rizikos paskirstymo matricoje nurodoma, kokią dalį tokios rizikos prisiima kiekviena partnerystės projekto šalis.
- Sudaryta rizikos paskirstymo matrica yra neatsiejama investicijų projekto galimybių studijos, partnerystės projekto ir partnerystės sutarties dalis.

Nors minėtas tvarkos aprašas išskiria daug rizikos rūšių ir porūšių, tačiau tarptautinėje praktikoje⁴⁵ rizikos skirstomos į dvi pagrindines grupes: komercinė rizika ir teisinė bei politinė rizika. Partnerystės projektų sėkmė daugiausiai priklauso nuo teisingo rizikų pasidalijimo ir jų valdymo. Paprastai privatus sektorius geriau valdo komercinę riziką, tuo tarpu politinė ir teisinė rizika turėtų būti priskiriama viešajam sektoriui.

3 pav. Rizikos tipai ir jos valdymas



Šaltinis – Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacija⁴⁶

library.org/docserver/download/4208041e.pdf?expires=1370439457&id=id&accname=ocid72023333&checksum=C5D2C5056E66252AAFA60C7011601926

⁴³ Lietuvos Respublikos koncesijų įstatymas, 2str. 1p.

⁴⁴ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2009-11-11 nutarimas Nr.1480 „Dėl viešojo ir privataus sektorių partnerystės“.

⁴⁵ Public-Private Partnerships in pursuit of risk sharing and value for money, OECD 2008.

⁴⁶ Public-Private Partnerships in pursuit of risk sharing and value for money, OECD 2008.

Koncesijos sutartyse turi būti nustatytos koncesininko ir suteikiančiosios institucijos rizikos, susijusios su sutartyje nustatytais šalių įsipareigojimais, pasidalijimas⁴⁷.

Audito metu vertinome, ar (ir kaip) koncesijos sutartyse yra apibrėžtas rizikos tarp šalių pasidalijimas, ar šalys prisiima tas rizikas, kurias gali geriausiai valdyti. Išanalizavę pasirinktas koncesijos sutartis nustatėme šias problemas:

- Kai kuriose sutartyse nėra tinkamai apibrėžtas rizikos pasidalijimas, dalis rizikų apskritai neapibrėžtos, tačiau galima spėti iš konteksto, kuri šalis jas prisiėmė, tačiau kilus ginčams gali atsirasti rizikos prisiėmimo problemų.

Pavyzdys

Panevėžio arena – koncesijos sutartyje nebuvo nustatyta, kas prisiima mokesčių pasikeitimo rizikas. Pasikeitus PVM mokesčio dydžiui buvo atlikti sutarties pakeitimai ir PVM padidėjimo riziką tuo atveju prisiėmė koncesininkas.

- Sutartyse teigiama, kad visą arba didžiąją dalį rizikos prisiima koncesininkas, tačiau kitos sutarties nuostatos šį faktą paneigia.

Pavyzdys

Panevėžio arena – koncesijos sutartyje numatyta, kad visą veiklos riziką prisiima koncesininkas, tačiau faktiškai tiek komercinę riziką, tiek turto išlaikymo ir draudimo rizikas prisiima suteikiančioji institucija.

Pažymėtina, kad kai didžiąją dalį rizikų prisiima suteikiančioji institucija, tokia situacija prieštarauja Koncesijų įstatymo 2 straipsnio 1 daliai, kur nustatyta, kad „koncesininkas pagal koncesijos sutartį prisiima visą ar didžiąją dalį su tokia veikla susijusios rizikos...“.

- Dalį rizikų prisiima viešasis sektorius, nors geriau tokias rizikas valdytų privatus partneris ir priešingai.

Pavyzdys

Panevėžio arena – kapitalinį remontą, draudimą, bei komercinę veiklos riziką geriau valdytų privatus partneris, o mokestinė rizika galėtų atitekti valstybei, tačiau koncesijos sutartyje nustatyta priešingai.

Klaipėdos arena – kapitalinis remontas geriau būtų atliekamas koncesininko, kadangi jis atsakingas už to turto naudojimą, eksploatavimą ir saugojimą, tačiau koncesijos sutartimi tai pavesta suteikiančiajai institucijai.

- Investiciniuose projektuose ir galimybių studijose numatomas rizikų pasidalijimas neatitinka numatyto koncesijų sutartyse.

Pavyzdys

Kauno arenos ir Panevėžio arenos atvejais investiciniame projekte buvo numatyta, kad koncesininkas prisiims visą riziką, tačiau pasirašytose koncesijų sutartyse buvo numatytas koncesijos atlygis. Taip suteikiančioji institucija prisiėmė dalį komercinės rizikos.

- Koncesijos atlygis nesusijęs su rizikos prisiėmimo dydžiu.

⁴⁷ Lietuvos Respublikos koncesijų įstatymas, 22 str. 1 d.

- Nepagrįstai viešasis sektorius prisiima paklausos riziką.
- Savivaldybių kontrolieriai dažniausiai nepasisako apie rizikų pasidalijimą tarp šalių.

Atkreiptinas dėmesys, kad nuo 2010 metų įsigaliojus naujai Koncesijos įstatymo redakcijai Finansų ministerija suteikiančiosioms institucijoms teikia nuomonę dėl sutarties finansinių sąlygų, kartu vertindama ir rizikų pasidalijimą. Tačiau audito metu nagrinėtos koncesijos sutartys dar nebuvo vertintos Finansų ministerijos, o įsigaliojus tokiam reikalavimui naujų sutarčių iki šiol nebuvo pasirašyta.

2.6. Ne visada tinkamai nustatyta koncesininkų atsakomybė už koncesijos sutartimi prisiimtų įsipareigojimų neįvykdymą

Pasirašius koncesijos sutartį suteikiančioji institucija ir koncesininkas įsipareigoja vykdyti joje nustatytas pareigas, todėl siekiant, kad tai būtų atliekama tinkamai, svarbu sutartyse nustatyti atitinkamą kiekvienos šalies atsakomybę ir sankcijas už jų nevykdymą ar netinkamą vykdymą. Kaip poveikio priemonės gali būti numatytos baudos, delspinigiai, netesybos, nuostolių padengimas, kompensacijos ir kita. Tačiau svarbu, kad sutartyje nustatytos sankcijos būtų atgrasančios, o jų dydis leistų nukentėjusiai šaliai pačiai ar su trečiųjų šalių pagalba be nuostolių įvykdyti kaltosios šalies pareigas.

Nagrinėdami pasirinktų koncesijų sutarčių vykdymą pastebėjome, kad ne visada sutartyje numatyti įsipareigojimai vykdomi laiku ir atitinka numatytus kiekybinius ir kokybinius reikalavimus, o atsakomybė už prisiimtų įsipareigojimų neįvykdymą nenumatyta arba numatyta, tačiau nepakankamai atgrasanti.

Pavyzdys

- Klaipėdos arena – konkurso sąlygų sutarties projekte buvo numatyta bauda už renginių kiekio nesuorganizavimą, tačiau pasirašytoje koncesijos sutartyje tokios sankcijos nėra. Tai esminė ir reikšminga koncesijos sutarties sąlyga, todėl poveikio priemonės už jos nevykdymą yra būtinos.
- Panevėžio arena – sutartyje numatyti du esminiai arenos panaudojimo rodikliai – renginių kiekis ir vidutinis jos užimtumas renginių metu. Baudos numatytos tik dėl renginių skaičiaus, tačiau už arenos minimalaus užimtumo nevykdymą bauda nenumatyta. Taip pat atkreiptinas dėmesys, kad bauda, numatyta už renginių kiekį, nėra pakankamai atgrasanti. Koncesininkas įsipareigoja suorganizuoti 30 renginių, o už kiekvieną nesuorganizuotą renginį numatyta 20 tūkst. Lt bauda. Taigi už visus nesuorganizuotus renginius maksimali bauda galėtų daugiausiai siekti 600 tūkst. Lt, kai tuo tarpu koncesininkui mokamas koncesijos atlygis yra apie 3 kartus didesnis (virš 2 mln. Lt).
- Utenos hipodromas – pagal koncesijos sutarties sąlygas, esminiu pažeidimu nelaikomas viešųjų paslaugų teikimo nevykdymas, nors ši veikla yra koncesijos sutarties dalykas. Sutartyje nėra numatytų jokių koncesininko viešųjų paslaugų vykdymo užtikrinimo priemonių – sankcijų koncesininkui.

Nustatyta, kad yra tokių koncesijos sutarčių, kai suteikiančiosios institucijos sutartyse tinkamai nenustato minimalių siektinų rezultatų, todėl taikyti poveikio priemones koncesininkui tampa beveik neįmanoma.

Pavyzdys

- Utenos hipodromas – koncesijos sutartyje nenustatytas tikslus ir aiškus teiktinų viešųjų paslaugų pobūdis ir mastas: nenurodytos koncesininkui perduodamos teikti konkrečios viešųjų paslaugų rūšys bei jų apimtys. Taip suteikiančioji institucija iš esmės neįpareigojo koncesininko suteikti tam tikrą kiekį ir tam tikros kokybės paslaugų, nors perleido jam valdyti ir eksploatuoti savo turtą.

Tai rodo, kad koncesijos sutartyse ne visada tinkamai numatyta koncesininkų atsakomybė už įsipareigojimų nevykdymą, o numatytų sankcijų dydis ne visada pakankamai atgraso, o tai neskatina koncesininko siekti geresnių veiklos rezultatų.

2.7. Ne visada tinkamai užtikrinama perduoto koncesininkams turto priežiūra ir remontas

Koncesijų įstatyme numatyta, kad koncesininko perimtas valdyti ir (ar) naudoti valstybės, savivaldybės ir (arba) valstybės ar savivaldybės kontroliuojamų asmenų nuosavybės, patikėjimo teise valdomas ir (ar) naudojamas turtas turi būti apdraustas koncesijos sutartyje išdėstytomis sąlygomis⁴⁸ ir visais atvejais koncesijos sutartyje turi būti reikalavimas, kad koncesininkas sudarytų su koncesijos projekto įgyvendinimu susijusias draudimo sutartis⁴⁹. Vienais atvejais koncesijos sutartyse gali būti numatyta, kad draudimo naudos gavėjas bus suteikiančioji institucija, kitais atvejais – koncesininkas, tačiau visais atvejais turi būti konkrečiai įvardintas draudimo naudos gavėjas ir numatyta, kad draudimo išmoka bus panaudota turtui atstatyti.

