



LIETUVOS RESPUBLIKOS VALSTYBĖS KONTROLĖ

VALSTYBINIO AUDITO ATASKAITA VIEŠOJO IR PRIVATAUS SEKTORIAUS BENDRADARBIAVIMAS

2008 m. sausio 15 d. Nr. VA-P-30-5-1
Vilnius

Auditas atliktas, vykdant
Valstybės kontrolės 3-iojo audito departamento direktoriaus Kęstučio Širvaičio
2007-05-02 pavedimą Nr. P-30-5 P

Auditą atliko valstybiniai auditoriai:
Gytis Andrulionis (grupės vadovas)
Neringa Miškinytė
Ieva Norušaitienė

Auditas pradėtas 2007-05-02
Auditas baigtas 2008-01-15

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

TURINYS

Santrauka	3
Įžanga	5
Audito apimtis ir procesas	7
Audito rezultatai	10
1. Viešosios ir privačios partnerystės samprata	10
2. Viešoji ir privati partnerystė Lietuvoje	17
2.1. Viešosios ir privačios partnerystės reglamentavimas	17
2.2. Viešosios ir privačios partnerystės poreikis	18
3. Koncesijų reglamentavimas ir įgyvendinimas Lietuvoje	23
3.1. Koncesijų teisinis reglamentavimas	23
3.2. Rizikų paskirstymas koncesijų projektuose	25
3.3. Koncesijos atvejų analizė	26
4. Metodinės pagalbos viešosios ir privačios partnerystės srityje poreikis	38
Išvados ir rekomendacijos	45

SANTRAUKA

Viešojo ir privataus sektorių partnerystė (toliau – VPSP) laikoma vis svarbesniu veiksmu kiekvienos valstybės ekonomikoje. Daugelio pasaulio valstybių patirtis rodo, kad viešojo ir privataus sektorių bendradarbiavimas gali teikti didelę naudą visuomenei ir valstybei, nes šių projektų metu privatus sektorius naudodamas savo lėšas, patirtį ir iniciatyvą gali teikti viešąsias paslaugas, pagerinti jų kokybę, ar sukurti viešosioms paslaugoms teikti reikalingą turtą.

Siekdami įvertinti Lietuvoje egzistuojančią politiką viešojo ir privataus sektorių bendradarbiavimo srityje; atlikti teisės aktų analizę ir vertinimą; išanalizuoti pasirinktus koncesijų atvejus bei padėti geriau suprasti VPSP sistemą; visa tai palyginti su praktika tarptautinių institucijų bei užsienio valstybių, kurios VPSP srityje laikomos labiausiai pažengusiomis, atlikome veiklos auditą. Jo metu siekėme atsakyti į klausimą, ar Lietuvoje yra sudarytos pakankamos prielaidos viešajam sektoriui bendradarbiauti su privačiu, o viešojo sektoriaus išteklius naudoti efektyviai, ekonomiškai bei rezultatyviai.

Audito metu nustatyta:

- Lietuvoje egzistuoja poreikis vykdyti projektus, kuriuose viešasis sektorius bendradarbiauja su privačiu, tačiau vykdomų projektų skaičius ir mastas netenkina esamų poreikių. Tokių projektų inicijavimas ir įgyvendinimas yra apsunkinti, nes valstybė skiria nepakankamą dėmesį vieningai ir nuosekliai VPSP politikai bei strategijai formuoti – neparengti dokumentai dėl centralizuoto VPSP proceso valdymo, koordinavimo ir priežiūros; kompleksiskai nereglamentuotos galimos šio bendradarbiavimo formos, nors jų poreikis praktikoje egzistuoja.
- Lietuvoje reglamentuotas koncesijų institutas ir jau inicijuoti arba vykdomi 45 koncesijų projektai, tačiau ši sritis išlieka problemiška, nes: (1) koncesijas reglamentuojantys teisės aktai yra nepakankami, (2) koncesijų sutartys sudaromos pažeidžiant teisės aktus, (3) koncesijų sutartyse nėra aiškiai identifikuojamos, įvertinamos ir tarp šalių paskirstomos rizikos, (4) prašymus dalyvauti koncesijų konkursuose dažniausiai pateikia tik po vieną dalyvį, o tai sąlygoja konkurencijos nebuvimą ir mažina suteikiančios institucijos galimybes derėtis dėl geresnių koncesijos sutarčių sąlygų, (5) galiojantys teisės aktai nereikalauja, kad viešojo sektoriaus subjektas atliktų išsamų planuojamo koncesijos projekto vertinimą, įrodantį, kad projektas yra efektyvesnis nei kiti turto sukūrimo, pagerinimo ar paslaugų teikimo būdai, nereikalauja galimybių studijoje atspindėti ir būsimų savivaldybės ilgalaikių įsipareigojimų socialinių-ekonominių poveikių.

- Lietuvoje viešojo sektoriaus subjektai, suinteresuoti vykdyti VPSP projektus, negauna profesionalios konsultacinės ir metodinės pagalbos. Vyriausybė iki šiol nėra paskyrusi institucijos, kuri kontroliuotų koncesijų suteikimą, prižiūrėtų koncesijų sutarčių vykdymą ir koncesijų klausimais teiktų metodinę pagalbą suteikiančiosioms institucijoms, nors ši pareiga jai buvo numatyta dar 2006 m. liepos 11 d. Koncesijų įstatymo 28-1 straipsnyje.

Audito ataskaitoje pateikėme rekomendacijas, kurios, mūsų nuomone, leidžia ar sudaro prielaidas spręsti nustatytas problemas. Lietuvos Respublikos Vyriausybei rekomendavome:

- Patvirtinti viešojo ir privataus sektorių partnerystės strategiją, nes šiuo metu nėra aiškiai paskirstytos valstybės institucijų, dalyvaujančių VPSP procese, funkcijos ir atsakomybė.
- Teisės aktuose reglamentuoti VPSP apibrėžimą ir formą, kai privataus sektoriaus subjektas investuoja į valdžios sektoriaus funkcijoms priskirtas veiklos sritis ir vykdo šiose srityse veiklą, už kurią atlyginimą jam moka viešasis sektorius, apibrėžiant maksimalią trukmę sutarties, kuri pagal šią formą gali būti sudaroma. Pagal poreikį, svarstyti galimybę specialiuose teisės aktuose reglamentuoti kitas viešojo ir privataus sektoriaus partnerystės formas.
- Papildyti Koncesijų įstatymą ir naujas partnerystės formas reglamentuojančių teisės aktų projektus reikalavimu, kad viešojo sektoriaus subjektas partnerystės projektą gali įgyvendinti tik tuo atveju, jeigu atliktas vertinimas rodo, jog projektas yra efektyvesnis nei kiti turto sukūrimo, pagerinimo ar paslaugų teikimo būdai.
- Paskirti subjektą, kuris koncesijų srityje teiktų profesionalią konsultacinę ir metodinę pagalbą, kontroliuotų koncesijų suteikimą ir dalyvautų prižiūrint koncesijų sutarčių vykdymą. Teisės aktuose reglamentavus naujas VPSP formas, paskirti subjektą, kuris dėl naujų formų taikymo teiktų profesionalią konsultacinę ir metodinę pagalbą, kontroliuotų sutarčių dėl tokių formų sudarymą ir dalyvautų prižiūrint jų vykdymą.

Rekomendacijas taip pat pateikėme Elektrėnų savivaldybės ir Vilniaus apskrities virštininko administracijoms. Panevėžio miesto savivaldybė audito metu nustatytą teisės aktų pažeidimą ištaisė.

IŽANGA

Pastaraisiais dešimtmečiais daugelyje pasaulio valstybių vis aktyviau siekiama privataus sektoriaus kapitalą panaudoti viešiesiems (visuomenės) poreikiams finansuoti – viešosioms paslaugoms teikti ir (ar) tam reikalingai infrastruktūrai sukurti (pagerinti). Šis procesas vadinamas viešojo ir privataus sektorių partneryste ir dažniausiai apibrėžiamas kaip viešojo ir privataus sektorių bendradarbiavimas, pagrįstas ilgalaikėmis sutartimis, kurio metu privatus sektorius teikia tradiciškai viešojo sektoriaus kompetencijai priskiriamas paslaugas ir plėtoja šių paslaugų teikimui reikalingą infrastruktūrą.

Valstybės ir vietos valdžios institucijos tokių projektų vykdo vis daugiau, nes viešasis sektorius dėl nepakankamų finansinių išteklių (finansavimo trūkumo, skolinimosi galimybių limitu), administracinių gebėjimų trūkumo ar mažiau efektyvių veiklos metodų, lyginant su privačiu sektoriumi, negali teikti kokybiškų paslaugų ir išplėtoti joms reikalingos infrastruktūros. Vykdamas šiuos projektus, privačiam sektoriui perduodamas paslaugų teikimas energetikos, naftos, geležinkelio linijų ir sistemų eksploatavimo, oro ar viešojo transporto infrastruktūros, sveikatos ir švietimo sistemos paslaugų srityse, dažnai privačiam sektoriui suteikiant teisę sukurti ir (ar) eksploatuoti minėtoms paslaugoms teikti reikalingus infrastruktūros objektus. Privataus subjekto dalyvavimas tokiuose projektuose leidžia sukurti naujas darbo vietas, pritraukti papildomas privataus sektoriaus investicijas, į viešųjų paslaugų teikimą įdiegti pažangiausias technologijas, stiprina valstybės konkurencingumą tarptautiniu lygmeniu, nes globalizacijos sąlygomis tai neatsiejama nuo privačios nuosavybės ir rinkos mechanizmų plėtros. Dažniausiai per VPSP įgyvendinami didelės apimties visuomenei ir valstybei svarbūs projektai. Tačiau daugelyje pasaulio valstybių masiškai taikomos kai kurios VPSP formos Lietuvoje taikomos fragmentiškai, nors toks poreikis yra:

- valstybės mastu, pvz., Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerija tokiais projektais norėjo inicijuoti teritorinių policijos įstaigų statybas bei jų remontą, o Švietimo ir mokslo ministerija – privačiu kapitalu atnaujinti aukštųjų mokyklų bendrabučius;

- savivaldybių mastu, pvz., Kauno miesto savivaldybė, siekdama tinkamai pasiruošti Europos krepšinio čempionatui, inicijavo pramogų ir sporto rūmų (Kauno arenos) komplekso Nemuno saloje projektavimo, statybos ir eksploatacijos koncesiją, taip pat koncesiją dėl 190 Kauno miesto švietimo įstaigų turto priežiūros, remonto ir vystymo. Vilniaus miesto savivaldybė, siekdama pagerinti viešųjų susisiekimo paslaugų mieste teikimą, inicijavo koncesiją dėl tramvajaus mieste statymo. Tačiau visi šie kelių dešimtmečių trukmės projektai, kurių vertė turėjo siekti šimtus milijonų litų, Lietuvoje nebuvo pradėti įgyvendinti. Pagrindinės nesėkmingų VPSP projektų

priežastys – Lietuvoje nepakankamai reglamentuota VPSP sistema, o subjektai, inicijuojantys VPSP projektus, neturi reikiamos patirties, jiems nepakanka metodinės informacijos, nėra tipinių VPSP sutarčių, teigiamų ir neigiamų praktinių VPSP pavyzdžių sklaidos. Dėl šių priežasčių dalis viešojo ir privataus sektoriaus bendradarbiavimo projektų sutarčių yra nutraukiamos, o privatus subjektai viešajam sektoriui teikia ieškinius su dešimtis milijonų litų siekiančiomis turtinėmis pretenzijomis. Todėl apie partnerystės tarp viešojo ir privataus sektorių projektus yra susidariusi neigiama viešoji nuomonė ir galbūt yra sumažėjęs privataus sektoriaus noras tokiuose projektuose dalyvauti, nors daugelyje pasaulio valstybių ši partnerystė vis labiau plėtojama ir palaikoma, o pastaraisiais metais netgi tampa vienu iš pagrindinių įrankių, kuriuo į valstybę pritraukiamos investicijos. Nepaisant minėtų trūkumų, Lietuvoje vienos iš populiariausių VPSP formų – koncesijų įgyvendinimas – jau įgijo pagreitį – 2007 m. rugsėjo mėnesį 26-iose Lietuvos savivaldybėse buvo vykdomos (inicijuotos)¹ 45 koncesijos, t. y. tokius projektus vykdė daugiau kaip 43 procentai visų savivaldybių. Siekiant, kad viešosios ir privačios partnerystės projektai būtų inicijuojami ir įgyvendinami maksimaliai efektyviai, rezultatyviai ir ekonomiškai, šis procesas Lietuvoje turi būti vystomas ir palaikomas, o jo plėtra ir priežiūra – aiški ir koordinuota. Kaip tai įgyvendinama, vertinome šio audito metu.

Valstybinį veiklos auditą atlikti paskatino ir kitų valstybių patirtis, pvz., 2004 m. pabaigoje pagal privačios finansinės iniciatyvos sutartis, kurios Lietuvoje dar nėra reglamentuotos, Jungtinėje Karalystėje buvo investuota 42,7 milijardo svarų sterlingų (daugiau nei 200 mlrd. Lt), o Jungtinės Karalystės nacionalinė audito institucija 2005 metų vasario mėnesį paskelbė 50-ąją su VPSP susijusią valstybinio veiklos audito ataskaitą. Lietuvoje auditų VPSP srityje iki šiol nebuvo atlikta. Tai lėmė šio audito metu nagrinėtų problemų pobūdį bei mastą.

Pažymime, kad šio audito metu nevertinome viešojo sektoriaus turtinių įsipareigojimų pagal koncesijų sutartis, pripažinimo valstybės skola, klausimų.

¹ Tai koncesijos, dėl kurių yra priimti savivaldybių tarybų sprendimai.

AUDITO APIMTIS IR PROCESAS

Audito objektas – viešojo ir privataus sektorių bendradarbiavimas.

Audituojamas laikotarpis 1996–2007 metai.

Audito subjektai:

- Lietuvos Respublikos finansų ministerija (kodas – 288601650).
- Lietuvos Respublikos ūkio ministerija (kodas – 188621919).
- Kauno miesto savivaldybės administracija (kodas – 188764867).
- Elektrėnų savivaldybės administracija (kodas – 188710061).
- Panevėžio miesto savivaldybės administracija (kodas – 288724610).

Audito tikslas – įvertinti Lietuvoje egzistuojančią politiką viešojo ir privataus sektorių bendradarbiavimo srityje, išanalizuoti jos raidos kryptis ir šioje srityje veikiančių subjektų veiklą, atlikti teisės aktų analizę ir vertinimą, siekiant nustatyti, ar jie sudaro prielaidas viešajam sektoriui bendradarbiauti su privačiu ir efektyviai, ekonomiškai bei rezultatyviai naudoti viešojo sektoriaus išteklius (ypač materialinius), išanalizuoti pasirinktus koncesijų atvejus Lietuvoje.

Auditui taip pat keliamas ir kiek kitokio pobūdžio tikslas – padėti geriau suprasti VPSP sistemą, jos privalumus ir trūkumus. Tai aktualu ne tik sprendimus dėl VPSP priimantiems subjektams (centrinės valstybinės valdžios ir valdymo, savivaldos institucijoms, politikams ir administratoriams), bet ir didžiajai visuomenės daliai, kurios interesais vadovaujantis vykdomi tokie partnerystės projektai ir kuri naudojami projekto metu sukurtais produktais.

Vertinimo kriterijai:

- Analizuojant koncesijų sutarčių inicijavimą, sudarymą ir vykdymą, audituojamųjų subjektų vadovybės ir personalo veiksmus bei jų priimtus sprendimus, vertinimo kriterijais laikėme Koncesijų įstatymo, Valstybės ir savivaldybių turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo įstatymo, Žemės įstatymo ir kitų teisės aktų reikalavimus. Audito metu taip pat vertinome, ar šie teisės aktų reikalavimai sudaro prielaidas viešajam sektoriui bendradarbiauti su privačiu ir efektyviai, ekonomiškai bei rezultatyviai naudoti viešojo sektoriaus išteklius.
- VPSP institutai ir procesai, kurie nėra reglamentuoti Lietuvoje, buvo lyginami su tarptautinių institucijų ir užsienio valstybių, VPSP srityje laikomų labiausiai pažengusiomis (Didžioji Britanija, Prancūzija, Vokietija, Airija ir Italija), praktika –

pateikiamais visuotinai pripažintais veiklos standartais, teigiamos ir neigiamos praktikos pavyzdžiais. Vertinimo kriterijumi laikyta tokiuose projektuose sukuriama viešoji nauda ir su projektų vykdymu susiję trūkumai.

- Kai kurių savivaldybių koncesijų vertinimo kriterijumi buvo ir geros praktikos pavyzdžiai kitose savivaldybėse.

Audito procesas

Audito metu duomenys buvo renkami:

- Nagrinėjant Finansų ministerijos, Ūkio ministerijos ir Vidaus reikalų ministerijos strateginius veiklos planus, ministerijų ir atskirų jų skyrių nuostatus, metines veiklos ataskaitas, vidaus teisės aktus, sprendimus, raštus, pažymas ir kitus dokumentus, susijusius su viešojo ir privataus sektorių bendradarbiavimu. Analizuojant šių subjektų veiklą dėmesys buvo kreipiamas į politikos VPSP srityje formavimą ir įgyvendinimą, funkcijų tarp šių ministerijų pasidalijimą, jų apibrėžtumą ir įgyvendinimą.
- Analizuojant ir vertinant informaciją, surinktą per pokalbius su Finansų ministerijos, Ūkio ministerijos bei audituotų savivaldybių darbuotojais.
- Pateikiant klausimynus, raštus ar prašymus su audituojamais klausimais susijusiems subjektams.
- Nagrinėjant su audito klausimais susijusius Lietuvos Respublikos, užsienio valstybių ir tarptautinius teisės aktus, tarptautinių institucijų – Pasaulio banko, Amerikos plėtros banko, Europos Parlamento, Europos Komisijos, Tarptautinio Teisingumo Teismo, Tarptautinės aukščiausiųjų audito institucijų (INTOSAI) dokumentus – nuomones, sprendimus, apibendrinimus ir tyrimus.
- Nagrinėjant mokslinę literatūrą, straipsnius ir konferencijų pranešimų medžiagą apie viešojo ir privataus sektorių partnerystę.
- Analizuojant užsienio valstybių viešojo ir privataus sektorių partnerystės geros ir blogos praktikos pavyzdžius.
- Atsižvelgdami į tai, kad pagrindiniai subjektai, įgyvendinantys viešojo ir privataus sektorių partnerystės projektus, yra savivaldybės, audito metu 60-čiai savivaldybių išsiuntėme klausimynus, prašydami jų pateikti nuomonę apie esamą VPSP sistemą ir jos įgyvendinimą Lietuvoje bei apie savivaldybių vykdomas (rengiamas) koncesijas. Atsakymus pateikė 58 savivaldybės, viena (Pagėgių) savivaldybė nurodė, kad VPSP projektų nevykdo², o kitais klausimais atsisakė pareikšti nuomonę. Informacija, gauta iš 58 savivaldybių, buvo išanalizuota, o apibendrinti rezultatai pateikti ataskaitoje. Kauno

² Dėl šios priežasties jų atsakymas įskaičiuotas tik 3 pav. pateikiamoje diagramoje.

miesto, Panevėžio miesto ir Elektrėnų savivaldybėse papildomai nagrinėjome jų vykdomus koncesijų projektus.

Audito įrodymai buvo renkami ir apibendrinami taikant skaičiavimo, tikrinimo, apklausos ir analitines procedūras. Buvo vadovaujamosi nuostata, kad audituojami ir kiti subjektai pateikė išsamią ir objektyvią informaciją, o pateiktų dokumentų kopijos atitinka jų originalus.

AUDITO REZULTATAI

1. Viešosios ir privačios partnerystės samprata

Viešojo ir privataus sektorių partnerystė vis plačiau taikoma daugelyje pasaulio valstybių, tačiau nei tarptautinėje, nei Europos Sąjungos (toliau – ES) teisėje iki šiol nėra patvirtintas bendras VPSP apibrėžimas ir specialios teisinės taisyklės, nustatančios VPSP formas ir reikalavimus jų įgyvendinimui. Šias taisykles kiekviena valstybė turi teisę nustatyti savarankiškai, tačiau laikydamasi aukštesnę teisinę galią turinčių EB sutarties reikalavimų – kuriant vidaus rinką užtikrinti laisvą prekių ir paslaugų judėjimą, įsteigimo laisvę, skaidrumą ir abipusį pripažinimą³.

Nors Europos Sąjungos mastu VPSP sąvoka nėra apibrėžta, ji siejama su valstybinių įstaigų ir privačių įmonių bendradarbiavimo formomis, siekiant finansuoti, statyti, atnaujinti, valdyti ar eksploatuoti infrastruktūrą bei teikti paslaugas. Europos Komisija išskyrė keletą bruožų, apibūdinančių VPSP projektus⁴:

- santykiai tarp viešojo ir privataus sektorių yra orientuoti į ilgalaikį bendradarbiavimą;
- projekto finansavimą dažniausiai vykdo privatus sektorius, tačiau kartais viešasis sektorius gali būti ir pagrindinis projekto finansavimo šaltinis;
- privatus partneris, dalyvaudamas įvairiose projekto stadijose (projektavimo, vykdymo, įgyvendinimo, finansavimo), atlieka svarbų vaidmenį, tačiau viešasis sektorius dažnai nustato visuomenės interesus atitinkančius projekto tikslus, siūlomų paslaugų kokybę ir kainodaros politiką bei prižiūri, kad šių tikslų būtų laikomasi;
- viešasis ir privatus sektorius pasidalija riziką. Nors bendrasis principas yra tas, kad privatus partneris prisiima visą ar didžiąją dalį rizikų, rizikos pasidalijimas kiekvienu atveju tiksliai nustatomas sutartyje. Svarbu, kad projekto šalys riziką turi pasidalyti atsižvelgdamos į individualius dalyvių sugebėjimus ją įvertinti, kontroliuoti ir valdyti.

Skirtingos valstybės įvardija kiek skirtingus tokios partnerystės tikslus. Dažniausiai nurodoma, kad tokiu tikslu yra privataus kapitalo panaudojimas viešiesiems (visuomenės) poreikiams tenkinti – viešosioms paslaugoms teikti ir (ar) tam reikalingai infrastruktūrai sukurti (pagerinti). Kai kurios valstybės, pvz., Vokietija, VPSP tikslu nurodo ne viešųjų paslaugų teikimą apskritai, tačiau efektyvesnį viešųjų funkcijų vykdymą. Šios ir kitų valstybių Vyriausybės yra patvirtinusios strategines programas, kuriose VPSP nurodoma kaip vienas iš pagrindinių būdų investicijoms pritraukti. Valstybės VPSP laiko vis svarbesne investavimo forma, todėl VPSP dalį bendrajame investicijų portfelyje nuolat didina.

³ Visoms sutartims, pagal kurias viešoji institucija skiria užsakymą, galioja EB sutarties 43-49 straipsniuose nustatyti bendrieji įsisteigimo laisvės ir laisvės teikti paslaugas principai: skaidrumo, lygių galimybių, proporcingumo ir abipusio pripažinimo.

⁴ Europos Komisija, Žalioji knyga dėl viešųjų ir privačiųjų partnerystės ir dėl Bendrijos viešųjų sutarčių ir koncesijų teisės. Briuselis, 2004-04-30, KOM (2004) 327.

Nagrinėjant VPSP, ypač svarbu tinkamai suprasti, kokiomis formomis viešasis ir privatus sektorius gali bendradarbiauti. Pažymime, kad Lietuvoje egzistuoja poreikis vykdyti VPSP projektus formomis, kurios specialiuose teisės aktuose nėra reglamentuotos. Atsižvelgdami į tai, audito metu nagrinėjome, kokias VPSP formas išskiria tarptautinės institucijos, ar atskiroms valstybėms ši klasifikacija yra privaloma. Tarptautinių institucijų išskirtos VPSP formos, atspindinčios susistemintą įvairių valstybių praktiką, ir VPSP privalumai bei trūkumai yra tie kriterijai, į kuriuos atsižvelgiant VPSP sistema Lietuvoje gali būti vystoma.

Galimos viešosios ir privačios partnerystės formos⁵.

Siekiant geriau pristatyti VPSP sistemą ir jos sampratą, pateikiame trijų tarptautinių institucijų išskirtas galimas VPSP formas (rūšis).

Tarptautinės aukščiausiųjų audito institucijų organizacijos (INTOSAI) 2004 m. Gairėse dėl viešosios ir privačios partnerystės (*angl. Guidelines on Best Practice for the Audit of Risk in Public/Private Partnership*) išskyrė šias VPSP formas (žr. 1 lentelė).

1 lentelė. Viešojo ir privataus sektorių partnerystės formos (rūšys)

Forma	Apibūdinimas
Bendros (mišrios) įmonės (<i>angl. Joint ventures</i>)	Viešasis ir privatus sektorius įsteigia bendrą kompaniją, siekiant įgyvendinti projektą, kuris teiktų naudą abiem projekte dalyvaujančioms šalims.
Frančizės (<i>angl. Franchises</i>)	Privačiam sektoriui leidžiama teikti viešąsias paslaugas ir nustatyti jų kainą.
Koncesijos (<i>angl. Concessions</i>)	Panašu į frančizės sutartis, tačiau privatus sektorius paprastai suteikia lėšas, būtinas infrastruktūros plėtrai, pvz., keliams ar tiltams.
Privačiai finansuojami investiciniai projektai (<i>angl. Privately financed investment Projects</i>)	Privati kompanija gauna lėšų kurti, konstruoti (atnaujinti), eksploatuoti (prižiūrėti) viešą turtą, pvz., ligonines ar mokyklas. Kai turtas eksploatuojamas, tam tikrą laikotarpį (paprastai 20–35 metus) viešasis sektorius moka kompanijai reguliarių mokesčių. Laikotarpio pabaigoje turtas grįžta valstybės nuosavybėn.
Prekybos rinkos išbandymas (<i>angl. Market testing</i>)	Tai procesas, kurio metu privatus subjektas tikrina, kaip rinka reaguoja į tam tikrą prekę ar paslaugą, kurią gaminti (teikti) turi viešasis sektorius. Tai svarbu sprendžiant, ar tikslinga įvesti produktą į rinką ir vertinant jo paklausą.
Privataus sektoriaus metodų panaudojimas viešuosiuose subjektuose (<i>angl. Use of private sector methods in public bodies</i>)	Tokių kaip personalo motyvacijos schemos ir išteklių racionalizavimas.
Akcijų dalies išlaikymas privatizuotose kompanijose (<i>angl. Retaining minority shares in privatised companies</i>)	Valstybė išsaugo sutartą akcijų procentą, siekdama išlaikyti dalies paslaugų teikimo visuomenei kontrolę.
Privatizavimas (<i>angl. Privatisation</i>)	Viešasis sektorius parduoda įmones privatiems investuotojams.

Šaltinis – INTOSAI Guidelines on Best Practice for the Audit of Risk in Public/Private Partnership.