Pavyzdys

Panevėžio sporto klubas – koncesijos sutartyje numatyta, kad koncesininkas privalo sudaryti ir sutarties galiojimo laiką turėti galiojančią turto draudimo sutartį ir įsipareigoja lėšas, gautas kaip infrastruktūros objekto draudimo išmoką, skirti infrastruktūros objekto atstatymui, o jei draudimo išmokos nepakanka infrastruktūros objektui atstatyti – likusią dalį skirti iš savo lėšų. Tokiu atveju koncesininkas prisiima visą riziką susijusią su draudiminiu įvykiu.

Ne visais atvejais užtikrinama, kad įvykus draudiminiam įvykiui draudimo išmoka bus panaudota koncesijos objekto atstatymui.

Pavyzdys

Druskininkų slidinėjimo trasos – koncesijos sutartyje numatyta, kad visas turtas draudžiamas visam sutarties galiojimo laikotarpiui Druskininkų savivaldybės naudai. Tačiau atlikus draudimo dokumentų analizę, nustatyta, kad draudimo polise nurodyti du naudos gavėjai: 54,8 proc. turto draudžiama banko Snoras naudai ir 45,2 proc. turto draudžiama Druskininkų savivaldybės naudai. Koncesininkas be savivaldybės susitikimo dalį turto apdraudė banko Snoras naudai neužtikrindamas, kad įvykus draudiminiam įvykiui bankas gautą draudimo išmoką panaudos koncesijos objekto atstatymui.

⁴⁸ Lietuvos Respublikos koncesijų įstatymas, 3 str. 7 d.

⁴⁹ Lietuvos Respublikos koncesijų įstatymas, 22 str. 2 d.

Nors Koncesijų įstatyme numatytas reikalavimas turėti draudimo sutartis visą sutarties galiojimo laikotarpį, tačiau audito metu nustatyta atveju, kai draudimo sutartys suteikiančiosioms institucijoms nepateiktos. Tokiu atveju galima teigti, kad suteikiančiosios institucijos netinkamai atliko koncesijos sutarties vykdymo priežiūrą ir neužtikrino, kad koncesijos objektas būtų apdraustas.

Pavyzdys

Panevėžio sporto klubas – koncesijos sutartyje numatyta, kad koncesininkas privalo sudaryti ir sutarties galiojimo laiką turėti galiojančią turto draudimo sutartį, o Panevėžio teniso kortų sutartyje nėra numatytos prievolės drausti turtą, išskyrus 23.1 p., kur numatyta, kad būtų sudarytos infrastruktūros objekto statybos darbų visų rizikų (CAR) draudimo sutartys, kurios galiotų visą objekto statybos darbų laiką. Nustatyta, kad turtas faktiškai nėra apdraustas.

Pasibaigus koncesijos sutarties galiojimui, pagal koncesijos sutartį koncesininko valdytas ir (ar) naudotas valstybės, savivaldybės ir (arba) valstybės ar savivaldybės kontroliuojamų asmenų nuosavybės, patikėjimo teise valdytas ir (ar) naudotas turtas turi būti sugrąžintas ne blogesnės būklės, kurios jį gavo koncesininkas, atsižvelgiant į normalų nusidėvėjimą, arba koncesijos sutartyje sutartos būklės⁵⁰. Norint tinkamai užtikrinti perduoto turto priežiūrą, turėtų būti atliekami naudojamo turto einamasis ir kapitalinis remontas.

Audito metu pastebėta, kad einamąjį remontą visais atvejais koncesijų sutartyje įsipareigoja atlikti koncesininkai. Kapitalinį remontą dažniausiai įsipareigoja atlikti taip pat koncesininkas, nors kai kuriose koncesijų sutartyse juos atlikti yra įsipareigojusios suteikiančiosios institucijos. Pažymėtina, kad ne visais atvejais yra numatyta atsakomybė, jei einamasis ir (ar) kapitalinis remontas laiku nebus vykdomi.

Pavyzdys

- Panevėžio arena – koncesijos sutartyje nustatyta, kad turto einamąjį remontą turi atlikti koncesininkas, tačiau kapitalinis remontas yra atliekamas savivaldybės. Panevėžio arenos visas turtas yra draudžiamas savivaldybės. Per 15 koncesijos metų savivaldybė turto draudimui esant dabartinių įmokų dydžiui turės sumokėti apie 600 tūkst. Lt, o jeigu koncesija bus pratęsta iki 25 metų, per tą laikotarpį draudimo sumos įmokos sieks 1 mln. Lt. Kadangi turtas yra perduotas koncesininkui eksploatuoti, valdyti, prižiūrėti, vykdyti jame veiklą ir gauti pajamas, todėl ir turto kapitalinis remontas bei draudimas turėtų būti atliekamas koncesininko sąskaita. Šioje sutartyje nėra numatytos atsakomybės koncesininkui, jei jis neužtikrins einamojo remonto.
- Klaipėdos arena – koncesijos sutartyje kapitalinį remontą atlikti įsipareigojusi Klaipėdos miesto savivaldybė, nors pagal konkurso sąlygas kapitalinį remontą buvo numatyta vykdyti koncesininkui. Manome, kad ir šios koncesijos sutarties atveju, kapitalinis remontas turėtų būti priskiriamas koncesininkui, kadangi jam perduotas turtas valdyti, eksploatuoti ir gauti pajamas.

Reikia pažymėti, kad tais atvejais, kai kapitalinį remontą įsipareigoja atlikti suteikiančioji institucija, tai neskatina koncesininko eksploatuoti turtą efektyviausiai. Be to, koncesijos laikotarpiui turtas perduodamas valdyti koncesininkui tam tikros būklės ir sutariama, kokios būklės jis jį grąžins, todėl nėra pagrindo suteikiančiosioms institucijoms organizuoti ir finansuoti bet kokio dydžio remontus. Pabrėžtina, kad statybos (remonto) riziką geriau valdo privatus

⁵⁰ Lietuvos Respublikos koncesijų įstatymas, 3 str. 9 d

partneris, todėl jis komercinės eksploatacijos pagrindu gautomis pajamomis ir turėtų atlikti valdomų objektų kapitalinį remontą.

2.8. Kontrolės institucijos nepakankamai įvertina koncesijų sąlygas

Koncesijų suteikimo priežiūrą kiekvienu konkrečiu atveju atlieka dvi institucijos: Finansų ministerija teikia pritarimą arba atskirą nuomonę dėl koncesijos sutarties finansinių sąlygų⁵¹ ir rizikos paskirstymo tarp projekto šalių priimtumo ir tinkamumo⁵², o savivaldybių Kontrolės ir audito tarnybos teikia išvadas, suteikiančias savivaldybės tarybai pagrindą tvirtinti koncesijos konkurso sąlygas ir pagrindines koncesijos sutarties sąlygas, rengia išvadas galutiniam koncesijos sutarties projektui⁵³.

Finansų ministerija, kai koncesiją suteikiančioji institucija yra centrinės valdžios įstaiga, jai teikia pritarimą (įpareigojantis) dėl koncesijos sutarties finansinių sąlygų ir rizikos paskirstymo tarp projekto šalių priimtumo ir tinkamumo. Kai koncesiją suteikiančioji institucija yra savivaldybės įstaiga, Finansų ministerija dėl to paties jai teikia atskirą nuomonę (neįpareigojanti).

Kadangi Finansų ministerija teikti pritarimus ir nuomones dėl koncesijų finansinių sąlygų ir rizikos pasidalijimo įpareigota tik nuo 2010 m. sausio 1 d., todėl nuomonių apie audito metu nagrinėtas koncesijų sutartis nebuvo teikusi.

Koncesijos sutarčių sudarymą, suteikiančiųjų institucijų turto ir lėšų panaudojimą joms įgyvendinti tikrina savivaldybių Kontrolės ir audito tarnybos⁵⁴. Po šių išvadų savivaldybės tarybos priima sprendimus dėl tolesnės koncesijų eigos. Tačiau savivaldybės savo pirmąjį sprendimą koncesijų suteikimo procese priima dėl koncesijos tikslingumo. Taip tarybos patvirtina galimybių studijų ir investicinių projektų rezultatus, turinčius įrodyti koncesijos suteikimo privačiam partneriui didesnę naudą už pinigus nei tas paslaugas teiktų ir infrastruktūrą valdytų viešasis sektorius, tradicinio viešojo pirkimo vykdymą ir pan. Savivaldybių Kontrolės ir audito tarnybos išvadų dėl koncesijos tikslingumo neteikia, nes tai nenumatyta teisės aktuose.

Kadangi koncesijų sutartys yra ilgalaikės, o jų vertė didelė, todėl manome, kad koncesijos sutarčių priežiūra turi būti gana griežta. Dėl to tikslinga būtų nustatyti pareigą savivaldybių Kontrolės ir audito tarnyboms teikti išvadas dėl koncesijų tikslingumo, nes kuo anksčiau bus nustatytos koncesijų suteikimo proceso klaidos, tuo greičiau galės būti užkirstas kelias netikslingų koncesijos sutarčių sudarymui, pareikalauta tinkamų tikslingumo įrodymų bei sutaupyta dokumentų rengimo ir kitų viešojo sektoriaus išteklių.

Pavyzdys

Kaip paminėta ataskaitos 2.1 skyriuje, nei viename koncesijos tikslingumo įrodomajame darbe (galimybių studijoje, investiciniame projekte) net nesvarstytas viešojo sektoriaus paslaugų teikimas ar infrastruktūros valdymas ir to kaštai, kas iš esmės yra būtina siekiant viešojo sektoriaus funkcijas perduoti privačiam partneriui. Tokiems atvejams nepasikartoti padėtų savivaldybių Kontrolės ir audito tarnybų išvados dėl koncesijų tikslingumo.

Susipažinę su audito metu nagrinėtoms koncesijoms pateiktomis savivaldybių Kontrolės ir audito tarnybų išvadomis nustatėme, kad dauguma jų apsiriboja tik teisiniu koncesijų vertinimu, o ekonominiai, socialiniai, finansiniai, ūkiniai ir kiti aspektai nevertinami.

⁵¹ Lietuvos Respublikos koncesijų įstatymas, 28¹ str. 1 d., 2009-06-16 Nr. XI-302.

⁵² Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2009-11-11 nutarimas Nr. 1480 "Dėl viešojo ir privataus sektorių partnerystės" 11 p.

⁵³ Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas, 1994-07-07 Nr. I-533, 2008-09-15 Nr. X-1722, 27 str. 4 d.

⁵⁴ Lietuvos Respublikos koncesijų įstatymas, 28¹ str.