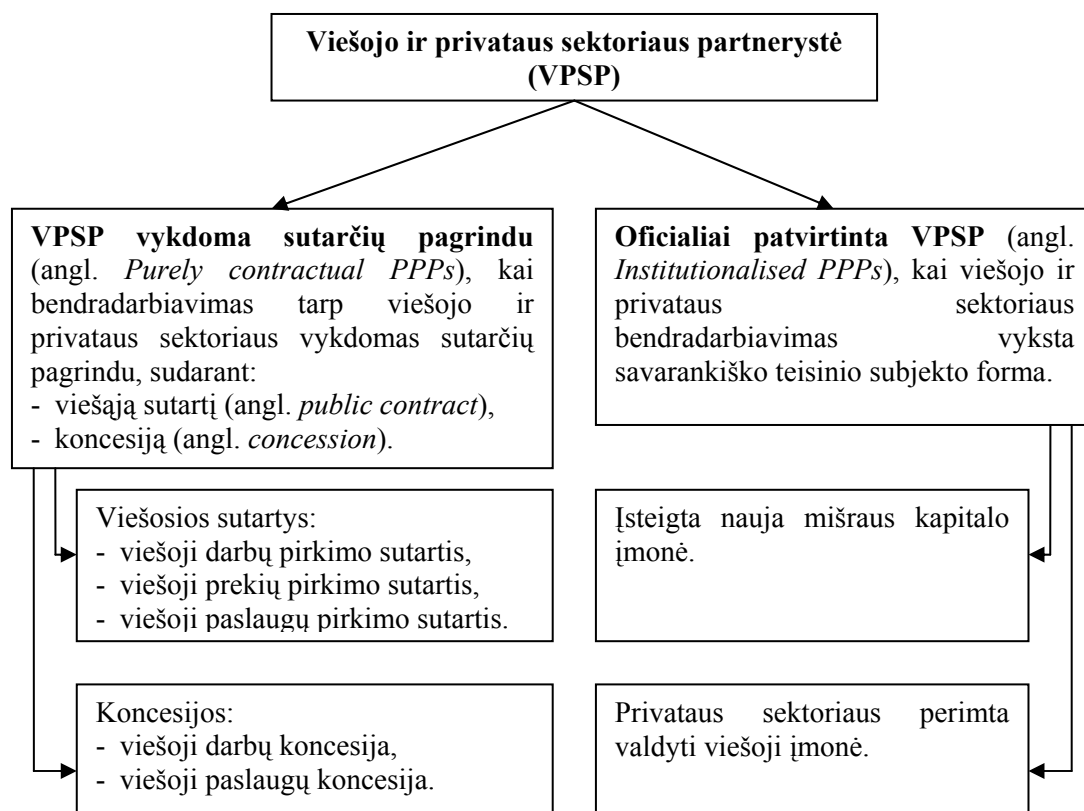
⁵ Šioje ataskaitos dalyje pateikiama tik koncentruota informacija apie VPSP formas (rūšis).

Kitas subjektas – Europos Parlamentas 2005 m. atliko tyrimą tema „Viešojo ir privataus sektorių partnerystės modeliai ir tendencijos Europos Sąjungoje“ (angl. *Public-Private Partnerships Models and Trends in the European Union*), kuriame išskyrė pagrindinius VPSP modelius, taikomus Europos Sąjungoje:

- Paslaugų teikimo sutartis (angl. *Service contracts*).
- Eksploatavimo ir valdymo sutartis (angl. *Operation and management contracts*).
- Ilgalaikės (išperkamosios) nuomos sutartis (angl. *Leasing*).
- Visiškai užbaigto (projekto, objekto) pirkimo arba Statybos-eksploatavimo-perdavimo sutartis (angl. *Turnkey procurement or Build-Operate-Transfer (BOT)*).
- Projektavimo-statybos-finansavimo-eksploatavimo sutartis (angl. *Design-Build-Finance-Operate (DBFO)*).

Atsižvelgiant į tai, kad tarptautinės organizacijos išskiria skirtingas VPSP rūšis, o atskiros valstybės yra reglamentavusios skirtingas šio bendradarbiavimo formas, Europos Komisija valstybėse narėse taikomas VPSP formas suskirstė į dvi stambias grupes (žr. 1 pav.)⁶, tačiau kartu pripažino, kad valstybių – ES narių praktiką unifikuoti yra netikslinga dėl pernelyg didelės VPSP rūšių įvairovės.

1 pav. Viešojo ir privataus sektorių partnerystės formos (rūšys)



Šaltinis – Valstybės kontrolė

⁶ Europos Komisija, Žalioji knyga dėl viešųjų ir privačiųjų partnerystės ir dėl Bendrijos viešųjų sutarčių ir koncesijų teisės. Briuselis, 2004-04-30, KOM (2004) 327.

Išnagrinėti tarptautinės bendrijos dokumentai rodo, kad kiekviena valstybė gali pasirinkti labiausiai jos nacionalinius poreikius atitinkančią VPSP reglamentavimo sistemą. Nors valstybių teisės aktuose išskirta daugybė VPSP formų, tačiau VPSP srityje labiausiai pažengusios valstybės dažniausiai įgyvendina dvi iš jų, t. y.:

- koncesijos – tai ilgalaikė sutartis, pagal kurią privatus sektorius teikia tradiciškai viešojo sektoriaus kompetencijai priskiriamas paslaugas ir plėtoja šių paslaugų teikimui reikalingą infrastruktūrą, o **pagrindinės koncesininko pajamos gaunamos iš galutinių vartotojų, kuriems teikiamos paslaugos**. Viešojo sektoriaus institucija gali mokėti koncesininkui atlyginimą, tačiau jis turi priklausyti nuo rizikos, kurią viešojo sektoriaus institucija prisiima.
- VPSP forma, kai **pagrindinę privataus partnerio pajamų dalį sudaro reguliarūs viešojo sektoriaus mokėjimai**. Šios VPSP formos pavadinimas gali skirtis, tačiau dažniausiai ji įvardijama kaip Privati finansinė iniciatyva (angl. *Private Finance Initiative (PFI)*)⁷.

Valstybės turi dispozicijos teisę kurti VPSP sistemą atsižvelgiant į nacionalinę teisinę sistemą, į sektorius, kuriuose ji bus taikoma, ir į nacionalinius poreikius. Situacija, kaip Lietuvoje yra reglamentuota VPSP ir kaip esamas reglamentavimas atitinka nacionalinius poreikius, nagrinėjome ataskaitos 2 dalyje. Paminėtina tik tai, kad Lietuvoje vykdomi VPSP projektai, kuriuose pagrindinę privataus partnerio pajamų dalį sudaro viešojo sektoriaus mokėjimai, nors šiuo metu tokia bendradarbiavimo forma specialiuose teisės aktuose nėra reglamentuota. Šios kelių dešimtmečių trukmės sutartys yra sudarytos pagal anksčiau galiojusią Koncesijų įstatymo redakciją.

Pažymime, kad sudarant VPSP sutartis ne visada tinkamai įvertinama tokių partnerystės projektų teikiama nauda (privalumai) ir jų trūkumai (ši problema aktuali ir Lietuvoje), kuriais remiantis turi būti vertinami konkretūs projektai. Todėl juos aptarsime plačiau.

Viešosios ir privačios partnerystės privalumai ir trūkumai.

VPSP laikoma vis svarbesniu veiksniu kiekvienos valstybės ekonomikoje. Tačiau kyla klausimas, kodėl VPSP projektus pasirenka viešasis sektorius ir kodėl ši partnerystė teisės aktuose bei valstybių praktikose nuolat plėtojama? Atsakymas į šį klausimą susijęs su VPSP teikiama nauda. Daugelio valstybių patirtis parodė, kad viešojo ir privataus sektorių bendradarbiavimas, kai visuomenei reikalingi projektai finansuojami privataus kapitalo ir yra tinkamai įgyvendinami,

⁷ Privačiai finansuojami investiciniai projektai (angl. *Privately financed investment Projects*) pagal INTOSAI ir Jungtinės Karalystės praktiką, arba Viešoji sutartis (angl. *public contract*) pagal Europos Komisiją. praktiką, arba Viešoji sutartis (angl. *public contract*) pagal Europos Komisiją.

gali teikti didelę naudą valstybei. Vykdamas VPSP, viešojo sektoriaus galimybės prasiplečia. Viešasis sektorius gali privataus sektoriaus lėšomis ir iniciatyva ne tik sukurti viešosioms paslaugoms teikti reikalingą turtą (pvz., nutiesti kelius, pastatyti ar atnaujinti gydymo įstaigas), bet ir pavesti jam teikti su tuo turtu susijusias paslaugas (pvz., administruoti kelius, eksploatuoti sveikatos priežiūros įstaigų pastatus, teikti sveikatos priežiūros paslaugas). Taigi viešojo sektoriaus funkcijas perimantis privatus subjektas, į bendrą veiklą įnešdamas pažangias idėjas, patirtį ir finansinius išteklius, sudaro prielaidas:

- *Valstybei sumažinti valstybės biudžeto išlaidas viešųjų paslaugų teikimui ir turto, reikalingo toms paslaugoms teikti, kūrimui ar atnaujinimui, kartu nedidinant valstybės skolinių įsipareigojimų.* Pritraukiant privatų kapitalą išsprendžiama lėšų, reikalingų projektams įgyvendinti, problema. Todėl net ir esant ribotiems valstybės biudžeto ištekliams, valdžios institucijoms sudaromos galimybės veiksmingai įgyvendinti savo funkcijas ir vykdyti pagrindines užduotis.

- *Greičiau įgyvendinti viešųjų paslaugų ir investicinius projektus.* Projekto įgyvendinimo darbai atliekami daug greičiau, kadangi privačiam sektoriui yra būdingas didesnis lankstumas ir tempas. Privačios įmonės turi daugiau galimybių skolintis lėšas, specializuojasi konkrečioje srityje, turi daugiau patirties investuojant, o tai lemia efektyvesnę lėšų panaudojimą. Atsižvelgiant į tai, kad valstybė kartais neturi pakankamai lėšų visuomeninių projektų įgyvendinimui, pavyzdžiui, šiuolaikinių kelių infrastruktūros plėtrai, viešojo ir privačiojo partnerystė suteikia galimybę per trumpesnę laiką įgyvendinti ypač didelių kapitalo investicijų reikalaujančius kelių tiesimo ir kitus projektus.

Pavyzdys

Jungtinėje Karalystėje HM Treasury 2003 m. atliktas tyrimas parodė, kad 88 proc. VPSP projektų buvo įvykdyti laiku arba pirma laiko ir nė vienas projektas neviršijo nustatyto projekto biudžeto, o investicinius projektus vykdamas valstybei, tik 70 proc. iš jų buvo įvykdyti planuotu laiku.

- *Atsirasti patikimoms garantijoms, kad visuomeniniai projektai bus užbaigti, jei suprojektuotą ar sumanytą priemonę įgyvendins privatus sektorius, nes jis yra suinteresuotas, kad projektas būtų įvykdytas numatytu laiku, viešojo sektoriaus partneriui prižiūrint.* Valstybėms susidūrus su įvairaus masto ekonominėmis problemomis ir krizėmis, privatus kapitalas užtikrina projektų tęstinumą ir tolesnę viešųjų paslaugų teikimą. Privatus sektorius ekonominių krizių metu gali garantuoti, kad svarbiausi ir reikšmingi visuomenei infrastruktūros projektai bus įgyvendinti nustatytu terminu, kai valstybės biudžetas nepajėgus tenkinti daugelio visuomenės poreikių.

- *Pagerinti teikiamų viešųjų paslaugų kokybę ir sumažinti viešųjų paslaugų teikimo sąnaudas.* Kadangi privatus sektorius mokėjimus gauna tik už faktiškai suteiktas paslaugas, atsižvelgiant į jų kokybę, todėl jis suinteresuotas ieškoti efektyvių ilgalaikių techninių sprendimų, kurie užtikrintų paslaugų kokybę visą VPSP projekto įgyvendinimo laikotarpį. Taigi, esant ribotiems valstybės biudžeto ištekliams, privataus sektoriaus lėšomis yra realizuojami viešosios

politikos tikslai ir užtikrinama viešųjų paslaugų kokybė, o valstybės gyventojai gauna geresnės kokybės ir dažnai pigesnes paslaugas.

Pavyzdys

Jungtinėje Karalystėje viešojo ir privataus sektorių partnerystė didelę naudą atnešė sveikatos apsaugos srityje, kur daugiau nei keturios dešimtys modernių ligoninių buvo pastatytos ir aprūpintos šiuolaikine diagnostine technika viešojo ir privataus sektorių partnerystės dėka.

- *Paskirstyti riziką tarp viešojo ir privataus sektorių.* Teikiant viešąsias paslaugas ir plėtojant tam reikalingą infrastruktūrą reikia atpažinti, įvertinti ir paskirstyti įvairias veiklos rizikas. Rizikos VPSP projekte turi būti perduotos šaliai, kuri jas sugeba valdyti mažiausiomis sąnaudomis.
- *Kurti naujas darbo vietas ir skatinti ekonomikos augimą,* skatinant privačią nuosavybę ir plėtojant rinkos mechanizmus paslaugų sektoriuje, kartu didinant ir paslaugų konkurencingumą.

Pasiekti aptartus rezultatus leidžia tai, kad viešasis sektorius įgauna galimybę teikiant viešąsias paslaugas naudotis privataus sektoriaus finansiniais ištekliais, idėjomis, žiniomis, praktine ir technine patirtimi. Privataus sektoriaus lankstumas, specializacija ir geresnis rizikos valdymas leidžia konkrečias paslaugas teikti pigiau ir profesionaliau nei viešasis sektorius.

Pavyzdys

Jungtinėje Karalystėje, kuri pirmauja Europoje pagal viešojo ir privataus sektorių partnerystės projektų skaičių ir jų piniginę vertę, atliktas gyventojų nuomonės tyrimas dėl viešojo ir privataus sektorių partnerystės parodė, kad daugiau nei 75 proc. viešojo sektoriaus paslaugų klientų mano, kad VPSP projektai yra naudingi valstybei bei gyventojams, ir netgi viršijo jų lūkesčius.

Nepaisant minėtų privalumų, VPSP turi ir specifinius **trūkumus**. Dėl to VPSP projektams turi būti keliamas pagrindinis tikslas – užtikrinti, kad tiek nacionalinis, tiek tarptautinis kapitalas ir viešosios funkcijos perdavimas privačiam subjektui neigiamai nepaveiks valstybės ir jos piliečių interesų⁸. Kadangi viešojo ir privataus sektorių bendradarbiavimas pagrįstas ilgalaikę šalių sutartimi, ypač svarbu atkreipti dėmesį į trūkumus, kuriuos tokios sutartys gali sąlygoti, nes viešosios paslaugos teikimas pagal jas privačiam asmeniui perleidžiamas dažniausiai keliems ateinantiems dešimtmečiams. Tinkamai neįvertinus su konkrečiu projektu susijusių trūkumų ir rizikų, valstybei ir jos gyventojams VPSP gali tapti ne naudos šaltiniu, bet ilgalaikę finansinę naštą. Todėl ruošiantis vykdyti VPSP ar tokias sutartis įgyvendinant, reikia įvertinti VPSP trūkumus⁹:

- *Ilgas pirkimo konkurso laikas, kuris gali lemti didesnes viešojo sektoriaus išlaidas.*

Pavyzdys

Jungtinėje Karalystėje atlikti tyrimai rodo, kad vidutiniškai pirkimo konkurso laikas, įskaitant ir visus pasiruošimo projektui etapus, trunka iki 34 mėnesių¹⁰.

⁸ Dėl šios priežasties daugelis valstybių riboja VPSP taikymą nacionalinio saugumo ir gynybos srityse.

⁹ Dauguma trūkumų identifikuoti naudojant Jungtinės Karalystės Nacionalinės audito institucijos (angl. – National Audit Office) pateiktą informaciją.

¹⁰ Jungtinės Karalystės nacionalinė audito institucija. [Žiūrėta 2007-06-11] Prieiga per internetą http://www.nao.org.uk/publications/nao_reports/06-07/0607149.pdf

- *Viešojo ir privataus sektorių partnerystės sutartis sudaranti ir vėliau jų vykdymą prižiūrinti viešojo projekto grupė gali turėti per mažai patirties ir kompetencijos VPSP srityje.* Šią riziką galima būtų sumažinti samdant kompetentingus konsultantus, VPSP specialistus, kurie vadovautų pirkimui ar kreipiantis pagalbos į paramos organizacijas. Jungtinėje Karalystėje tuo tikslu yra įkurta Partnerystės JK organizacija (angl. *Partnerships UK*), kuri teikia viešajam sektoriui pagalbą ir konsultacijas sudarant VPSP sutartis.
- *Didelė kaina už konsultacijas.* Viešojo sektoriaus išlaidos konsultacijoms (pvz., teisinėms arba finansinėms) rengiant VPSP projektus gali būti labai didelės. Todėl VPSP projekto neverta vykdyti, kai projekto vertė yra sąlygiškai nedidelė.
- *Nelanksčios sutartys.* Lankstumo paprastai trūksta, kai sutarties įgyvendinimo metu keičiasi veiklos reikalavimai ir kai tenka keisti sutarties nuostatas po jos pasirašymo.
- *Netinkamas rizikos perdavimas, kai rizika perduodama VPSP projekto šaliai, kuri nesugeba jos efektyviai valdyti.*
- *Nepakankamai detalios sutarčių nuostatos vartotojų apsaugos požiūriu.* Ši problema atsiranda nepakankamai reglamentavus pagal VPSP teikiamų paslaugų kokybę, kainą ar paslaugų tęstinumą garantuojančias nuostatas.
- *Galimi konkurencijos apribojimai sudarant VPSP sutartis.* Konkursų dėl VPSP sąlygos gali būti nepakankamai aiškios, detalios, ar diskriminuojančios nacionalinius bei tarptautinius investuotojus.
- *Galimas VPSP sutarčių vykdymo kontrolės nepakankamumas.* Viešajam sektoriui su privačiu sudarius VPSP sutartį, joje dažnai nepakankamai aptariama, kaip bus atliekama teikiamų paslaugų ar kuriamo produkto stebėseną (monitoringas), periodinės revizijos, finansinė veiklos kontrolė. Kadangi šiuo atveju kalbama apie privataus asmens stebėjimą ir kontrolę, problemiški yra viešojo sektoriaus subjektų, įskaitant ir nacionalines audito institucijas, įgaliojimų tai daryti (kompetencijos) klausimai.
- *Mažiau galimybių vertinti VPSP projekto naudą.* Sutartyje neaptarus, kokiais kriterijais vadovaujantis bus vertinamas įgyvendinamas VPSP projektas, negalėsime nustatyti, ar tokia viešųjų paslaugų teikimo ar infrastruktūros sukūrimo forma yra efektyvi.

VPSP projektai turi ne tik privalumų, bet ir trūkumų. Juos visada būtina įvertinti kuriant VPSP reglamentuojančius teisės aktus, sudarant ir vykdant konkrečias VPSP sutartis.

2. Viešoji ir privati partnerystė Lietuvoje

2.1. Viešosios ir privačios partnerystės reglamentavimas

Lietuvoje nėra reglamentuotas VPSP apibrėžimas, dalis VPSP formų yra nereglamentuotos, arba reglamentuotos nepakankamai. Partnerystės formas pagal reglamentavimo Lietuvos Respublikos teisės aktuose laipsnį galima skirstyti į tris grupes:

1. Specialiuose teisės aktuose reglamentuotos partnerystės formos – tai privatizavimas, viešieji pirkimai ir koncesijos. Koncesijas reglamentuoja 1996-09-10 Lietuvos Respublikos koncesijų įstatymas Nr. I-1510. Esminis koncesijos požymis yra tas, kad projektą vykdančio privataus partnerio pagrindinį atlyginimą turi sudaryti trečiųjų asmenų (paslaugos gavėjų) mokėjimai. Atsižvelgiant į koncesijų gausą, jų svarbą ir apimtį, jas ataskaitoje nagrinėjome atskirai (žr. ataskaitos 3 dalį).

2. Partnerystės formos, kurios išskirtos bendruose teisės aktuose, tačiau VPSP atžvilgiu nepakankamai reglamentuotos. Tokioms partnerystės formoms galima priskirti Jungtinę veiklą (partnerystę), kurią reglamentuoja Lietuvos Respublikos civilinio kodekso LI skyrius, taip pat Frančizę, kurią reglamentuoja Civilinio kodekso XXXVII skyrius.

Jungtinės veiklos (partnerystės) reglamentavimas, vadovaujantis principu, kad viešasis sektorius civiliniuose santykiuose dalyvauja kaip lygias teisės ir pareigas turinti šalis, nesant administracinės teisės normų, nustatančių detalias viešųjų juridinių asmenų elgesio taisykles, gali būti nepakankamas viešojo intereso apsaugai, siekiant maksimaliai efektyviai, ekonomiškai bei rezultatyviai naudoti viešojo sektoriaus išteklius. Be to, 1998 m. gegužės 12 d. Valstybės ir savivaldybių turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo įstatymo Nr. VIII-729 17 str. 5 d. nustatyta, kad „valstybės ir savivaldybių turtas negali būti perduodamas kitiems juridiniams ar fiziniams asmenims ar kitaip susiejamas su turtu jungtinės veiklos sutarties pagrindu“.

Frančizė VPSP atžvilgiu taip pat reglamentuota nepakankamai, nes Civilinio kodekso 6.766 str. 3 d. nustatyta, kad frančizės sutarties šalimis gali būti tik įmonės (verslininkai).

3. Teisės aktuose nereglamentuotos partnerystės rūšys. Šiuo metu Lietuvos Respublikos teisės aktai nereglamentuoja tokių VPSP formų, kaip:

- prekybos rinkos išbandymas, privataus sektoriaus metodų panaudojimas viešuosiuose subjektuose, privačiai finansuojami investiciniai projektai (pagal INTOSAI klasifikaciją);
- paslaugų sferos sutartis, eksploatavimo ir valdymo sutartis, užbaigtas projekto pirkimas arba projektavimo-statybos-finansavimo-eksploatavimo, statybos-eksploatavimo-perdavimo sutartys (pagal Europos Parlamento ir Komisijos klasifikaciją).

Audito metu Finansų ir Ūkio ministerijos išreiškė nuomonę, kad VPSP sistemos reglamentavimas Lietuvoje yra nepakankamas. Apklaustos metu 29 iš 58 (50 proc.) apklaustųjų savivaldybių nurodė, kad tai yra problema, kuri turi įtakos VPSP projektų rengimui ir vykdymui.

Lietuvoje yra įgyvendinamos įvairios viešojo ir privataus sektorių partnerystės formos. Kai kurios iš jų reglamentuotos bendruose, kitos – specialiuose teisės aktuose. Tai, kad Lietuvos Respublikos teisėje iki šiol nėra reglamentuotas VPSP apibrėžimas, kompleksiskai nustatytos VPSP formos (rūšys) ir kiekvienos jų sudarymui bei vykdymui keliami reikalavimai, sudaro riziką, kad visuomenei ir valstybei svarbūs partnerystės projektai dėl nepakankamo reglamentavimo nebus vykdomi; juos vykdant viešasis interesas nebus tinkamai atstovaujamas; arba viešojo sektoriaus subjektai, įgyvendinantys tokius projektus, taikys netinkamus (ne VPSP, arba ne tas VPSP formas reglamentuojančius) teisės aktus. Tokių atvejų pavyzdžius pateikiame toliau.

2.2. Viešosios ir privačios partnerystės poreikis

Lietuvoje iki šiol nėra vykdomi Viešojo ir privataus sektorių partnerystės projektai, kurie apimtų tam tikrą sektorių valstybės mastu ir kuriuose viešajam sektoriui atstovautų centrinės vykdomosios valdžios institucijos, o pagrindines privataus sektoriaus pajamas juose sudarytų viešojo subjekto mokėjimai. Tai vadinamieji Privačios finansinės iniciatyvos (pagal Jungtinės Karalystės klasifikaciją) projektai. Tokių projektų poreikis¹¹ Lietuvoje yra, pvz.:

- Teisingumo ministras 2006-03-17 įsakymu¹² sudarė darbo grupę laisvės atėmimo vietų ir kitų juridinių asmenų (ne valstybės institucijų) bendradarbiavimo galimybėms ir apimčiai išanalizuoti;
- Vidaus reikalų ministras 2005-11-21 įsakymu¹³ sudarė darbo grupę, kuriai pavesta išnagrinėti galimybę pritraukti privačių asmenų lėšas ar kitais būdais spręsti Policijos departamento prie Vidaus reikalų ministerijos teritorinių policijos įstaigų statybos bei remonto klausimus;
- Vyriausybės Strateginio planavimo komitetas 2006-06-01 posėdyje Finansų ministerijai kartu su Švietimo ministerija pavedė peržiūrėti teisės aktus ir pateikti pasiūlymus Vyriausybei dėl viešojo ir privataus sektorių partnerystės siekiant pritraukti privatų kapitalą aukštųjų mokyklų bendrabučiams atnaujinti.

¹¹ Minėjome, kad kiekviena valstybė, savo dispozicijos teisę reglamentuoti VPSP įgyvendina atsižvelgdama į jos teisinę sistemą, jos poreikius ir sektorius, kuriuose VPSP taikoma.

¹² Įsakymas Nr. 1R-84 „Dėl darbo grupės sudarymo“.

¹³ Įsakymas Nr. 1V-381 „Dėl darbo grupės sudarymo“.

Vykdydama paskutinį pavedimą, Finansų ministerija Vyriausybę informavo¹⁴, kad egzistuoja būtinybė išnagrinėti teisinės partnerystės taikymo galimybes srityse, kuriose yra didelis valdžios sektoriaus dalyvavimas (tokiose kaip švietimas, sveikatos apsauga, transportas, viešoji tvarka ir visuomenės apsauga), tačiau „šiuo metu galiojantys teisės aktai, susiję su viešojo ir privataus sektorių partneryste, reglamentuoja tik vieną būdą – koncesijas, kai privataus partnerio pagrindinę pajamų dalį sudaro pajamos iš ūkinės-komercinės veiklos (t. y. galutinių infrastruktūros ar paslaugos vartotojų mokėjimai). Kito partnerystės atvejo, kai pagrindinę privataus partnerio pajamų dalį sudaro viešojo sektoriaus mokėjimai, atskiras teisės aktas nereglamentuoja“. Taigi reglamentavimo nebuvimas šiuo atveju netenkina švietimo bei kitų ūkio sektorių poreikio vykdyti svarbius valstybei ir visuomenei projektus.

Poreikis vykdyti viešosios ir privačios partnerystės projektus egzistuoja ir savivaldybėse. Audito metu savivaldybės, atsakydamos į klausimą, ar yra poreikis vykdyti projektus, kuriuose viešasis sektorius bendradarbiauja su privačiu, didžioji dauguma – 50 iš 58 (86 proc.) – atsakymus pateikusių savivaldybių nurodė, kad poreikis vykdyti tokius projektus yra. Daugumos apklaustų savivaldybių nuomone, VPSP projektų poreikis egzistuoja, nes tokie projektai leidžia pagerinti viešųjų paslaugų kokybę bei šių paslaugų teikimui reikalingą infrastruktūrą. Tai patvirtina ir užsienio šalių patirtis, kuri rodo, kad pasinaudojus viešojo ir privataus sektorių bendradarbiavimo modeliu pavyksta padidinti viešųjų paslaugų kokybę, o lėšos naudojamos efektyviau¹⁵.