Kadangi šiuo metu nėra jokių teisinių ar metodinių reikalavimų savivaldybių Kontrolės ir audito tarnybų išvadomis, todėl jos vertinamos tik teisėtumo požiūriu. Manome, kad siekiant efektyvesnės šių institucijų veiklos koncesijų srityje būtinas detalesnis jų veiklos reglamentavimas (metodikos ar pan.), konkretizuojant išvadų turinį, vertinimo kriterijus ir kt.

Kaip minima 3.2. ataskaitos poskyryje, suteikiančiosios institucijos ne visada kokybiškai prižiūri koncesijos projektų įgyvendinimą, be to audito metu nustatėme atvejų, kai savivaldybės neatsižvelgė į Kontrolės ir audito tarnybų pateiktus reikšmingus pastebėjimus, todėl manome, kad Finansų ministerijos nuomonės dėl koncesijų finansinių sąlygų ir rizikos pasidalijimo bei savivaldybių Kontrolės ir audito tarnybų išvados dėl koncesijų tikslingumo, konkurso ir pagrindinių sutarties sąlygų bei galutinio koncesijos sutarties projekto suteikiančiosioms institucijoms turėtų būti privalomos vykdyti.

CPVA mano, kad būtų tikslinga vienai valstybės institucijai pavesti visų koncesijų (o gal ir visų VPSP) projektų įgyvendinimo kontrolės vykdymą suteikiant teisę priimti suteikiančiosioms institucijoms ir privatiems partneriams privalomus vykdyti sprendimus. Manome, kad toks variantas svarstytinas, nes tiek iki koncesijos sutarčių pasirašymo, tiek jas vykdant suteikiančiųjų institucijų priežiūros kokybė nėra tinkama.

3. AR KONCESIJŲ SUTARTYS VYKDOMOS TINKAMAI, O JŲ PRIEŽIŪRA EFEKTYVI?

3.1. Kartais koncesijų sutarčių pakeitimai iškraipo konkurso rezultatus ir pablogina sąlygas suteikiančiajai institucijai

„Suteikiančioji institucija turi tokią pačią teisę susitarti dėl vėlesnių sudarytos koncesijos sutarties pakeitimų, nekeisdama esminių sudarytos sutarties sąlygų, jei tokie pakeitimai atitinka viešuosius interesus, kaip ir tardamasi dėl pradinių sutarties sąlygų“⁵⁵.

Koncesijų įstatyme nėra apibrėžta, kas laikytina esminėmis sutarties sąlygomis. Kai kuriais atvejais prie esminių sutarties punktų yra priedas, kad punktas yra esminė sutarties sąlyga, arba konkretūs darbai ar paslaugų teikimas nurodyti kaip esminiai, tačiau neretai koncesijos sutartyse nėra aiškiai nurodyta, kurie sutarties punktai ar sąlygos yra esminiai.

Pavyzdys

- Kauno arena – koncesijos sutartyje prie esminių sutarties punktų yra priedas, kad punktas yra esminė sutarties sąlyga.
- Utenos hipodromas – sutartyje nurodyta kurie pažeidimai yra esminiai koncesijos sutarties pažeidimai. Šios sutarties atveju nurodyta, kad Investicinio plano nevykdymas yra esminis sutarties pažeidimas, tačiau teikiamos paslaugos nėra įvardintos kaip esminė sutarties sąlyga.

Tai svarbu ir todėl, kad dažnai koncesijos sutarčių baudų ir sutarties nutraukimo sąlygose nurodoma, kad „padarius esminį sutarties pažeidimą“, t. y. neįvykdžius esminės sutarties sąlygos gali būti taikoma bauda ar netgi nutraukiama sutartis. Manome, kad tikslinga aiškiai ir konkrečiai

⁵⁵ Lietuvos Respublikos koncesijų įstatymas, 21 str.

koncesijos sutartyse nurodyti, kurios sutarties sąlygos yra esminės. Tai supaprastintų sutarčių nuostatų traktavimą ir padėtų išvengti dalies ginčų tarp suteikiančiųjų institucijų ir koncesininkų.

Koncesijos sutarčių pakeitimai kai kuriais atvejais pablogina sąlygas suteikiančiajai institucijai ir iškraipo konkurso rezultatus.

Pavyzdys

Panevėžio arena – 2010 ir 2011 m. sutarties pakeitimuose buvo nustatyta, kad koncesijos sutartyje nurodytos sąlygos dėl renginių vidutinio užimtumo t. y. sąlygos, kad vidutiniškai renginiuose turi būti užimta ne mažiau kaip 50 proc. visų Panevėžio arenoje įrengtų stacionarių sėdimų vietų, neįvykdymas nebus laikomas koncesininko įsipareigojimų netinkamu vykdymu ar pažeidimu. Atkreiptinas dėmesys, kad minėtais sutarimais buvo sumažintas esminis koncesininko įsipareigojimas, nes jis buvo numatytas konkurso sąlygose, todėl iš esmės negalėjo būti keičiamas. Taip buvo pažeistas visų konkurso dalyvių lygiateisiškumo principas.

Kai kuriais atvejais koncesijos sutarties pakeitimai iš esmės nepakeičia konkurso rezultatų, tačiau atsisakoma galimybės suteikiančiajai institucijai gauti pajamas ateityje, koreguojami darbų atlikimo terminai.

Pavyzdys

- Druskininkų slidinėjimo trasos – atliktas esminis sutarties pakeitimas dėl koncesijos atlygio panaikinimo tiek suteikiančiajai institucijai, tiek koncesininkui. Reikia pastabėti, kad koncesijos atlygis atsirado tik derybų metu. Pirminėje koncesijos sutartyje buvo numatytas 1,8 mln. Lt koncesijos atlygis koncesininkui. Maksimalus viso atlygio dydis per visą koncesijos laikotarpį – 5 mln. Lt. Tuo tarpu koncesininkas suteikiančiajai institucijai įsipareigojo mokėti 50 proc. pelno dalį nuo per metus viršijančios 10 proc. pelno dalies. Tačiau 2009 m. gruodžio 21 d. buvo pasirašytas papildomas susitarimas ir koncesijos atlygis abiem sutarties šalims panaikintas. Iš esmės konkurso rezultatų ir sąlygų suteikiančiajai institucijai šis pakeitimas nepablogina, tačiau atsisakius koncesijos atlygio, buvo atsisakyta galimybės savivaldybei gauti pajamas, jeigu projekto veikla būtų sėkminga ir pelninga.
- Panevėžio teniso kortai – buvo pasirašytas sutarties pakeitimas, kuriuo buvo koncesininko naudai pakoreguotos darbų atlikimo datos.

Koncesijų sutarčių pakeitimais sudarant mažiau palankias sąlygas suteikiančiajai institucijai ir pagerinant sąlygas koncesininkui yra pažeidžiami konkurso dalyvių lygiateisiškumo, nediskriminavimo ir skaidrumo principai. Koncesijos sutarties pakeitimai galimi tik tuo atveju, jeigu jie nekeičia esminių konkurso ir sutarties sąlygų.

3.2. Suteikiančiosios institucijos nepakankamai kontroliuoja koncesijų sutarčių vykdymą

Koncesijos projekto sėkmė ir tikslų pasiekimas daugiausiai priklauso ne tik nuo sutartyje tinkamai aptartų sąlygų ir rizikos pasidalijimo tarp partnerių, bet ir nuo sutarties faktinio įgyvendinimo. Suteikiančiosios institucijos koncesijos sutartimis perduoda koncesininkui valdyti turtą bei suteikia teisę teikti viešąsias paslaugas, tačiau iš esmės lieka šio turto savininkės ir atsakingos už viešosios paslaugos kokybės teikimą visuomenei. Todėl šios turėtų sukurti sutarčių vykdymo kontrolės modelį, kuris padėtų užtikrinti, kad sutartyje numatyti įsipareigojimai vykdomi, o nevykdymo atveju būtų taikomos sutartyse numatytos priemonės.

Ir perspektyviausia sutartis, žadanti didelę vertę už pinigus, jeigu netinkamai bus valdoma, gali nulemti didesnes sąnaudas, išiekvotus išteklius ir suinteresuotų asmenų kritiką. Turėtų būti sukurta projekto įgyvendinimo priežiūros komanda, su tinkama kvalifikacija tinkamai valdyti projektą. Taip pat turėtų būti aiškiai apibrėžiamos komandos funkcijos ir atsakomybės.⁵⁶

Pagrindinis rodiklis, parodantis, ar viešasis sektorius gauna vertę už pinigus, yra tas, kai gaunamos tokios paslaugos, kurių buvo tikimasi. Todėl viešasis sektorius turėtų įsitikinti, ar teikiamų paslaugų kokybė atitinka sutartinius įsipareigojimus ir šiandieninius poreikius, o jeigu reikia derėtis dėl sąlygų keitimo, tam turi būti atliekama išsami projekto vykdymo analizė⁵⁷.

Koncesijos įstatyme⁵⁸ nustatyta, kad už koncesijos sutarties sudarymą ir jos sąlygų vykdymą yra atsakinga suteikiančioji institucija.

Iš esmės visose mūsų audito metu analizuotose koncesijose šiuo metu yra sudarytos koncesijos sutarties vykdymo priežiūrą atliekančios komisijos arba už sutarties įgyvendinimo priežiūrą paskirti atsakingi asmenys. Dalyje jų komisijos sudarytos tiek iš savivaldybės, tiek ir iš koncesininko atstovų. Tačiau ne visais atvejais koncesijos sutarčių vykdymo priežiūra buvo pradėta laiku, kas gali nulemti, kad kylančios problemos bus laiku nesprenžiamos arba apskritai nepastebėtos.

Pavyzdys

- Panevėžio sporto klubas – priežiūros darbo grupė sudaryta tik nuo 2013-03-15, kai sutartis sudaryta 2010-09-16.
- Klaipėdos arena – sutarties įgyvendinimo priežiūros komisija sudaryta 9 mėn. vėliau nei pasirašyta sutartis.
- Utenos hipodromas – priežiūros komisija sudaryta iš 2 savivaldybės ir 2 koncesininko atstovų. Į komisiją savivaldybės atstovai buvo deleguoti praėjus 3 mėnesiams nuo sutarties pasirašymo datos, nors sutartyje numatyta tokią komisiją sudaryti per 1 mėnesį.
- Panevėžio arena – už sutarties vykdymo priežiūrą asmenys paskirti 4 mėnesiais vėliau nei sudaryta sutartis.