Siekdami surinkti informaciją apie praktikoje įgyvendinamus VPSP projektus, savivaldybių paklausėme, ar jos tokius projektus vykdo. Atsakydamos į šį klausimą:

- 22 savivaldybės (37 proc.) nurodė, kad vykdo VPSP projektus;
- 25 savivaldybės (43 proc.) nurodė, kad VPSP projektai jose nevykdomi;
- 12 savivaldybių (20 proc.) atsakė, kad galimybę vykdyti tokius projektus svarsto.

Tai, kad esant tokių projektų poreikiui centrinės vykdomosios valdžios institucijos jų nevykdo, o iš 86 proc. apklaustų savivaldybių, kuriose tokių projektų poreikis yra, juos vykdo tik 44 proc., rodo šioje srityje esamas problemas.

Kita vertus, audito metu atliktos apklausos rezultatai parodė, kad savivaldybėms nepakankamai aiškios VPSP formos, nes dalis savivaldybių įvardijo ne visas VPSP formas, kurias įgyvendina, o dalis jų nurodė, kad VPSP projektų nevykdo, tačiau praktikoje juos įgyvendina.

¹⁴ Lietuvos Respublikos finansų ministerijos 2006-09-01 raštas Lietuvos Respublikos Vyriausybei Nr. ((13.102-0307)-5K-0615491)6K-0608665, „Dėl viešojo ir privataus sektorių partnerystės taikymo aukštųjų mokyklų bendrabučiams atnaujinti“.

¹⁵ Lietuvos Respublikos kultūros ministerija. [Žiūrėta 2007-05-21]. Prieiga per internetą http://www.lrkmlt/EasyAdmin/sys/files/Verslo_paramos_kulturai_skatinimo_galimybiu_studija.pdf

Pavyzdys

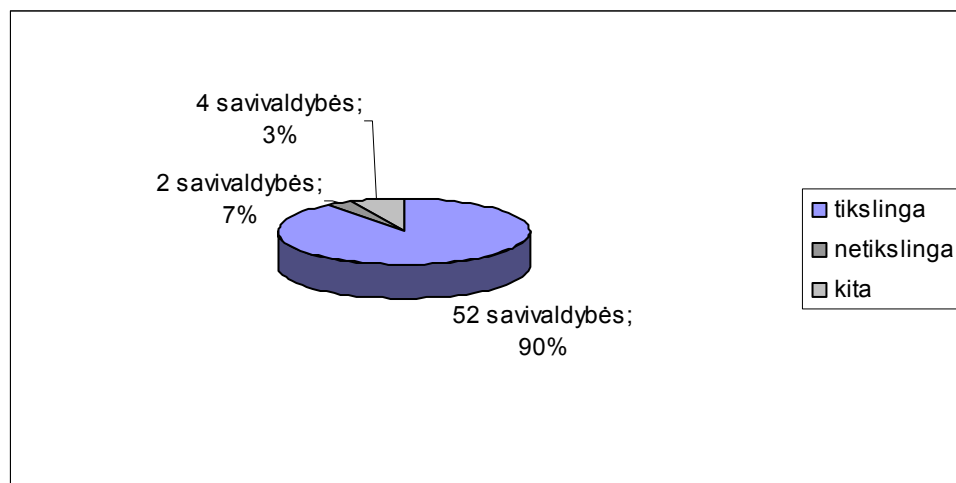
Siekdami sužinoti, kokias bendradarbiavimo su privačiu sektoriumi formas savivaldybės priskiria VPSP, jas apklausėme. Gauti atsakymai pateikti žemiau.

VPSP formos	Skaičius savivaldybių, nurodžiusių, kad VPSP vykdo šia forma
Koncesija	15
Turto nuoma	4
Bendrai įsteigta įmonė	3
Viešosios sutartys	2
Viešieji pirkimai	1
Paslaugų pirkimas	1
Kitos sutartys	2
VPSP formų neįvardijo	1

Poreikis vykdyti projektus, kuriuose viešasis sektorius bendradarbiauja su privačiu (audito objektas), yra aktualus ir reikšmingas Lietuvos valstybei, jos centrinės vykdomosios valdžios ir savivaldos institucijoms, piliečiams. Tačiau šis procesas Lietuvoje yra nepakankamai reglamentuotas. Viešajam sektoriui tai neleidžia įgyvendinti svarbių valstybei ir visuomenei projektų, o gausiausia VPSP projektų inicijavimu suinteresuota subjektų grupė – savivaldybės – tiksliai nežino, kokie projektai priskirtini VPSP.

Kaip minėjome, viena iš pagrindinių priežasčių, trukdančių viešajam ir privačiam sektoriui vystyti partnerystės projektus, yra nepakankama VPSP reglamentavimo būklė Lietuvoje. Dėl to audito metu atliekant apklausą didžioji dauguma savivaldybių pareiškė nuomonę, kad teisės aktuose tikslinga apibrėžti VPSP sampratą, nustatyti VPSP formas (rūšis) ir kiekvienos jų sudarymą bei vykdymą teisiškai reglamentuoti (žr. 2 pav.).

2 pav. Ar tikslinga, kad teisės aktuose būtų apibrėžta VPSP samprata, nustatytos VPSP formos (rūšys) ir kiekvienos jų sudarymas bei vykdymas būtų teisiškai reglamentuotas?



Šaltinis – Valstybės kontrolė

Siekiant tinkamai atstovauti viešajam interesui, VPSP sistema Lietuvoje turėtų būti aiškiau reglamentuota. Tokį poreikį patvirtina audito metu surinkti įrodymai dėl netinkamo Koncesijų įstatymo taikymo ir faktai, kad šiuo metu yra vykdomos sutartys, sudarytos pagal ankstesnę Koncesijų įstatymo redakciją, kurios šiuo metu specialiuose teisės aktuose nėra reglamentuotos (plačiau – ataskaitos 3.3 dalyje).

Atsižvelgdami į praktikoje nustatytas VPSP problemas, analizavome veiksmus subjektų, kuriems yra pavesta šią sritį plėtoti.

Audito metu nustatėme, kad viešojo ir privataus sektorių bendradarbiavimo srityje Vyriausybės programose bei valstybės valdžios ir valdymo subjektų strateginiuose planuose 15-ai subjektų yra pavestos 59 funkcijos¹⁶. Viena iš pagrindinių funkcijų – skatinti ir sudaryti tinkamas teises, finansines sąlygas viešojo ir privataus sektorių bendradarbiavimui – priskirta Finansų ministerijai. Tuo tikslu Finansų ministerijos Valstybės išdo departamente įsteigtas Viešojo ir privataus sektorių partnerystės projektų valdymo ir koordinavimo skyrius¹⁷, kurio nuostatus 2005-05-09 įsakymu¹⁸ patvirtino finansų ministras.

Siekiant skatinti bendrą partnerystės strategiją ir politiką, centrinės valdžios lygiu centralizuoti VPSP plėtos proceso priežiūrą ir paramą, šis skyrius parengė Vyriausybės nutarimo „Dėl Viešojo ir privataus sektorių partnerystės vystymo Lietuvoje koncepcijos“ (toliau – Koncepcija) projektą, kuriame pateikė VPSP apibrėžimą ir esminius partnerystės požymius bei pasiūlė sukurti VPSP procesą reglamentuojančią teisinę bazę. Šį projektą Finansų ministerija 2005-09-12 raštu¹⁹ pateikė derinimui valstybės institucijoms bei asocijuotiems nariams (tarp jų – Vyriausybės kanceliarijai). Praėjus daugiau kaip dvejiems metams minėtas projektas nėra priimtas.

Lietuvoje nereglamentuoti kai kurie svarbūs VPSP procesai, nepakankamas dėmesys skiriamas bendros ir nuoseklios VPSP politikos bei teisinės bazės formavimui. Auditorių nuomone, tai galima vertinti kaip pasekmę to, kad Lietuvoje nėra patvirtinta Viešojo ir privataus sektorių partnerystės strategija. Nesant šios strategijos atsiranda rizika, kad su VPSP susiję procesai Lietuvoje bus plėtojami arba netinkamai ir nepakankamai, arba nepakankamai koordinuoti.

¹⁶ Vidaus reikalų ministerijai pavesta 15, Finansų ministerijai – 10, Ūkio ministerijai – 7, Švietimo ir mokslo ministerijai – 5, Sveikatos apsaugos ministerijai – 4, Aplinkos ministerijai ir Žemės ūkio ministerijai – po 3, Susisiekimo ministerijai, Informacinės visuomenės plėtros komitetui, Lietuvos ekonominės plėtros agentūrai ir Strategijos įgyvendinimo priežiūros komitetui – po 2, Socialinės apsaugos ir darbo ministerijai, Lietuvos savivaldybių asociacijai, Visuomenės ugdymo centrui ir Valstybinio mokslo ir studijų fondai – po 1 funkciją.

¹⁷ 2007 m. rugsėjo mėn. skyrius perkeltas į Turto valdymo departamentą, jis dabar vadinasi Turto valdymo ir atnaujinimo skyriumi.

¹⁸ 2005-05-02 įsakymas Nr. 12-150.

¹⁹ Lietuvos Respublikos finansų ministerijos 2005-09-12 raštas Nr. (13.103-0307)-6K-0508702.

Atsižvelgdama į esamus poreikius papildomai reglamentuoti VPSP, Finansų ministerija 2007-01-18 pateikė valstybės institucijoms derinti Investicijų įstatymo pakeitimo ir papildymo įstatymo²⁰, o vėliau (2007-06-28) – Investicijų, Vietos savivaldos ir Žemės įstatymų pakeitimų įstatymų projektus²¹. Investicijų įstatymo pakeitimo tikslas – reglamentuoti naują VPSP formą, kai privataus sektoriaus subjektas investuoja į valdžios sektoriaus funkcijoms priskirtas veiklos sritis ir vykdo tose srityse veiklą, už kurią jam atlyginimą moka valdžios sektoriaus subjektas²².

Pastebėjimas

Investicijų įstatymo projektas apibrėžia tik vieną iš VPSP formų, pagal kurią privataus sektoriaus subjektas investuoja į valdžios sektoriaus funkcijoms priskirtas veiklos sritis ir vykdo tose srityse veiklą, už kurią privataus sektoriaus subjektui atlyginimą moka valdžios sektoriaus subjektas.

Auditorių nuomone, atsižvelgiant į Lietuvoje esamą poreikį vykdyti VPSP projektus, kurių metu privataus sektoriaus subjektui atlyginimą moka viešasis sektorius, ir į tai, kad šios sutartys praktikoje jau vykdomos (vadovaujantis ankstesnės redakcijos Koncesijų įstatymu), šią partnerystės formą teisės aktuose būtina reglamentuoti. Tikėtina, kad ją reglamentavus būtų sudarytos prielaidos efektyviau įgyvendinti valstybės ir savivaldybės funkcijas, geriau tenkinti visuomenės poreikius.

Kita vertus, auditoriai pastebi, kad siekiant efektyviai įgyvendinti minėtą naują VPSP formą, teisės aktuose būtina apibrėžti:

- maksimalų terminą, kuriam tokia sutartis gali būti sudaroma. Tarptautinės institucijos ir valstybės, kurios šiuos projektus įgyvendina ilgą laiką, nurodo, jog tokį terminą būtina nustatyti siekiant apsaugoti viešąjį interesą;
- pareigą viešojo sektoriaus subjektui atlikti išsamų planuojamo VPSP projekto vertinimą. Laikantis šio reikalavimo, viešasis sektorius turėtų teisę įgyvendinti partnerystės projektą tik tuo atveju, jeigu vertinimas parodytų, kad planuojamas projektas yra efektyvesnis nei kiti turto sukūrimo, pagerinimo ar paslaugų teikimo būdai.

Šie reikalavimai teisės aktuose yra būtini, nes audito metu nustatėme, kad parengtame Investicijų įstatymo ir kitų teisės aktų projektuose tokie reikalavimai naujai VPSP formai nėra numatyti ir svarstomi. Kita vertus, reikalavimas pagrįsti, kodėl projektas įgyvendinamas taikant VPSP, turėtų būti nustatytas ir koncesijoms, kurias nagrinėsime kitoje ataskaitos dalyje.

Auditorių nuomone, Lietuvos Respublikos teisės aktuose yra poreikis reglamentuoti VPSP formą, pagal kurią privataus sektoriaus subjektas investuoja į valdžios sektoriaus funkcijoms priskirtas veiklos sritis ir vykdo tose srityse veiklą, už kurią privataus sektoriaus subjektui atlyginimą moka valdžios sektoriaus subjektas. Tačiau šią formą reglamentuojant teisės aktuose būtina atsižvelgti į nurodytus pastebėjimus, susijusius su tokios partnerystės formos įgyvendinimo rizika.

²⁰ Raštas Nr. (13.103-0307)-6K-0700671.

²¹ Raštas Nr. (13.103-0307)-6K-0707484.

²² Investicijų įstatymo 1, 2 ir 4 straipsnių pakeitimo ir įstatymo papildymo ketvirtuoju skirsniu įstatymo 2 straipsnio nuostata.

3. Koncesijų reglamentavimas ir įgyvendinimas Lietuvoje

Siekdami sužinoti koncesijų taikymo mastą Lietuvoje, atlikome apklausą, kurios metu savivaldybių prašėme nurodyti, ar jos vykdo koncesijų projektus, ar atlieka galimybių studijas dėl jų vykdymo. Apklausoje metu 17 iš 58 savivaldybių (29 proc.) nurodė, kad, 2007 m. balandžio mėnesio duomenimis, vykdo (rengia²³) 25 koncesijų projektus.

Pastebėjimas

Savivaldybių pateikta informacija apie koncesijų atvejus nebuvo tiksli, nes ne visos savivaldybės pateikė duomenis apie koncesijas, kurias jau vykdė ar buvo inicijavę.

Atsižvelgdami į netikslius savivaldybių pateiktus duomenis, auditoriai surinko papildomą informaciją²⁴ ir nustatė, kad 2007 m. rugsėjo mėnesį 26-iose Lietuvos savivaldybėse buvo vykdomos (inicijuotos)²⁵ **45 koncesijos**, t. y. tokius projektus vykdė daugiau kaip 43 procentai visų savivaldybių²⁶.

3.1. Koncesijų teisinis reglamentavimas

Lietuvoje vieną iš svarbiausių VPSP formų – koncesijas reglamentuoja 1996-09-10 priimtas Lietuvos Respublikos koncesijų įstatymas, tačiau kelerius metus nuo jo priėmimo šis įstatymas praktikoje nebuvo taikomas arba buvo taikomas fragmentiškai, o VPSP projektai, kurių turinys buvo artimas koncesijoms, buvo realizuoti naudojant kitas teises formas, pavyzdžiui, ilgalaikę turto nuomą. Pagrindinės priežastys, dėl kurių Koncesijų įstatymas nebuvo taikomas praktikoje, buvo nepagrįstai susiaurintos koncesijos ir koncesijos objekto sąvokos, pagal kurias koncesija reiškė tik pagal sutartį suteikiamą teisę naudotis esamu ar numatomu sukurti valstybės ar savivaldybės turtu.

Siekiant, kad koncesijų projektų vykdymui būtų sudarytos tinkamos sąlygos, 2003-10-01 minėtas įstatymas buvo pakeistas išdėstant jį nauja redakcija. Nauja įstatymo redakcija nustatė koncesijas suteikiančių institucijų įgaliojimus, rizikos pasidalijimą tarp koncesijos sutartyje dalyvaujančių šalių, apmokestinimo ir licencijavimo taisykles, koncesininko kreditorių prievoles,

²³ Rengiami projektai reiškia tokius, kuriems jau atliekama galimybių studija.

²⁴ „Valstybės žinių“ priedai „Informaciniai pranešimai“, išleisti nuo 2005-01-01 iki 2007-09-12, taip pat savivaldybių interneto svetainėse pateikta informacija.

²⁵ Tai Koncesijos, dėl kurių yra priimti savivaldybių Tarybų sprendimai.

²⁶ Koncesijų projektai jau vykdomi ar yra inicijuoti Akmenės rajono, Biržų rajono, Elektrėnų, Ignalinos rajono, Joniškio rajono, Jurbarko rajono, Kauno miesto, Kelmės rajono, Kėdainių rajono, Klaipėdos miesto, Klaipėdos rajono, Neringos, Pagėgių, Pakruojo rajono, Palangos miesto, Panevėžio miesto, Pasvalio rajono, Radviliškio rajono, Skuodo rajono, Šiaulių miesto, Širvintų rajono, Tauragės rajono, Trakų rajono, Utenos rajono, Vilniaus miesto ir Zarasų rajono savivaldybėse. Pavyzdžiui, vien tik Vilniaus miesto savivaldybės vykdomų (planuojamų) koncesijų preliminarai vertė siekia 450–500 mln. Lt. Į šį skaičių įskaičiuotos ir koncesijos, kurios buvo inicijuotos (pasirašytos) po atsakymų Valstybės kontrolei pateikimo.

valstybės ar savivaldybių institucijų įsipareigojimus kreditoriams, šalių teises dėl ginčų sprendimo. Šiame įstatyme koncesijos samprata buvo praplėsta, pagal tokią sutartį jau numatant galimybę suteikti koncesininkui leidimą projektuoti, statyti, plėtoti, atnaujinti, pakeisti, remontuoti, valdyti, naudoti ir (ar) prižiūrėti ne tik valstybei, bet ir savivaldybėms priklausantį turtą, teikti viešąsias paslaugas. Be to, buvo išskirti atvejai, kai koncesijos gali būti suteikiamos be konkurso.

Atkreipiame dėmesį, kad Koncesijų įstatyme iki 2006-07-11 nebuvo apibrėžtos valstybės (savivaldybės) turto valdymo ir (ar) naudojimo sąlygos; nebuvo įvardyta aiški koncesininko atsakomybė dėl koncesijos sutarties vykdymo, nenumatytos nuostatos dėl koncesijų sutarčių viešumo; koncesijų trukmės; imperatyvių koncesijų sutarčių sąlygų ir viešosios nuosavybės perdavimo ribojimo; finansinių įsipareigojimų masto; kontroliuojančios, administruojančios institucijos paskyrimo; viešojo ir privataus kapitalo partnerystės strategijos ir kontrolės mechanizmo. Toks reglamentavimas lėmė tai, kad kilo rizika sudaryti nepakankamai kokybiškas ir skaidrias koncesijų sutartis, nes nebuvo numatyti aiškūs partnerių įsipareigojimai, rizikos pasiskirstymas tarp privataus ir viešojo sektorių bei tiksliai apibrėžta infrastruktūros (paslaugų) kokybė. Be to, teisės aktuose nebuvo numatyta koncesijų suteikimo kontrolė ir koncesijų sutarčių vykdymo priežiūra. Nesant minėtų nuostatų, sudarydami koncesijas viešojo sektoriaus subjektai turėjo platesnę dispozicijos laisvę.

Pastebėjimas

Kai kurios koncesijų sutartys, kurias analizavome, pasirašytos likus kelioms dienoms iki Koncesijų įstatymo pakeitimų priėmimo (2006-07-11), arba juos jau priėmus, bet jiems dar neįsigaliojus (2006-07-27), pvz.:

- Elektrėnų savivaldybės administracija 2006-07-12 pasirašė Elektrėnų Infrastruktūros ir verslo objektų statybos, plėtos, valdymo, naudojimo ir priežiūros koncesijos sutartį;
- Kauno miesto savivaldybės administracija 2006-07-04 pasirašė M. K. Čiurlionio tilto kairiojo prietilčio transporto mazgo projektavimo, statybos, priežiūros ir eksploataavimo koncesijos sutartį.

Dauguma audito metu nustatytų problemų, susijusių su jau sudarytų koncesijų sutarčių nuostatomis ir jų vykdymu, yra aktualios ir šiuo metu. Nustatytos problemos atsiranda dėl įvardytų priežasčių, dėl metodinio vadovavimo trūkumo, teisės aktų nesilaikymo praktikoje, nepakankamai detalių jo nuostatų. Tą įrodo toliau pateikiami koncesijų taikymo pavyzdžiai.

Pažymime, kad vertindami su koncesijų reglamentavimu ir jų įgyvendinimu susijusias problemas, audito metu 17 savivaldybių, nurodžiusių, kad vykdo koncesijas, prašėme pateikti nuomonę, ar rengiant koncesijų sutartis kyla problemų. Atsakydamos į šį klausimą, 16 iš 17 apklaustų savivaldybių (94 proc.) nurodė, kad koncesijų sutarčių rengimas yra problemiškas, o 8 (46 proc.) savivaldybės – kad problemos yra susijusios su nepakankamu koncesijų sudarymo ir jų įgyvendinimo procedūrų reglamentavimu.

Nors koncesijas reglamentuojantis 1996-09-10 Lietuvos Respublikos koncesijų įstatymas buvo keičiamas penkis kartus, tačiau 94 proc. savivaldybių, nurodžiusių, kad tokius projektus vykdo, nuomone, šio įstatymo taikymas išlieka problemiškas.

3.2. Rizikų paskirstymas koncesijų projektuose

Vykdydami koncesijas viešojo ir privataus sektorių atstovai susiduria su įvairiomis rizikomis, todėl šalys, prieš pasirašydamos koncesijų sutartis, privalo identifikuoti visas galimas projekto rizikas, jas įvertinti ir tiksliai paskirstyti tarp projektą vykdančių partnerių. Remiantis Koncesijų įstatymo 2 str., visą ar didžiąją dalį su tokia veikla susijusios rizikos prisiima valdyti koncesinininkas. Optimalus ir tinkamas rizikos paskirstymas tarp viešojo ir privataus sektorių būna tik tada, kai rizika paskirstoma toms sutarties šalims, kurios geriausiai sugeba ją valdyti mažiausiomis sąnaudomis. Sutarties šalys gali pasiskirstyti projektavimo, statybos, postatybinės eksploatacijos, eksploatacinių išlaidų, pajamų nepastovumo, nutraukimo, technines ir finansines rizikas²⁷.

Literatūroje galima rasti įvairių rizikos klasifikacijų, nes partnerystėje dalyvaujančios šalys susiduria su labai įvairiomis rizikos kategorijomis, tačiau Europos Sąjungos statistikos tarnyba – Eurostat²⁸ ir Europos Parlamentas²⁹ išskyrė tokias pagrindines VPSP projektų rizikos kategorijas:

- Statybos rizika (angl. *Construction risk*), apimanti darbų reikiamu laiku atlikimą, susijusi su statybos, rekonstrukcijos arba remonto darbų terminų pasikeitimu, kuriuos sąlygoja pavėluotas statybos arba įrengimo darbų atlikimas, nurodytų standartų, techninių reikalavimų nesilaikymas, nenumatytų papildomų išlaidų atsiradimas ir išoriniai neigiami padariniai, kurie tampa kompensacijų mokėjimo trečiosioms šalims priežastimi.
- Tinkamumo rizika (angl. *Availability risk*), apimanti rezultatų atitiktį kokybės ir kiekybės reikalavimams. Ši rizikos rūšis gali būti siejama su netinkamu projekto etapų valdymu, kas sąlygoja teikiamą paslaugų apimtį sumažėjimą arba jų kokybės pablogėjimą.
- Paklausos rizika (angl. *Demand risk*), apimanti teikiamų paslaugų paklausos nepastovumą, kuris nepriklauso nuo privataus partnerio veiklos ir nėra susijęs su netinkama partnerio teikiamų paslaugų kokybe. Tai rizika, atsirandanti dėl tokių veiksnių, kaip naujos rinkos tendencijos, veiklos ciklo pasikeitimai, technologijų senėjimas, vartotojų skaičiaus pasikeitimas ir kiti su išorės poveikiu susiję veiksniai.
- Finansinė rizika (angl. *Financial risk*), susijusi su palūkanų normos ar valiutų kurso kintamumu, įkainių kaita ir kitais veiksniais, kurie gali daryti įtaką projekto finansavimo kainai.

²⁷ UAB „Verslo procesų valdymas“, UAB „Vilnius Consult“, RSM Robson Rhodes LLP, teisės ekspertai: advokatų kontora „Sutkienė, Pilkauskas ir Partneriai“, Nabarro Nathanson. Vilniaus miesto švietimo įstaigų rekonstrukcijos ir tolesnės priežiūros projektas: galimybių studija. – Vilnius, 2006, p. 29–30.

²⁸ ES statistikos tarnybos 2004-02-11 pranešimas „Viešojo ir privataus sektoriaus partnerystės procesas“ (angl. *Treatment of public-private partnerships*) ir Dianos Vaitekūnienės 2006-06-08 pranešimas „Viešojo ir privataus sektoriaus partnerystės dabartis bei perspektyvos Lietuvoje“.

²⁹ Europos Parlamentas. [Žiūrėta 2007-08-06]. http://www.europarl.europa.eu/comparl/imco/studies/0602_ppp_briefingnote_en.pdf

- Likutinės vertės rizika (angl. *Residual value*), susijusi su būsima turto verte rinkoje. Ši rizika yra ypač reikšminga, jeigu pasibaigus sutarties terminui nuosavybės teisė į turtą privalo būti perduota viešajam sektoriui.

Kiekviename koncesijos projekte sutarties šalys privalo atlikti rizikų analizę, rizikas įvertinti ir jas sutartimi pasidalyti, t. y. šalys turi nustatyti, kokią rizikos dalį prisiima kiekvienoje minėtoje kategorijoje. Bet koku atveju šis pasidalijimas turi atitikti Lietuvoje galiojantį koncesijų įstatymo reikalavimą, kad visą ar didžiąją dalį su tokia veikla susijusios rizikos prisiima valdyti koncesininkas.

Rizikų paskirstymas tarp viešojo ir privataus sektorių turi įtakos ir tam, ar turtas tokiuose projektuose bus valdžios sektoriaus (apskaitomas valdžios sektoriaus balanse) ar partnerio (apskaitomas valdžios sektoriaus nebalansinėje ataskaitoje). Pagal Europos Sąjungos statistikos tarnybos pranešimą³⁰, ilgalaikėse viešojo ir privataus sektorių subjektų sutartyse nurodytas turtas gali būti laikomas ne valdžios sektoriaus turtu tik tokiu atveju, jeigu yra svarus įrodymas, kad privataus sektoriaus partneris prisiima didžiąją dalį rizikos, susijusios su sutarties vykdymu.

Rizikos atpažinimas, įvertinimas ir paskirstymas, rizikos mažinimo priemonių numatymas bei rizikos stebėjimas ir kontrolė sudaro prielaidas efektyviai ir nenutrūkstamai vykdyti koncesijos projekte numatytą veiklą³¹. Kadangi rizikos pasidalijimas turi daryti įtaką ir koncesijos mokesčio dydžiui, šie klausimai yra svarbūs ne tik Koncesijų įstatymo vykdymo, bet ir viešojo subjekto finansinių išsipareigojimų požiūriu. Todėl, vertindami atskiras koncesijas, taip pat analizavome su jomis susijusias rizikas.

3.3. Koncesijos atvejų analizė

Audito metu vertinome koncesijų projektus Elektrėnų, Kauno ir Panevėžio miestuose.