Visose koncesijos sutartyse yra suteikta teisė suteikiančiajai institucijai gauti visą su koncesijos sutarties vykdymu susijusią informaciją, tačiau ne visose nustatytas konkrečių ataskaitų teikimas, o priežiūrą atliekančios institucijos savo teisėmis gauti informaciją nepakankamai naudojosi ir nepateikė duomenų įsitikinti, kad sutarties vykdymas yra analizuojamas.

Pavyzdys

Panevėžio sporto klubas – sutartyje nėra numatytas jokių ataskaitų teikimas suteikiančiajai institucijai. Sutartyje numatyta, kad suteikiančioji institucija turi teisę kontroliuoti, kaip koncesininkas vykdo įsipareigojimus, tačiau įrodymų, kad buvo atliekama kokia nors analizė, nepateikė.

Analizuodami sutarčių vykdymo kontrolę pastebėjome, kad beveik visose sutartyse pagrindiniai reikalavimai koncesininkui yra teikti kasmetines audituotas finansines atskaitomybes ir veiklos

⁵⁶ Guidelines on Best Practice for Audit of Public/Private Finance and Concessions ISSAI 5220, INTOSAI www.issai.org/media/13012/issai_5220_e.pdf 40 gairė

⁵⁷ Guidelines on Best Practice for Audit of Public/Private Finance and Concessions ISSAI 5220, INTOSAI www.issai.org/media/13012/issai_5220_e.pdf 37 gairė

⁵⁸ Lietuvos Respublikos koncesijų įstatymas, 28¹ str. 1 p.

ataskaitas. Tačiau nėra nustatytas kitų rodiklių, padėsiančių įvertinti, ar koncesijos tikslai yra pasiekiami ir ar sutartis vykdoma tinkamai, teikimas. Vien tik iš tokio pobūdžio ataskaitų neįmanoma įvertinti, ar tinkamai vykdomos sutarties sąlygos, todėl sutarties vykdymo priežiūra priklauso nuo to, kiek suteikiančioji institucija savo iniciatyva prašys papildomos informacijos ir kiek atsakingai analizuos gautą informaciją. Esant nepakankamai sutarčių vykdymo priežiūrai gali būti nepasiekti viešojo sektoriaus tikslai.

Pavyzdys

Druskininkų slidinėjimo trasos – pagal sutarties sąlygas koncesininkas turtą turi apdrausti turto draudimu savivaldybės naudai. Yra numatyta galimybė apdrausti turto dalį ir trečios šalies naudai, jeigu bus gautas savivaldybės sutikimas ir bus numatytos garantijos, kad naudos gavėjas skirs draudimo išmoką turto atstatymui. Tačiau audito metu buvo nustatyta, kad turto draudimo polise daugiau kaip 50 proc. išmokos atitektų AB bankas Snoras, kuriam iškelta bankroto byla, o garantijos, užtikrinančios draudimo išmokos panaudojimą turtui atstatyti, nenumatytos.

Kita vertus, ypač tais atvejais, kai koncesijos sutartimi yra numatytas pelno dalijimasis su viešuoju sektoriumi arba koncesijos atlygio mokėjimas priklauso nuo koncesininko patiriamų nuostolių, vien tik audituotų finansinių ataskaitų nepakanka įsitikinti, ar visos apskaitytos sąnaudos yra tiesioginės projekto sąnaudos.

Pavyzdys

Panevėžio arena – koncesijos sutartyje yra numatyta, kad jeigu koncesininkas turės daugiau kaip 10 proc. pelno, jis bus dalijamas 60/40 proporcija su Suteikiančiąja institucija. Audito metu negalėjome įsitikinti, ar suteikiančioji institucija analizavo, ar dėl objektyvių priežasčių koncesininko pelningumas nepasiekia 10 proc.

Mūsų nuomone, koncesijos sutarčių įgyvendinimo priežiūros kokybė nėra tinkama, todėl koncesininkui turėtų būti nustatyta prievolė teikti koncesijos sutarčių vykdymo ataskaitas numatant tokių ataskaitų privalomą auditą. Kaip minėta 2.8. poskyryje, taip pat būtų tikslinga vienai valstybės institucijai pavesti visų koncesijų projektų įgyvendinimo kontrolės vykdymą suteikiant teisę priimti suteikiančiosioms institucijoms ir privatiems partneriams privalomus vykdyti sprendimus.

3.3. Koncesijų pagrindiniai tikslai ne visais atvejais gali būti pasiekti

Ar audito metu analizuoti koncesijos projektai pasiekė savo tikslą šio audito metu negalime atsakyti dėl šių priežasčių:

- Partnerystės projektai yra ilgo laikotarpio, siekiantys 25 metus, o daugelis jų įgyvendinami dar tik keletą metų, todėl vertinti jų rezultatus dar anksti.
- Daugelio projektų metu buvo pastatyti nauji objektai, kurių anksčiau nebuvo, todėl nėra galimybės palyginti, ar pagerėjo teikiama paslaugų kokybė ir (ar) paslaugos teikiamos už mažesnę kainą.
- Nepakankamai kokybiškai atliktos arba apskritai neatliktos galimybių studijos, kuriose nėra apskaičiuotas vertės už pinigų rodiklis, todėl nėra su kuo palyginti dabartinių rezultatų.

Pateikiame savo pastebėjimus, kurie matomi šiuo sutarčių įgyvendinimo laikotarpiu, tačiau ilguoju laikotarpiu situacija ir tikslų pasiekimo lygis gali keistis.

Sėkmingam projekto vykdymui ypač svarbu, kad būtų iš anksto nustatomi aiškūs reikalavimai. Priešingu atveju gali atsitikti, kad projektas nepasieks tikslų.⁵⁹ Pasitaiko atvejų, kad galimybių studijose yra numatyti projekto tikslai, tačiau jie netampa sutartiniais įsipareigojimais, todėl mažai tikėtina, kad sutartys bus įgyvendintos tinkamai ir tikslai bus pasiekti.

Pavyzdys

- Druskininkų slidinėjimo trasos – nors investiciniame projekte be tikslo pastatyti uždengtas slidinėjimo trasas yra numatyti ir kiti tikslai kaip lankytojų srautų, turistų proporcijų, sukuriamų darbo vietų didėjimas, išreikšti konkrečiais skaičiais, tačiau sutartyje be vienintelio reikalavimo pastatyti slidinėjimo objektą ir jį eksploatuoti, kiti tikslai nenumatomi. Taip pat koncesijos sutartyje nenustatoma nei paslaugų tiekimo įvairovė, nei jų kokybės reikalavimai.
- Utenos hipodromas – ekonominiame pagrindime nurodytas pagrindinis tikslas – išsaugoti hipodromą dėl žirginio sporto mėgėjų ir puoselėtojų. Pagrindinis koncesijos tikslas ir sutarties dalykas – koncesininko vykdoma ūkinė komercinė veikla, susijusi su viešųjų (sporto, laisvalaikio ir rekreacijos) paslaugų teikimu vartotojams ir veikla, susijusi su hipodromo modernizavimu, atnaujinimu, vystymu, plėtra, valdymu ir priežiūra. Tačiau sutartyje nenustatyta tiksliai, kokių ir kiek viešųjų paslaugų tikimasi iš koncesininko.

Jeigu suteikiančiosios institucijos tinkamai atliktų visas koncesijų suteikimo procedūras, tokie partnerystės projektai turėtų teikti inovatyvesnes paslaugas. Tačiau inovatyvūs sprendimai nebus taikomi, jeigu reikalavimai privačiam partneriui bus orientuoti ne į galutinius paslaugos teikimo rezultatus, bet į techninius sprendimus, taip apribojant privataus partnerio laisvę rinktis, kaip vykdyti partnerystės projektą. Atkreiptinas dėmesys, kad nemaža dalis koncesijos projektų vykdomi maksimaliai neišnaudojant privataus sektoriaus galimybių pasiūlyti inovatyvius ir efektyvius sprendimus už geresnę ar tokią pačią kainą. Pavyzdžiui, dauguma sporto ir pramogų arenų koncesininkams perduotos valdyti ir eksploatuoti savivaldybėms jas jau suprojektavus ir pastačius.

Viena iš pagrindinių priežasčių, kodėl viešasis sektorius vykdo partnerystės projektus kartu su privačiu sektoriumi, yra ta, kad tikimasi gauti didesnę vertę už pinigus, nei įgyvendinant juos tradiciniu viešųjų pirkimų būdu. Tokie ex-ante vertės už pinigus skaičiavimai yra pagrįsti finansinių kaštų prognozėmis. Tačiau tikėtina, kad vertės už pinigus vertinimas gali pakankamai neįvertinti kitų partnerystės projektų teikiamų nefinansinių privalumų, tokių kaip socialinės-ekonominės naudos paslaugų gavėjams⁶⁰. Paprastai nefinansinė nauda gali pasireikšti tokiais būdais kaip:

- greitesnis (operatyvesnis) paslaugų teikimas;
- aukštesnė teikiamų paslaugų kokybė;
- didesnė bendra nauda visuomenei.

Dalis mūsų nagrinėtų koncesijos sutarčių, suteikiančiųjų institucijų teigimu, neabejotinai daro teigiamą socialinį-ekonominį poveikį.

Pavyzdys

- Kauno arena – tiek koncesininkas, tiek suteikiančiosios institucijos atstovai pažymėjo, kad arenas veiklos rezultatai juntami visam Kauno miestui, daug vietinių turistų atvažiuoja pasižiūrėti vieną ar kitą renginį, po renginių juntamas didesnis lankytojų skaičius miesto

⁵⁹ Guidelines on Best Practice for Audit of Public/Private Finance and Concessions ISSAI 5220, INTOSAI www.issai.org/media/13012/issai_5220_e.pdf 6 gairė

⁶⁰ The Non-Financial Benefits of PPPs, A Review of Concepts and Methodology, European PPP Expertise Centre, June 2011, p.4.

baruose, kavinėse, restoranuose ir parduotuvėse, o tai neabejotinai sukuria pridėtinę vertę tiek kultūriniam, tiek komerciniam miesto gyvenimui.

- Druskininkų slidinėjimo trasos – Druskininkų savivaldybė džiaugiasi atsiradusiu dar vienu papildomu turistų traukos objektu, kas padidins kurorto konkurencingumą.
- Panevėžio arena – Panevėžio turizmo informacijos centro teigimu, Panevėžyje vykstant įvairioms dviračių lenktynėms ir kt. renginiams, padidėja viešbučių, kavinių ir restoranų užimtumas.