Kauno mieste vertinome:

- Kauno miesto savivaldybės švietimo įstaigų ūkio tvarkymo ir priežiūros koncesiją;
- Kauno pramogų ir sporto rūmų statybos ir valdymo koncesiją;
- Aleksoto tilto kairiojo prietilčio transporto mazgo projektavimo, statybos, priežiūros ir eksploatavimo koncesiją;
- M. K. Čiurlionio tilto kairiojo prietilčio transporto mazgo projektavimo, statybos, priežiūros ir eksploatavimo koncesiją.

³⁰ Europos Sąjungos statistikos tarnyba. Ilgalaikė viešojo sektoriaus padalinių ir privataus sektoriaus partnerių sutartis (angl. *Long term contracts between government units and non-government partners*), 2004-08-30.

³¹ Gudelis D., Rozenbergaitė V. Viešojo ir privataus sektorių partnerystės galimybės // Viešoji politika ir administravimas. 2004, Nr. 8, p. 60.

Elektrėnų mieste vertinome Infrastruktūros ir verslo objektų statybos, plėtros, valdymo, naudojimo ir priežiūros koncesiją.

Panevėžio mieste vertinome:

- Panevėžio universalios sporto arenos valdymo, naudojimo, plėtros ir priežiūros, viešųjų paslaugų teikimo kultūros, sporto, turizmo, laisvalaikio srityse koncesiją;
- Sveikatingumo centro projektavimo, statybos, valdymo, naudojimo ir priežiūros bei viešųjų paslaugų teikimo koncesiją.

Įvardytas koncesijas vertinome siekdami nustatyti, ar jų inicijavimas, koncesijų sutarčių sudarymas ir pačios koncesijų sutarties nuostatos atitinka teisės aktų reikalavimus, ar koncesijų sutarties sąlygos sudaro prielaidas efektyviai ir rezultatyviai naudoti viešuosius išteklius. Vertindami nustatėme problemas, kurias klasifikavome į keletą grupių.

1. Inicijuojant koncesijų projektus neatliekamos galimybių studijos.

Analizuotais atvejais nė viena suteikiančioji institucija, prieš pradėdama koncesijos suteikimo procesą, nebuvo atlikusi išsamaus planuojamo koncesijos projekto vertinimo laiko, kainos ir kokybės požiūriu. Manome, kad tokio įvertinimo nebuvimas lėmė neefektyvų viešųjų išteklių naudojimą. Tai pagrindžia toliau pateikiami pavyzdžiai.

Kauno miesto savivaldybės švietimo įstaigų ūkio tvarkymo ir priežiūros koncesija.

Kauno miesto savivaldybės taryba 2004-12-23 priėmė sprendimą Nr. T-678³², kuriuo pritarė Kauno miesto savivaldybės švietimo įstaigų ūkio tvarkymo ir priežiūros koncesijos (dėl 190 Kauno miesto švietimo įstaigų) suteikimui, ir įpareigojo savivaldybės administracijos direktorių organizuoti koncesijos konkursą. Šio konkurso metu aukščiausią įvertinimą gavo vienas iš penkių konkurso dalyvių, kuris buvo pripažintas konkurso nugalėtoju ir pakviestas dalyvauti derybose dėl koncesijos sutarties sudarymo. Tačiau 2005-12-22 Kauno miesto savivaldybės taryba priėmė sprendimą koncesijos konkursą nutraukti³³. Šį sprendimą inicijavę Kauno miesto savivaldybės tarybos nariai pareiškė, kad iki projekto inicijavimo nebuvo tiksliai apskaičiuota, kiek lėšų reikia miesto mokykloms renovuoti, o koncesijos projekte yra numatyti milžiniški savivaldybės finansiniai įsipareigojimai, galintys įklampinti Kauną į milijardines skolas.

Kauno miesto tarybai priėmus minėtą 2005-12-22 sprendimą Nr. T-678, koncesijos konkurse nugalėtoju pripažintas asmuo kreipėsi į teismą dėl šio sprendimo panaikinimo. Kauno apygardos teismas 2007-04-02 sprendimu ieškinį Kauno miesto savivaldybės tarybai atmetė.

³² Aiškinamajame rašte nurodoma, kad sprendimas reikalingas, nes didelė dalis švietimo įstaigų nebeatitinka nustatytų Lietuvos bendrojo lavinimo mokyklų bei ikimokyklinių ugdymo įstaigų higienos normų reikalavimų. Ypač šis neatitikimas aktualus apšvietimo, šildymo ir vėdinimo, ventiliacijos, šalto ir karšto vandens tiekimo, vandens kokybės ir sanitarinių mazgų būklės srityse. Šiame rašte pažymima, kad savivaldybė neturi šioms problemoms sutvarkyti reikalingų finansinių išteklių, o neišsprendus nurodytų problemų patalpos neatitinka higieninių reikalavimų, ir neracionaliai naudojami energetiniai ištekuliai.

³³ Kauno miesto savivaldybės tarybos 2005-12-22 sprendimas Nr. T-678 „Dėl Kauno miesto savivaldybės tarybos 2004 m. gruodžio 23 d. sprendimo Nr. T-678 „Dėl pritarimo koncesijos tvarkyti ir prižiūrėti Kauno miesto savivaldybės švietimo įstaigų ūkį suteikimui“ pakeitimo“.

Sprendimai inicijuoti Kauno miesto savivaldybės švietimo įstaigų ūkio tvarkymo ir priežiūros koncesiją, neatlikus galimybių studijos dėl švietimo įstaigų ūkio tvarkymo ir priežiūros, neturint su ja susijusių apskaičiavimų, bei nepakankamas įsigilinimas į organizuojamos koncesijos sąlygas lėmė neracionalų viešųjų (finansinių, laiko ir žmogiškųjų) išteklių naudojimą. Šis projektas nuo jo inicijavimo iki teismo nagrinėjimo pabaigos truko beveik trejus metus, o teisinė pagalba ir konsultacijos dėl šios koncesijos Kauno miesto savivaldybės administracijai pagal 2004-11-22 sutartį³⁴ su privačia advokatų kontora kainavo 260 tūkst. Lt³⁵ (plačiau apie tai – ataskaitos 4 dalyje).

Kauno pramogų ir sporto rūmų statybos ir valdymo koncesija.

Kauno miesto savivaldybės taryba 2005-03-03 sprendimu pritarė koncesijos suteikimui ir įpareigojo savivaldybės administracijos direktorių organizuoti konkursą dėl koncesijos suteikimo. Paskelbtame koncesijos konkurse dalyvavo vienas privatus juridinis asmuo, kuris savivaldybės administracijai 2006-01-10 pateikė išsamų įpareigojantį pasiūlymą, jame nurodydamas numatomus ir preliminariai įvertintus Kauno arenos komplekso projektavimo ir statybos kaštus, arenos komplekso eksploatavimo sąnaudas per metus.

Pasiūlymo Finansinėje-komercinėje dalyje nebuvo nurodytas siūlomas koncesijos mokesčio dydis, jo apskaičiavimo pagrindimas, indeksavimo metodika ir jo mokėjimo terminai bei sąlygos. Nors pasiūlymas be šios informacijos turėjo būti atmestas ir toliau nenagrinėjamas, nes neatitiko Kauno miesto savivaldybės administracijos direktoriaus 2005-11-09 patvirtintų konkurso sąlygų 10 p. nustatytų reikalavimų, šį pasiūlymą pateikęs konkurso dalyvis buvo pripažintas koncesijos konkurso nugalėtoju.

Atsižvelgiant į tai, kad derybų metu koncesijos konkurso nugalėtojas keletą kartų tikslino ir keitė su koncesijos objektu susijusias sąlygas, kurios Kauno miesto savivaldybei buvo nepriimtinos, savivaldybės administracijos direktorius 2007-07-20 įsakymu³⁶ nutraukė tolesnes koncesijos konkurso derybas.

Koncesijos konkurso nugalėtojas 2007-09-24 Kauno apygardos teismui pateikė ieškinį dėl neteisėto derybų nutraukimo bei nuostolių – 20 780 tūkst. Lt atlyginimo, kartu su prašymu sustabdyti Kauno arenos komplekso projekto vykdymą ir uždrausti atsakovui vesti derybas su trečiaisiais asmenimis dėl Kauno arenos projektavimo, statybos darbų vykdymo ir eksploatavimo, kol bus išnagrinėta ši byla.

³⁴ 2004-11-22 teisinių paslaugų teikimo sutartis Nr. 200-2-614.

³⁵ 2005 m. gruodžio 13 d. sąskaita faktūra JBB Nr. 001886.

³⁶ Kauno miesto savivaldybės administracijos direktoriaus 2007-07-20 įsakymas Nr. A-2509 „Dėl Kauno miesto pramogų ir sporto rūmų (Kauno arenos komplekso) Nemuno saloje projektavimo, statybos ir eksploatavimo koncesijos suteikimo derybų nutraukimo“.

Kauno miesto savivaldybės administracijos neatlikta galimybių studija ir su koncesijos projektu susiję finansiniai apskaičiavimai, o vykdant konkursą – nepakankamas koncesijos suteikimo sąlygų laikymasis turėjo įtakos nerezultatyviam ir neefektyviam viešųjų (finansinių, laiko ir žmogiškųjų) išteklių panaudojimui.

Atkreipiame dėmesį, kad Koncesijų įstatymas iki 2006-07-27 įsigaliojusių jo pakeitimų nereikalavo, kad suteikiančioji institucija prieš suteikdama koncesiją atliktų galimybių studiją. Po šios datos įstatymo 5 str. 5 d. buvo numatyta, kad suteikiančioji institucija, prieš skelbdama koncesijos konkursą, o tais atvejais, kai konkursas neskelbiamas – prieš sudarydama koncesijos sutartį, privalo atlikti konkrečios koncesijos ekonominės, socialinės naudos visuomenės poreikiams analizę.

Auditorių nuomone, nors 2006-07-27 įsigaliojusi Koncesijų įstatymo 5 str. 5 d. nuostata ir numato įpareigojimą suteikiančiajai institucijai atlikti numatomos suteikti koncesijos galimybių studiją, ši nuostata nepakankama, siekiant maksimaliai apsaugoti viešąjį interesą, nes nereikalaujama, kad viešojo sektoriaus subjektas planuojamą koncesijos projektą gali įgyvendinti tik tuo atveju, jeigu vertinimas rodo, jog projektas yra efektyvesnis nei kiti turto sukūrimo, pagerinimo ar paslaugų teikimo būdai. Taip pat nereikalaujama galimybių studijoje atspindėti ir būsimų savivaldybės ilgalaikių įsipareigojimų socialinį ir ekonominį poveikį. Tokios analizės neatliekant yra rizika, kad viešasis sektorius nepasirinks efektyviausio viešųjų projektų įgyvendinimo būdo.

2. Koncesijų sutartyse nėra identifikuotos, įvertintos ir tinkamai paskirstytos projektų rizikos.

Esminis koncesijų instituto bruožas yra tas, kad privatus sektorius prisiima ne tik teisę vykdyti tam tikrą viešojo sektoriaus kompetencijai priskirtą veiklą, bet ir visą ar didžiąją dalį su tokia veikla susijusios rizikos.

Reikalavimas, kad koncesininkas pagal koncesijos sutartį prisiimtų visą ar didžiąją dalį su tokia veikla susijusios rizikos bei atitinkamas teises ir pareigas, 2003-07-16 buvo įtvirtintas Koncesijų įstatymo 2 straipsnyje. Šis straipsnis buvo papildytas 2006-07-27 įsigaliojusiame Koncesijų įstatymo pakeitime nustatant, kad suteikiančioji institucija gali mokėti koncesininkui atlyginimą, tačiau atsižvelgiant į jos prisiimamą riziką. Nepaisant minėtų įstatymo reikalavimų, audito metu nustatėme su rizikų identifikavimu, įvertinimu ir paskirstymu koncesijų sutartyse susijusias problemas.

Kauno Aleksoto tilto kairiojo prietilčio transporto mazgo projektavimo, statybos, priežiūros ir eksploatavimo koncesija.

Kauno miesto savivaldybės administracija 2005-08-01 pasirašė koncesijos sutartį, kurioje nebuvo aiškiai identifikuotos visos su projektu susijusios rizikos, tačiau buvo numatyta, kad suteikiančioji institucija įsipareigoja koncesininkui padengti išlaidas, atsiradusias dėl šių rizikų – statybinio grunto, valiutos kurso ir palūkanų normos už kreditą pasikeitimo, statybos darbų arba medžiagų kainos pakilimo. Suteikiančioji institucija koncesijos sutartimi įsipareigojo padengti ir visas nenumatytas papildomas išlaidas dėl koncesijos ruožo eksploatacijos ir priežiūros, t. y. išlaidas, kurios gali atsirasti dėl koncesijos sutartyje neidentifikuotų ir neįvertintų rizikų. Dėl šios priežasties, auditorių nuomone, galima teigti, kad Kauno miesto savivaldybė koncesijos sutartimi prisiėmė valdyti pagrindines, su projektu susijusias rizikas.

Kauno Aleksoto tilto koncesijos sutartyje nėra aiškiai identifikuotos, įvertintos ir tarp sutarties šalių paskirstytos potencialios koncesijų projektų rizikos. Tačiau, auditorių nuomone, šios sutarties turinio analizė leidžia teigti, kad didelė rizikų dalis šiame projekte tenka suteikiančiajai institucijai, o tai neatitinka Koncesijų įstatymo 2 str. reikalavimų.

M. K. Čiurlionio tilto kairiojo prietilčio transporto mazgo projektavimo, statybos, priežiūros ir eksploatavimo koncesija.