Kai kurie nagrinėti mūsų koncesijos projektai iki šiol nėra vykdomi taip, kaip buvo tikėtasi:

Pavyzdys

- Utenos hipodromas – kiekybine išraiška nurodyta, kad pagal pasirašytą sutartį koncesininkas per pirmus du metus privalo investuoti ne mažiau kaip 2 mln. Lt, o visą sutarties laikotarpį privalo investuoti ne mažiau kaip 4 mln. Lt. Tačiau 2008-2012 metais, Koncesininkas jau investavo 10,840 mln. Lt. ir planuojama, kad bus investuota iki 35 mln. Lt. Tačiau nors jau investuota daugiau nei buvo numatyta, pagal pirminę koncesijos sutartį ir investicijų plano paskutiniai darbai numatyti 2010 m. gruodžio mėn., tačiau iki šiol planuoti darbai nėra atlikti ir oficialus hipodromo atidarymas planuojamas 2013 m. birželio mėn.
- Panevėžio teniso kortai – iki šiol projekto pilnai įgyvendinti nepavyko ir pagal esamą situaciją matyti, kad pilnai pasiekti koncesijos sutarties tikslo nepavyks, nes koncesininko teigimu „atsižvelgiant į ekonominę bei socialinę situaciją Panevėžio mieste, dėl viešbučio bei 4 aikštelių statybos (II etapas), bus ieškoma sprendimo atidėti II etapą neribotam laikui, kadangi jau dabartinėje situacijoje projektas yra nuostolingas dėl mažo užimtumo“. Panevėžio teniso kortuose veikla vykdoma, tačiau veikia ne tokia pajėgumu kaip buvo planuota, t. y. veikla vykdoma 4 aikštelėse vietoj planuotų 8, nepastatytas viešbutis ir kt.

Tačiau atsižvelgiant į tai, kad koncesijos yra ilgalaikiai projektai, trumpalaikiai sunkumai, kurie trukdo laiku ir tinkamai juos įgyvendinti, nebūtinai sutrukdys pasiekti ilgalaikius tikslus.

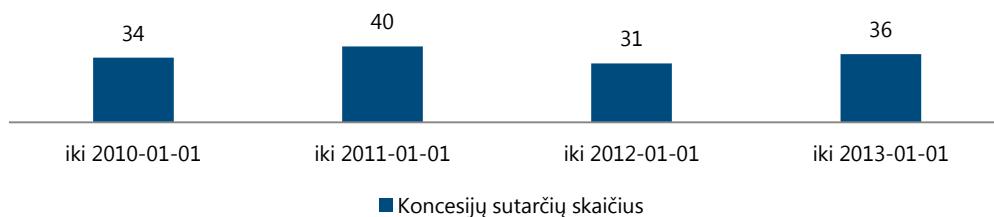
3.4. Finansų ministerija neturi tikslios informacijos apie koncesijų sutartis

Koncesijų įstatyme⁶¹ nustatyta, kad už koncesijos sutarties sąlygų vykdymą yra atsakinga suteikiančioji institucija, kuri privalo pateikti Finansų ministerijai informaciją apie suteiktas koncesijas ir koncesijos sutarčių vykdymą. Finansų ministerija sistemina, kaupia ir saugo duomenis apie valstybės ir savivaldybės vardu suteiktas koncesijas, teikia Vyriausybei sudarytų koncesijų sutarčių ir jų vykdymo ataskaitą⁶².

Atlikę ataskaitų ir teikiamos informacijos analizę nustatėme, kad Finansų ministerija neturi tikslios ir patikimos informacijos apie sudarytus ir įgyvendinamus koncesijų projektus. Kai kurios savivaldybės, teikdamos informaciją Finansų ministerijai, vienais metais pateikia informaciją, o kitais metais nepateikia, nors anksčiau sudarytos koncesijų sutartys dar tebevykdomos, arba atvirkščiai, sutartys yra nutrauktos, tačiau Finansų ministerijos ataskaitoje rodomos kaip vykdomos.

⁶¹ Lietuvos Respublikos koncesijų įstatymas, 2009-06-16 Nr. XI-302 redakcija, 28(1) str. 1 p. 2 d.

⁶² Lietuvos Respublikos koncesijų įstatymas, 2009-06-16 Nr. XI-302 redakcija, 28(1) str. 2 p.

4 pav. Koncesijų sutarčių skaičius 2009–2012 m., vnt.

Šaltinis – Valstybės kontrolė pagal Finansų ministerijos duomenis

Pagal Finansų ministerijos duomenis, iki 2013-01-01, t. y. per 2012 metus, turėjo būti pasirašyta ne mažiau kaip 5 naujos koncesijų sutartys, tačiau iš tiesų per 2011 ir 2012 metus naujų koncesijų sutarčių nebuvo pasirašyta, o per 2011 metus nutrauktos ir (ar) baigėsi 3 koncesijų sutartys, nors, pagal Finansų ministerijos duomenis, koncesijų sutarčių skaičius turėtų būti sumažėjęs ne mažiau kaip devyniomis koncesijų sutartimis.

Vadovaujantis finansų ministro įsakymu⁶³, suteikiančiosios institucijos Finansų ministerijai teikia sudarytų viešojo ir privataus sektorių partnerystės sutarčių ir jų vykdymo ataskaitas ir jų priedus (aiškinamasis raštas, partnerystės sutarties išrašai). Teikiant pirmą kartą partnerystės projektą įgyvendinanti institucija kartu su ataskaita Finansų ministerijai teikia išrašus iš partnerystės sutarties dėl rizikos pasiskirstymo, atsiskaitymo ir mokėjimo tvarkos bei sąlygų, partnerystės sutarties keitimo ir nutraukimo sąlygų. Pažymėtina, kad prašoma pateikti ne visą sutartį, bet sutarties išrašus, todėl Finansų ministerija negali objektyviai įvertinti, kaip vykdomos koncesijų sutartys.

Taisyklėse⁶⁴ dėl informacijos teikimo apie viešojo ir privataus sektorių partnerystės projektų įgyvendinimo eigą nepakankamai aiškiai nustatytas 5.1. punktas.

Pavyzdys

5. Partnerystės projektus įgyvendinančios institucijos Finansų ministerijai teikia Sudarytų viešojo ir privataus sektorių partnerystės sutarčių ir jų vykdymo ataskaitą, kurios forma pateikiama šių Taisyklių priede:

5.1. iki 2010 m. kovo 1 d., jeigu partnerystės sutartis įsigaliojo iki 2010 m. sausio 1 d.

5.2. nuo 2011 m., kasmet iki sausio 31 d., jeigu partnerystės sutartis įsigaliojo nuo 2010 m. sausio 1 d.

Remiantis taisyklių 5.1. punktu, nėra aišku, ar informacija apie sudarytas koncesijų sutartis iki 2010 m. sausio 1 d. turi būti teikiama kasmet (atnaujinama), ar pakanka atsiųsti informaciją vieną kartą, o kitais metais nesiųsti. Šis neaiškumas klaidina suteikiančiąsias institucijas, o Finansų ministerija neturi patikimos informacijos, kurios iki 2010 m. sausio 1 d. pasirašytos koncesijų sutartys dar vykdomos, o kurios nutrauktos.

Kadangi tikras sudarytų koncesijos sutarčių skaičius nėra žinomas, kreipėmės į savivaldybes, prašydami nurodyti šiuo metu galiojančias sudarytas sutartis, kurios atitinka nurodytus koncesijos sutartims būdingus požymius (terminas – daugiau nei treji metai, perduota išimtinė

⁶³ Lietuvos Respublikos finansų ministro 2009-12-24 įsakymas Nr. 1K-489 „Dėl informacijos apie viešojo ir privataus sektorių partnerystės projektų įgyvendinimo eigą teikimo finansų ministerijai taisyklių patvirtinimo“

⁶⁴ Lietuvos Respublikos finansų ministro 2009-12-24 įsakymas Nr. 1K-489 „Dėl informacijos apie viešojo ir privataus sektorių partnerystės projektų įgyvendinimo eigą teikimo finansų ministerijai taisyklių patvirtinimo“, 5 p.

teisė projektuoti, įrengti, valdyti, eksploatuoti, rekonstruoti ir kt. viešąją infrastruktūrą arba teikti viešąsias paslaugas, pajamos iš galutinių vartotojų ir kt.).

Atsakymus pateikė visos (60 iš 60) savivaldybės. Savivaldybės nurodė, kad yra sudariusios 182 sutartis, kurios atitinka koncesijoms būdingus požymius, t. y. apie 5 kartus daugiau nei yra nurodoma Finansų ministerijos ataskaitose. Daugeliu atvejų savivaldybių sudarytos sutartys nėra įvardytos kaip koncesijų sutartys, tačiau savo turiniu atitinka koncesijas.

Pavyzdys

- Šiaulių miesto savivaldybė nurodė, kad 2012-04-24 sudarė sutartį Nr. SŽ-330 su UAB „Stova“ dėl automobilių mokamų stovėjimo vietų Šiaulių mieste, kuriose renkama vietinė rinkliava už automobilių statymą, aptarnavimo, priežiūros ir šios rinkliavos rinkimo paslaugas. Įvertinę visus koncesijos sutarčių požymius nustatėme, kad ši sutartis yra koncesijos sutartis. Tą patvirtino ir CPVA specialistai. Į Finansų ministerijos partnerystės sutarčių sąrašą pastaroji sutartis nėra įtraukta.
- Kauno miesto savivaldybė nurodė, kad 2012-06-26 sudarė nekilnojamo turto nuomos sutartį Nr. SR-0434, kuria UAB „Turto centras“ perdavė nekilnojamą turtą (kempingą, paplūdimio pastatus, automobilių stovėjimo aikštelę ir kt.) valdyti ir eksploatuoti privačiam partneriui. Sutarties terminas – 10 metų. UAB „Turto centras“ įsipareigojo per 3 metus investuoti 200 tūkst. Lt, per 3 metus pritraukti ne mažiau kaip 8100 turistų, teikti finansinės ir ūkinės veiklos ataskaitas apie kempinge įvykdytą veiklą ir kas mėnesį mokėti 707 Lt savivaldybei už suteiktą teisę eksploatuoti jos turtą ir gauti pajamas iš galutinių vartotojų. Įvertinę visus koncesijos sutarčių požymius nustatėme, kad ši sutartis yra koncesijos sutartis. Į Finansų ministerijos partnerystės sutarčių sąrašą pastaroji sutartis nėra įtraukta.

Tokiais kaip šie atvejais koncesijų sutartys sudaromos nesilaikant Koncesijų įstatymo, todėl tinkamai neįvertinamas projekto naudingumas suteikiančiajai institucijai, neatliekamos derinimo procedūros su Finansų ministerija ir savivaldybės Kontrolės ir audito tarnybomis, privačių partnerių atrankos atliekamos ne pagal Koncesijų įstatymą ir kt.

Taip pat nustatytas atvejis, kai savivaldybėje yra sudarytų sutarčių, kurios viešai įvardijamos kaip koncesijos sutartys, tačiau Finansų ministerijai nėra teikiamos, o ir teikiant informaciją auditoriams apie sudarytas sutartis, kurios atitinka koncesijų požymius, pateiktos nebuvo.

Pavyzdys

Vilniaus miesto savivaldybės atstovai viešuosiuose renginiuose ir konferencijose pristato Vilniaus miesto savivaldybėje sudarytas koncesijų sutartis⁶⁵:

- Ozo pramogų parkas (2001 m.)
- UAB „Vilniaus šilumos tinklai“ nuoma (2002 m.)
- Statybinių atliekų aikštelė (2002 m.)
- Halės turgavietės nuoma (2002 m.)
- Liepynės kapinės (2003 m.)
- Medicininių atliekų aikštelė (2004m.)

Galima daryti išvadą, kad Finansų ministerija neturi patikimos ir tikslios informacijos apie Lietuvoje vykdomas koncesijų sutartis, nes suteikiančiosios institucijos nepateikia visos prašomos

⁶⁵ Prieiga per internetą http://www.lvk.lt/uploads/File/8_VPSP_projektai_Vilniaus_mieste_Arturas_Zuokas.pdf

informacijos, o neaiškumai taisyklėse dėl informacijos teikimo apie įgyvendinamas viešojo ir privataus sektorių partnerystės sutartis klaidina suteikiančiąsias institucijas.

3.5. Duomenys apie koncesijų sutartis nėra vieši

Vadovaujantis Koncesijų įstatymo 22 straipsnio 3 dalimi, „koncesijų sutartys privalo būti viešos“. Audito metu analizuodami pasirinktas koncesijų sutartis bendravome su 6-iomis savivaldybėmis, tačiau jokių kitokių galimybių kaip tik raštu prašyti sutarčių ir jų įgyvendinimo dokumentų neradome. Manome, kad tikslinga visas koncesijų sutartis ir informaciją apie jų įgyvendinimą viešai publikuoti suteikiančiųjų institucijų interneto tinklalapiuose. Taip būtų sudaryta galimybė Finansų ministerijai ir kitoms institucijoms operatyviai gauti informaciją, pralaimėję koncesijos konkursų dalyviai galėtų sekti derybų ir sutarčių pakeitimų rezultatus su galimybe palyginti su savo siūlytomis sąlygomis, o visuomenės atstovai gautų daugiau informacijos apie vykdomus projektus ir jų įgyvendinimo eigą. Siekiant konkretumo, siūlytina nustatyti, kokius konkrečiai duomenis suteikiančios institucijos privalėtų publikuoti, pavyzdžiui: pilnos apimties koncesijos sutartis, sutarties pakeitimai, faktiniai mokėjimai koncesininkui per metus, koncesininko faktiniai mokėjimai, priežiūros institucijų išvados, nuomonės, sprendimai ir kt.

3.6. Suteikiančiųjų institucijų finansinėse ataskaitose neapskaitomi koncesijų sutartimis prisiimti įsipareigojimai mokėti atlygį koncesininkui

Lietuvoje koncesijų ir VŽPP ūkinių finansinių įvykių apskaitą suteikiančiose institucijose reglamentuoja 27-asis viešojo sektoriaus apskaitos ir finansinės atskaitomybės standartas „Koncesijos ir valdžios ir privataus subjektų partnerystės sutartys“⁶⁶, patvirtintas tik 2012 metų pabaigoje. Jame nustatyta, kad „kai viešojo sektoriaus subjektas apskaitoje pripažįsta turtą pagal partnerystės sutartis, taip pat privalo pripažinti ir įsipareigojimus“⁶⁷. Atkreiptinas dėmesys, kad ilgalaikiai finansiniai valdžios subjekto įsipareigojimai fiksuojami apskaitoje tik nuo naujai sukurto materialiojo turto vertės. Jeigu naujas ilgalaikis materialusis turtas nesukuriamas, valdžios subjektas ilgalaikių įsipareigojimų neregistruoja, o partnerystės atlyginimas privačiam subjektui (koncesijos atlygis) pripažįstamas valdžios subjekto sąnaudomis⁶⁸.

Kaip nurodė audito metu tirtų koncesijos sutarčių suteikiančiosios institucijos (savivaldybės), visais atvejais jų koncesijos sutartimis prisiimti įsipareigojimai (iki 25 metų) koncesininkams finansinėse ataskaitose nėra apskaitomi. Iš esmės, pvz., visų sporto ir pramogų arenų atveju netgi ir pagal 27-ąjį VSAFAS savivaldybių įsipareigojimai iki 25 metų mokėti koncesijos atlygius nebūtų apskaitomi kaip įsipareigojimai, nes to standartas nereikalauja.

Pavyzdys

Panevėžio arenos koncesijos sutartyje nustatyta, kad koncesijos atlygis per metus sudarys apie 2,06 mln. Lt. Sutarties galiojimo terminas – 15 metų. Panevėžio miesto savivaldybės administracija per visą šios sutarties vykdymo laikotarpį koncesininkui turės sumokėti apie 30,9 mln. Lt koncesijos atlygio, tačiau šis įsipareigojimas neįtrauktas į savivaldybės finansines ataskaitas, nors yra iš esmės aiškiai apibrėžtas, nekintantis, o savivaldybė iš esmės besąlygiškai įsipareigojo jį mokėti.

⁶⁶ Lietuvos Respublikos finansų ministro 2012-12-20 įsakymas Nr. 1K-435 „Dėl viešojo sektoriaus apskaitos ir finansinės atskaitomybės 27-ojo standarto patvirtinimo“.

⁶⁷ 27-asis viešojo sektoriaus apskaitos ir finansinės atskaitomybės standartas „Koncesijos ir valdžios ir privataus subjektų partnerystės sutartys“, 13 p.

⁶⁸ Ten pat, 3 pavyzdys, pastaba.

Finansų ministerija, teikdama nuomonę dėl koncesijos sutarčių finansinių sąlygų, vertina suteikiančiųjų institucijų finansinius įsipareigojimus.

Pavyzdys

Finansų ministerija 2010 metais pateikė atskirąją nuomonę Šilutės rajono savivaldybei dėl „Šilutės miesto sporto komplekso, adresu Rusnės g. 8A, Šilutėje, statybos ir valdymo projekto“⁶⁹. Joje nurodoma, kad 2009-2010 metais Šilutės rajono savivaldybės pajamos buvo 54,8 – 46,8 mln. Lt, o skola kredito įstaigoms siekė 11,5 – 10,2 mln. Lt arba 21,1 – 21,9 proc. nuo pajamų. Maksimalus leistinas skolos dydis – 40 proc. nuo pajamų arba Šilutės savivaldybės atveju – apie 18,7 mln. Lt. Gražintina savivaldybės paskolų suma per 2010 m. – 2,4 mln. Lt. Atsižvelgiant į šiuos duomenis Finansų ministerija padarė išvadą, kad Šilutės rajono savivaldybė turėtų galimybę kasmet mokėti po 1,53 mln. Lt privačiam subjektui iš savo finansinių išteklių.

Kaip matyti iš pavyzdžio, Finansų ministerija iš esmės vertina visus ilgalaikius finansinius savivaldybių įsipareigojimus siekiant nustatyti, ar paskolos bankams ir ilgalaikės skolos neviršys 40 proc. visų savivaldybės pajamų.

Manome, kad tokia Finansų ministerijos nuostata yra teisinga, tačiau norint tinkamai įvertinti visus ilgalaikius finansinius viešojo sektoriaus subjekto įsipareigojimus Finansų ministerija turėtų turėti patikimas finansines ataskaitas, kuriose matytųsi visi ilgalaikiai viešojo sektoriaus subjekto įsipareigojimai. Šilutės rajono savivaldybės pavyzdys rodo, kad jeigu ši savivaldybė anksčiau jau būtų pasirašiusi VPSP sutartis, tai Finansų ministerija šiuos duomenis turėtų taip pat įvertinti, kad pamatytų subjekto esamą finansinę būklę. Tačiau kaip matėme iš 3.4. poskyrio, Finansų ministerijos turimi duomenys apie savivaldybių sudarytas VPSP sutartis nepakankamai patikimi, todėl yra grėsmė, kad ministerija netinkamai įvertins savivaldybių finansines galimybes sudaryti naujas VPSP sutartis.

Iš esmės suteikiančiųjų institucijų prievolės dėl būsimų mokėjimų pagal partnerystės sutartis gali būti prilyginamos ilgalaikiams įsipareigojimams, apskaičiuotiems būsimųjų mokėjimų dabartinės vertės pagrindu ir įvertinus jų tikimybę, kad privatus partneris įvykdys visus sutartinius įsipareigojimus⁷⁰.

Apibendrinat tai, kas išdėstyta, manome, kad tikslinga įvertinti viešojo sektoriaus apskaitos ir finansinės atskaitomybės reglamentavimą ir apsvarstyti galimybę nustatyti įpareigojimą viešojo sektoriaus subjektams VPSP sutarčių pagrindu atsiradusius visus įsipareigojimus (koncesijos atlygius) atvaizduoti metinėse finansinėse ataskaitose. Tai grindžiama tuo, kad VPSP sutartys yra ilgalaikės ir daugeliu atvejų nustatyti suteikiančiųjų institucijų finansiniai įsipareigojimai yra aiškiai apskaičiuotini, juos mokėti suteikiančios institucijos įsipareigoja iš esmės besąlygiškai. Kita vertus, Finansų ministerija bet kuriuo atveju šalia skolų kredito įstaigoms dydžio turi įvertinti ir ilgalaikius finansinius įsipareigojimus pagal VPSP sutartis, todėl iš esmės tai sudarytų sąlygas jai gauti patikimesnę (audituotą) finansinę informaciją apie viešųjų subjektų skolas ir įsipareigojimus.

2-ojo audito departamento direktorė

Zita Valatkienė

Vyriausiasis valstybinis auditorius

Remigijus Bieliauskas

⁶⁹ Lietuvos Respublikos finansų ministerijos 2010-10-20 raštas Nr. ((27.18-02)-5K-1017134)-6K-1009399 Šilutės rajono savivaldybei.

⁷⁰ Viešojo ir privataus sektorių partnerystės projektų vadovas, 1.7.6. dalis, CPVA.

Valstybinio audito ataskaitos kopijos (po vieną egz.) pateiktos:

- Lietuvos Respublikos Seimo Audito komitetui;
- Lietuvos Respublikos Vyriausybės kanceliarijai;
- Lietuvos Respublikos finansų ministerijai;
- VŠĮ Centrinė projektų valdymo agentūra.

Auditas atliktas, vykdant 2012-09-26 pavedimą Nr. P-20-10

Auditą atliko valstybinių auditorių grupė:

Remigijus Bieliauskas (grupės vadovas)

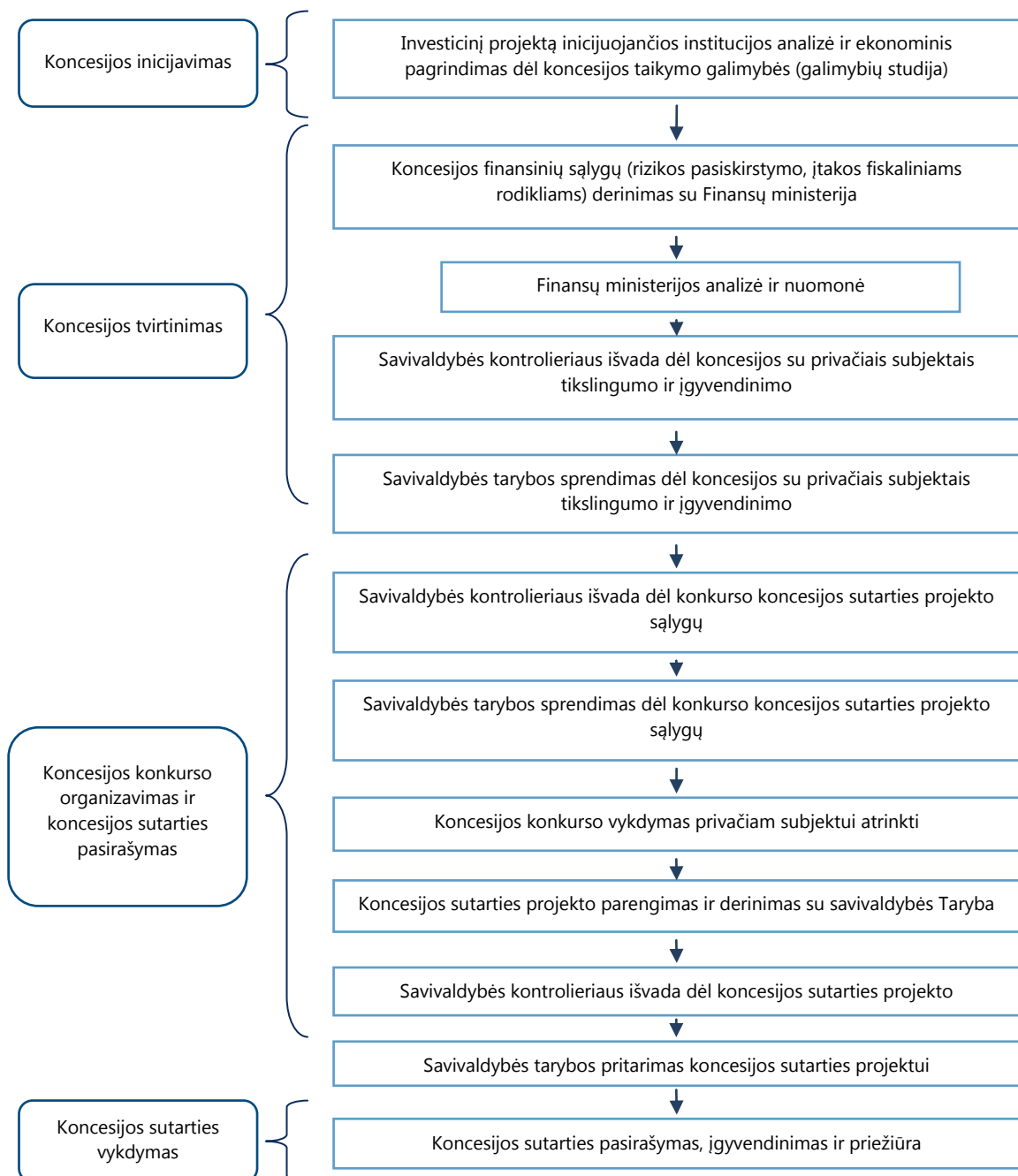
Gražina Tarvydienė

Kristina Binkytė

PRIEDAI

Valstybinio audito ataskaitos
„Koncesijos sutarčių vykdymas“
1 priedas

5 pav. Koncesijos sutarčių rengimo ir įgyvendinimo schema savivaldybių lygmeniu.



Šaltinis – Valstybės kontrolė

Audito apimtis ir metodai

Audito objektas – Koncesijos sutarčių vykdymas.

Audito subjektas – Lietuvos Respublikos finansų ministerija.

Audito tikslas – įvertinti, ar koncesijos sutartys padeda viešajam sektoriui pasiekti geresnių rezultatų.

Audituojamas laikotarpis: 2004–2013 m.

Audito duomenų rinkimo ir vertinimo metodai, informacijos šaltiniai:

Audito metu informacijos rinkimo metodai, atrankos būdai ir audito procedūros parinktos atsižvelgiant į audito mastą, tikslus, galimybes gauti informaciją ir audito laiką.

Duomenis ir informaciją surinkome raštu, elektroniniu paštu ar kalbėdamiesi su specialistais, taikydami patvirtinimo, patikrinimo ir apklausos procedūras. Nagrinėjome teisės aktus, susijusius su viešojo ir privataus sektorių partnerystės bei koncesijų reglamentavimu. Bendravome su Finansų ministerijos, VšĮ Centrinės projektų valdymo agentūros, Kauno miesto, Panevėžio miesto, Neringos, Druskininkų, Klaipėdos, Utenos ir Širvintų savivaldybių administracijų darbuotojais. Aplankėme Panevėžio ir Kauno miestų savivaldybių koncesijos sutarčių pagrindu pastatytus ir/ar perduotus valdyti ir eksploatuoti objektus.

Atrankos būdu, atsižvelgdami į investicijų dydžius, suteikiančiųjų institucijų įsipareigojimus mokėti koncesijos atlygį, įmonių pavaldumą viešajam sektoriui bei įdirbį išankstinio tyrimo metu, atsirinkome ir išnagrinėjome 9 koncesijos sutartis. Kiekvienas auditorius nagrinėjo po 3 koncesijų sutartis (vertikaliai), t. y. nuo galimybių studijos iki pat sutarties sudarymo, vykdymo ir priežiūros, tačiau vėliau apibendrino visų išnagrinėtų sutarčių rezultatus pagal priskirtas konkrečias rizikas (horizontaliai).

Siekdami sužinoti, ar Finansų ministerija turi patikimus duomenis apie sudarytas koncesijų sutartis, atlikome visų savivaldybių apklausą.

Susipažinome su kitų šalių patirtimi, atliktomis studijomis ir analitiniais darbais viešojo ir privataus sektorių partnerystės klausimais.

Atlikdami auditą darėme prielaidą, kad auditoriams pateikti duomenys yra teisingi, o dokumentų kopijos atitinka originalus.

Valstybinio audito ataskaitos
„Koncesijos sutarčių vykdymas“
3 priedas

3 lentelė. Duomenys apie audito metu nagrinėtas koncesijų sutartis

Eil. Nr.	Suteikiančioji institucija	Koncesininkas	Koncesijos objektas	Sutarties data	Sutarties Nr.	Sutarties terminas, metais	Koncesijos atlygio dydis per visą sutarties laikotarpį, mln. Lt (be PVM)	Koncesioniko investicijos, mln. Lt (be PVM)	Bendra projekto vertė, mln. Lt
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1.	Panevėžio miesto savivaldybė	UAB „Miesto arena“	Arenos valdymas, naudojimas, plėtra, priežiūra ir viešųjų paslaugų teikimas.	2007-07-03	22-638-727	15	26	1,8	Nėra duomenų
2.	Panevėžio miesto savivaldybė	UAB „Šiaulių banko lizingas“ ir UAB „Impuls LTU“	Sveikatingumo centro projektavimas, statyba, valdymas, naudojimas, priežiūra ir viešųjų paslaugų teikimas.	2005-12-06	22-888	25	nėra	12,5	15,58
3.	Panevėžio miesto savivaldybė	UAB „Vestus“ prekyba ir Panevėžio teniso klubas „Asteroidas“	Infrastruktūros objekto projektavimas, statyba, valdymas, naudojimas, priežiūra ir viešųjų paslaugų teikimas kultūros, sporto, turizmo ir laisvalaikio srityse.	2008-06-20	22.6.38-860	25	nėra	0,56	10
4.	Druskininkų savivaldybė	UAB „Stamita“	Druskininkų uždarų kalnų slidinėjimo trasų su dirbtine sniego danga įrengimas pagal techninį projektą ir ūkinės veiklos vykdymas jose.	2009-06-15	26-09-213	25	0	49,1	97,98
5.	Klaipėdos miesto savivaldybė	UAB „Bilietai LT“ ir UAB „Baltijos reklamos projektai“	Suteikiamas koncesioninkui leidimas vykdyti ūkinę veiklą valdant ir naudojant Areną bei teikiant viešąsias paslaugas švietimo, kultūros, sporto, turizmo, laisvalaikio leidimo ir kt. srityse, ir gauti iš tokios ūkinės veiklos pajamas.	2010-10-07	J11-113	25	0	0,5	72

6.	Kauno miesto savivaldybė	VšĮ Kauno „Žalgirio“ rėmėjas ir asociacija „Kauno futbolo ir beisbolo klubas“	Leidimas valdyti ir naudoti Kauno pramogų ir sporto rūmus Nemuno saloje, Karaliaus Mindaugo pr. 50, Kaune.	2010-01-18	0118	25	62,5	23,9	193,13
7.	Kauno miesto savivaldybė	UAB „Hidrostatyba“ ir UAB „Šilutės automobilių keliai“	Leidimas vykdyti Kauno miesto M. K. Čiurlionio tilto per Nemuną kairiojo prietilčio transporto mazgo projektavimo, statybos, eksploatacijos ir priežiūros darbus už sutartyje nustatytą koncesijos atlygį.	2006-07-04	709	25	139,2	80,2	139,2
8.	Utenos rajono savivaldybė	UAB „Kasandros grupė“	Komercinė veikla, susijusi su viešųjų paslaugų – sporto, laisvalaikio ir rekreacijos paslaugų teikimu Vartotojams, ir veikla, susijusi su Hipodromo modernizavimu, atnaujinimu, vystymu, plėtra, valdymu ir priežiūra, Savivaldybei nuosavybės teise priklausančių Pastatų valdymu ir kito perduoto turto, naudojimu ir priežiūra.	2008-05-26	S3-146	25	nėra	8,96	10,84
9.	Neringos savivaldybė	UAB „Neringos komunalininkas“	Leidimas eksploatuoti automobilių stovėjimo aikštes, prižiūrėti ir atnaujinti takus, gatves, šaligatvius, viešojo transporto objektus, želdynus, miškus, gatvių apšvietimo ir kito elektros ūkio objektus, užtikrinti papildomųjų gelbėjimo tarnybų veiklą.	2009-06-10	V31-50	5	30	nėra	30

Šaltinis – Valstybės kontrolė

4 lentelė. Viešojo sektoriaus koncesijų sutartys, sudarytos ne su privataus kapitalo, o su valstybės ir savivaldybių kontroliuojamais subjektais iki 2013 m. sausio 1 d.

Eil. Nr.	Suteikiančioji institucija	Koncesininkas	Koncesijos objektas	Sutarties data	Sutarties terminas, metais
1.	Akmenės rajono savivaldybė	VšĮ Šiaulių regiono atliekų tvarkymo centras	Teikti Akmenės rajono savivaldybės teritorijoje viešąsias komunalinių atliekų tvarkymo paslaugas ir vykdyti sistemos operatoriaus funkcijas	2006-06-20	14
2.	Kelmės rajono savivaldybė	VšĮ Šiaulių regiono atliekų tvarkymo centras	Teikti Kelmės rajono savivaldybės teritorijoje viešąsias komunalinių atliekų tvarkymo paslaugas ir vykdyti sistemos operatoriaus funkcijas	2006-09-20	14
3.	Kėdainių rajono savivaldybė	AB „Panevėžio energija“	Šilumos tiekimas Šėtos, Gudžiūnų ir Truskavos mokykloms ir priežiūros, paprasto ir kapitalinio remonto bei katilinių ūkio tvarkymo ir būklės pagerinimo veiklos vykdymas	2006-12-07	10
4.	Neringos savivaldybė	UAB „Neringos komunalininkas“	Vykdyti ūkinę veiklą ir teikti viešąsias paslaugas eksploatuojant automobilių aikštes komerciniais tikslais, rinkti vietinę rinkliavą, prižiūrėti. Prižiūrėti bei atnaujinti takus, gatves, šaligatvius, viešojo transporto objektus, želdynus, miškus, gatvių apšvietimo ir kito elektros ūkio objektus, užtikrinti paplūdimių gelbėjimo tarnybų veiklą.	2009-06-10	5
5.	Neringos savivaldybė	UAB Klaipėdos regiono atliekų tvarkymo centras	Vykdyti Neringos savivaldybės komunalinių atliekų tvarkymo sistemos operatoriaus funkcijas	2008-05-01	10
6.	Neringos savivaldybė	AB Lietuvos radijo ir televizijos centras	Eksplatuoti Neringos savivaldybei nuosavybės teise priklausančią Neringos plačiajuosčio ryšio infrastruktūrą	2006-02-15	7
7.	Pagėgių savivaldybė	UAB Tauragės regiono atliekų tvarkymo centras	Teikti Pagėgių savivaldybės teritorijoje viešąsias komunalinių atliekų tvarkymo paslaugas ir vykdyti sistemos operatoriaus funkcijas	2006-06-21	30

Eil. Nr.	Suteikiančioji institucija	Koncesininkas	Koncesijos objektas	Sutarties data	Sutarties terminas, metais
8.	Pakruojo rajono savivaldybė	VŠĮ Šiaulių regiono atliekų tvarkymo centras	Teikti Pakruojo rajono savivaldybės teritorijoje viešąsias komunalinių atliekų tvarkymo paslaugas ir vykdyti sistemos operatoriaus funkcijas	2006-12-07	14
9.	Radviliškio rajono savivaldybė	VŠĮ Šiaulių regiono atliekų tvarkymo centras	Teikti Radviliškio rajono savivaldybės teritorijoje viešąsias komunalinių atliekų tvarkymo paslaugas ir vykdyti sistemos operatoriaus funkcijas	2007-08-30	13
10.	Šilalės rajono savivaldybė	UAB Tauragės regiono atliekų tvarkymo centras	Teikti Šilalės rajono savivaldybės teritorijoje viešąsias komunalinių atliekų tvarkymo paslaugas ir vykdyti sistemos operatoriaus funkcijas	2009-04-14	10
11.	Tauragės rajono savivaldybė	UAB Tauragės regiono atliekų tvarkymo centras	Teikti Tauragės rajono savivaldybės teritorijoje viešąsias komunalinių atliekų tvarkymo paslaugas ir vykdyti sistemos operatoriaus funkcijas	2007-02-14	20

Šaltinis – Valstybės kontrolė pagal Lietuvos Respublikos finansų ministerijos duomenis

5 lentelė. Rekomendacijų, pateiktų valstybinio audito ataskaitoje „Koncesijos sutarčių vykdymas“, įgyvendinimo planas

Rekomen - dacijos eilės numeris ataskaitoje	Rekomendacija	Subjektas, kuriam pateikta rekomendacija	Veiksmas / Priemonės / Komentarai	Rekomen - dacijos įgyvendi - nimo terminas (data)
1	2	3	4	5
1.	Siekiant tobulinti koncesijos tikslingumo ir galimos naudos visuomenės poreikiams įvertinimą, gerinti projektų parengimo, jų įgyvendinimo ir priežiūros kokybę, inicijuoti teisės aktų pakeitimus juose nustatant:	Lietuvos Respublikos Vyriausybė		
1.1.	pareigą Viešųjų pirkimų tarnybai Europos Sąjungos oficialiame leidinyje skelbti ne tik apie viešųjų darbų koncesijų konkurso organizavimą, bet ir apie kitų rūšių koncesijų suteikimą;		Parengti reikalingų teisės aktų pakeitimus	2014 m. I ketv.
1.2.	koncesijos atlygio apibrėžimą, jo nustatymo ir taikymo aspektus ir būdus susiejant su koncesininko veiklos rezultatais ir priimtu rizikos dydžiu, bei aiškiai nustatyti galimybę koncesininkui jį mokėti suteikiančiajai institucijai;		Parengti reikalingų teisės aktų pakeitimus	2014 m. I ketv.
1.3.	apribojimą, kad koncesijos sutartis negali būti pasirašoma blogesnėmis nei koncesininko įpareigojančiame pasiūlyme konkursui nurodytos sąlygomis;		Parengti reikalingų teisės aktų pakeitimus	2014 m. I ketv.
1.4.	pareigą savivaldybių kontrolės ir audito tarnyboms teikti išvadas dėl koncesijų tikslingumo;		Parengti reikalingų teisės aktų pakeitimus	2014 m. I ketv.
1.5.	kokios sąlygos koncesijos konkurso dokumentuose ir sutartyje turi būti nurodomos kaip esminės bei nustatant prievolę šias sąlygas aiškiai išskirti;		Parengti reikalingų teisės aktų pakeitimus	2014 m. I ketv.
1.6.	pareigą savivaldybių kontrolės ir audito tarnyboms visas išvadas dėl koncesijų teikti ne tik teisėtumo, bet ir ekonominės, socialinės naudos ir kitais aspektais;		Parengti reikalingų teisės aktų pakeitimus	2014 m. I ketv.
1.7.	pavesti įgaliotam viešajam juridiniam asmeniui parengti ir patvirtinti koncesijų ekonominės, socialinės naudos visuomenės poreikiams (galimybių studija) nustatymo, projektų rengimo ir įgyvendinimo metodikas, o suteikiančiąsias institucijas įpareigoti jomis vadovautis;		Parengti reikalingų teisės aktų pakeitimus	Per 6 mėnesius nuo įstatymų pakeitimų priėmimo
1.8.	pareigą suteikiančiosioms institucijoms per konkretų protingą laikotarpį nuo dokumentų, susijusių su koncesijos sutartimi, pasirašymo (patvirtinimo) momento paskelbti juos savo interneto tinklalapyje, nustatant, kokia konkreti informacija ir (ar) dokumentai turi būti skelbiami.		Parengti reikalingų teisės aktų pakeitimus	Per 6 mėnesius nuo įstatymų pakeitimų priėmimo

Rekomen - dacijos eilės numeris ataskaitoje	Rekomendacija	Subjektas, kuriam pateikta rekomendacija	Veiksmas / Priemonės / Komentarai	Rekomen- dacijos įgyvendi- nimo terminas (data)
1	2	3	4	5
2.	Siekiant gerinti koncesijos sutarčių vykdymo ir priežiūros kontrolę, numatyti ir įgyvendinti papildomas priemones, kurios užtikrintų efektyvią sutarčių įgyvendinimo priežiūrą.	Lietuvos Respublikos Vyriausybė	Parengti reikalingų teisės aktų pakeitimus	2014 m. I ketv.
3.	Siekiant turėti patikimą informaciją apie Lietuvoje įgyvendinamus koncesijų projektus, imtis priemonių gauti tikslius duomenis apie šalyje sudarytas ir vykdomas sutartis, kurių turinys atitinka koncesijos sutarčių turinį.	Lietuvos Respublikos finansų ministerija	Užtikrinti, kad būtų gauta informacija apie sutartis, kurių turinys atitinka koncesijos sutarties sampratą	2013 m. IV ketv.
4.	Siekiant turėti patikimus duomenis apie viešojo sektoriaus subjektų ilgalaikius finansinius įsipareigojimus, įvertinti, ar teisės aktai tinkamai reglamentuoja suteikiančiųjų institucijų pareigą koncesijos atlygį apskaityti metinėse finansinėse ataskaitose, o nustačius trūkumų imtis veiksmų reglamentavimui patobulinti.		Užtikrinti, kad būtų įvertintas esamas teisinis reguliavimas ir poreikis jį tobulinti	2014 m. I ketv.
<p>Atstovas ryšiams, atsakingas už Valstybės kontrolės informavimą apie rekomendacijų įgyvendinimą plane nustatytais terminais:</p> <p>Lietuvos Respublikos finansų ministerijos Turto valdymo departamento direktorė Aušra Vičkačkienė</p> <p>tel. (8-5) 2390 122, el. paštas A.Vickackiene@finmin.lt</p>				