Kauno miesto savivaldybės administracija 2006-07-14 pasirašė koncesijos sutartį dėl M. K. Čiurlionio tilto kairiojo prietilčio transporto mazgo projektavimo, statybos, priežiūros ir eksploatacijos. Koncesijos sutarties laikotarpis – 25 metai (iš kurių 2 metai statybos darbų ir 23 metai priežiūros bei eksploatacijos darbų, už kuriuos mokamas koncesijos mokesčio). Paskaičiuotas apytikslis bendras koncesijos mokesčio vidurkis – 137,9 mln. Lt. Koncesijos sutartyje buvo numatyta, kad koncesininkui tenka visa su koncesijos ruožo projektavimu, statyba, priežiūra ir eksploatacija susijusi rizika, tačiau sutarties 3 priede šalys sutarė, kad projekto eksploatacijos ir priežiūros išlaidų, finansinio tarpininkavimo kaštų pokyčių per visą sutarties laikotarpį beveik neįmanoma prognozuoti, todėl juos įsipareigoja dengti suteikiančioji institucija (įskaitant ir valiutų kurso pasikeitimų riziką, nes sutartis sudaryta nurodžius, kad visi skaičiavimai skaičiuoti pagal fiksuotą lito ir euro kursą). Pažymime, kad vienas iš šių kaštų elementų – vidutinė tarpbankinė palūkanų norma – 12 mėnesių VILIBOR jau pasikeitė: pasirašant sutartį ji buvo 3,51 proc., o 2007-12-20 duomenimis ji buvo išaugusi daugiau kaip du kartus ir siekė 7,52 proc.³⁷

³⁷ Lietuvos banko pateikiama informacija. [Žiūrėta 2007-12-20]. Prieiga per internetą <http://www.lb.lt/statistics/statbrowser.aspx?group=7222&lang=lt&orient=horz>.

Atsižvelgdami į tai, kad savivaldybės administracija minėtas rizikas prisiėmė valdyti 25 metus, galime teigti, kad palūkanų normos augimas ir galimas darbo jėgos, medžiagų ir mechanizmų eksploatacijos kaštų pokytis padidins koncesijos mokesčio dydį, kuris gali gerokai viršyti savivaldybės planuotas investicijas. Šių rizikų negali valdyti nė viena iš sutarties šalių, todėl, auditorių nuomone, tokias rizikas šalys turėtų pasidalyti.

Panevėžio universalios sporto arenos valdymo, naudojimo, plėtros ir priežiūros, viešųjų paslaugų teikimo kultūros, sporto, turizmo, laisvalaikio srityse koncesija.

Panevėžio miesto savivaldybės administracija 2007-07-03 pasirašė koncesijos sutartį, pagal kurią koncesininkui 15 metų laikotarpiui (su galimybe pratęsti dar 10 metų) suteikiamas leidimas vykdyti ūkinę veiklą, susijusią su Panevėžio universalios sporto arenos valdymu, naudojimu, plėtra ir priežiūra, viešųjų paslaugų teikimu kultūros, sporto, turizmo, laisvalaikio srityse.

Koncesijos sutartyje numatyta, kad koncesininkas prisiima su tokia veikla susijusias, koncesijos sutartyje numatytas rizikas bei atitinkamas teises ir pareigas. Koncesijos sutarties 3.3, 3.4, 5.1.1, 9.2–9.8, 10, 11 ir 24 punktuose yra numatyti konkretūs koncesininko veiksmai ir įsipareigojimai dėl planuojamų renginių, žiūrovų prognozių, veiklos modelio ir jo pagrindimo³⁸; 21 punkte numatyta, kad koncesininkas privalo sudaryti veiklos rizikos (veiklos nutrūkimo) ir civilinės atsakomybės, o suteikiančioji institucija – arenos (kaip turto) draudimo sutartis. Kita vertus, koncesijos sutarties 3.1.6 punkte buvo įtvirtinta, kad koncesininko prisiimama rizika neapima „rizikos, atsiradusios ne dėl koncesininko kaltės“³⁹.

Kadangi Koncesijų įstatyme numatyta, kad koncesininkui turi būti perduota visa arba didžioji rizikos dalis, nepriklausomai nuo koncesininko kaltės buvimo ar nebuvimo jo veikoje, vertinamos koncesijos sutarties nuostatos galėjo neatitikti Koncesijų įstatymo 2 str. reikalavimų. Auditorių nuomone, pagal šią sutartį ne dėl koncesininko kaltės galėjusios atsirasti rizikos (finansinė, teisinė, paklausos, technologijų pasikeitimo, eksploatacinių išlaidų ir kitos) būtų tekę Panevėžio miesto savivaldybės administracijai. Tačiau Panevėžio miesto savivaldybės administracija audito metu (2007-12-29) su koncesininku sudarė Papildomą susitarimą Nr. 1, kuriuo koncesijos sutarties 3.1.6 punktą panaikino.

³⁸ Pvz., Koncesijos sutarties 3.4 p. įtvirtinta – koncesininkas užtikrina, kad arenoje vyks ne mažiau kaip 50 (penkiasdešimt) renginių (įskaitant 20 suteikiančiosios institucijos renginių) per metus; kad vidutiniškai šiuose renginiuose turi būti užimta ne mažiau kaip 50 (penkiasdešimt) procentų visų arenoje įrengtų stacionarių sėdimų vietų.

³⁹ Panevėžio miesto savivaldybės meras 2007-12-20 rašte Valstybės kontrolei Nr. 224-19-(4.9)-1687 „Dėl valstybinio audito ataskaitos projekto“ nurodė, jog Koncesijos sutarties 3.1.6 punktas nesuteikia pagrindo teigti, kad koncesininkas atsiriboja nuo finansinės, teisinės, paklausos, technologijų pasikeitimo, eksploatacinių išlaidų ir kitos rizikos pagal visą sutartį; kad pagal Civilinio kodekso 6.253 str. nuostatas civilinė atsakomybė negalima, jei žala atsiranda dėl trečiojo asmens veiklos; kad šiuo atveju koncesininko veiksmuose nebūtų pagrindinių sąlygų civilinei atsakomybei atsirasti – kaltės, jo neteisėtų veiksmų ir priežastinio ryšio.

Panevėžio miesto savivaldybės administracijos sudarytoje Koncesijos sutartyje taip pat numatyta, kad:

- suteikiančioji institucija nuo Panevėžio sporto arenos perdavimo akto pasirašymo dienos visą koncesijos galiojimo laikotarpį mokės koncesininkui atlyginimą – 172 tūkst. Lt per mėnesį (31 mln. Lt per visą koncesijos sutarties laikotarpį)⁴⁰; taip pat padengs koncesininko planuojamas investicijas nuo koncesijos sutarties pasirašymo dienos (2007-07-03) iki sporto arenos atidarymo dienos (planuojama 2008-09-01), t. y. 15 mėnesių mokės koncesininkui atlyginimą – 32 618 Lt per mėnesį (iš viso 489 tūkst. Lt) už tai, kad koncesininkas vykdys pasiruošimo arenos eksploatavimui darbus (rinkodara, renginių planavimas, būsimų nuomininkų paieška ir kt.).
- „suteikiančiajai institucijai pageidaujant, koncesininkas pagal suteikiančiosios institucijos ir koncesininko sudarytą atskirą konsultavimo sutartį privalo teikti suteikiančiajai institucijai konsultacijas dėl arenos projektavimo ir statybų. Šiame punkte paminėtoje konsultavimo sutartyje numatoma, kad koncesininko vieno specialisto konsultacijos valandos kaina yra 400 (keturi šimtai) litų, neįskaitant 18% PVM. Maksimalus konsultacijų kiekis – 800 valandų“⁴¹. Tokią konsultavimo sutartį Panevėžio miesto savivaldybė su koncesininku sudarė 2007-08-03.

Koncesijų įstatymo 16 str. 1 d. nustatyta, kad suteikiančioji institucija gali su koncesininku sudaryti ne tik koncesijos sutartį, bet prireikus ir kitas papildomas bei susijusias sutartis⁴². Kita vertus, nors sutartys, pagal kurias koncesininkui mokamas atlyginimas, turi atitikti Koncesijų įstatymo 2 str. nuostatą, pagal kurią koncesininko atlyginimą sudaro tik teisės užsiimti atitinkama veikla suteikimas ir pajamos iš tokios veiklos ar tokios teisės suteikimas ir pajamos iš tokios veiklos kartu su atlyginimu, mokamu koncesininkui suteikiančiosios institucijos, atsižvelgiant į jos prisiimtą riziką, galiojantys teisės aktai nereglamentuoja, kaip suteikiančiosios institucijos koncesininkui mokamas atlyginimas turi priklausyti nuo jos prisiimtos rizikos.

⁴⁰ Koncesininkas mokėstį apskaičiavo 5 metų (2009-2013) laikotarpiui ir numatė, kad jis bus peržiūrėtas 2010-02-01.

⁴¹ Pagal atskirą tarp šalių sudarytą konsultavimo sutartį koncesininko vykdomą konsultavimą šalys supranta kaip užduočių formavimą architektams ir projektuotojams. Konsultacijų rezultatai nėra privalomi suteikiančiajai institucijai.

⁴² Šio straipsnio 5 dalyje nustatyta, kad suteikiančioji institucija, siekdama galutinai suderinti koncesijos sutarties ir bet kokių papildomų su ja susijusių dokumentų nuostatas, turi teisę susitarti dėl visų sąlygų ir imtis visų reikalingų veiksmų, net ir tiesiogiai nenumatytų konkurso sąlygose.

3. Koncesijų sutartys sudaromos pažeidžiant galiojančius teisės aktus.

Elektrėnų infrastruktūros ir verslo objektų statybos, plėtros, valdymo, naudojimo ir priežiūros koncesija.

Elektrėnų savivaldybės meras, atstovaudamas Elektrėnų savivaldybei, 2006-07-12 pasirašė koncesijos sutartį, pagal kurią koncesininkas įsipareigojo Elektrėnų mieste suprojektuoti, pastatyti, valdyti ir prižiūrėti: (1) tunelį su pėsčiųjų ir važiuojamąja dalimis; (2) Elektrėnų miesto autobusų stotį; (3) gyvūnų vedžiojimo aikšteles; (4) vaikų pramogų aikštelę; (5) žalias apsaugines zonas; (6) komercinius prekybos ir pramogų centrus (1 vnt. 10 000 kv. m, 2 vnt. po 3000 kv. m, 1 vnt. 1500 kv. m); (7) degalinę su aikštele ir visą būtiną infrastruktūrą. Koncesininkas pagal sutartį įsipareigojo į minėtų objektų projektavimą, statybą, valdymą ir priežiūrą investuoti 61 675 tūkst. Lt. Pagal koncesijos sutartį suteikiančiajai institucijai, pasibaigus koncesijos laikotarpiui, atiteks 1–5 punktuose įvardyti objektai.

Koncesijos konkurso sąlygose buvo numatyta, kad minėtą veiklą Elektrėnų savivaldybė koncesininkui leis vykdyti Elektrėnų mieste, tarp Šviesos g. ir kelio Vilnius–Kaunas esančiame 12,5 ha ploto žemės sklype. Koncesijos sutarties 3 punkte numatyta, kad „sutartis įsigalioja nuo žemės sklypo perdavimo Elektrėnų savivaldybei ir galioja 25 metus“.

Audito metu nustatėme, kad žemės sklypas, dėl kurio Elektrėnų savivaldybė prisiėmė sutartinius įsipareigojimus, yra Lietuvos Respublikos valstybės nuosavybė, nors jis yra koncesijos objektas ir koncesijos sutarties 1.3 p. įvardijamas kaip „suteikiančiosios institucijos teisėtai valdomas žemės sklypas“. Pagal Žemės įstatymo 7 str. nuostatą apskrities teritorijoje esančios valstybinės žemės patikėtinis yra apskrities viršininkas, o savivaldybėms valstybinė žemė gali būti perduota tik Vyriausybės nutarimu ir jos nustatyta tvarka. Nustatėme, kad šio žemės sklypo Vyriausybė nutarimu savivaldybei nėra perdavusi. Be to, šis žemės sklypas nesuformuotas ir neįregistruotas Nekilnojamojo turto registre. Pažymėtina, kad pagal Civilinio kodekso 1.109 str. civilinių teisių objektu gali būti tik identifikuotas ir įstatymų nustatyta tvarka įregistruotas žemės sklypas.

Pasirašius koncesijos sutartį buvo pradėtas rengti minėto sklypo detalusis planas, kurį įsipareigojo apmokėti koncesininkas. Savivaldybės administracijos teigimu, parengus šį planą bus kreiptasi į Vyriausybę dėl sklypo perdavimo savivaldybei.

Atkreipiame dėmesį į sutartyje numatytą šalių atsakomybę dėl koncesijos objekto:

- ▶ „suteikiančioji institucija, sutartyje numatytu laiku bei sąlygomis dėl savo kaltės nepateikusi koncesijos objekto (nesudariusi žemės sklypo panaudos sutarčių), moka koncesininkui 100 tūkst. Lt baudą“ (sutarties 32 p.);
- ▶ „jeigu ši sutartis nutraukiama vienos šalies iniciatyva be kitos šalies kaltės, sutarties nutraukimą inicijavusi šalis privalo per 60 dienų atlyginti kitai šaliai dėl sutarties

nutraukimo atsiradusius nuostolius. Koncesininko nuostoliais, be kitų protingų išlaidų, laikomos dalyvavimo koncesijos konkurse bei žemės sklypo detaliojo plano rengimo išlaidos, objektų priežiūros faktinės išlaidos bei negautos koncesininko pajamos, kurių dydį šalys sutinka įvertinti ne daugiau kaip 5 000 000 (penkiais milijonais) Lt⁴³ (sutarties 37 ir 38 p.).

Elektrėnų savivaldybė koncesijos sutartimi prisiėmė įsipareigojimus dėl valstybei nuosavybės teise priklausančio žemės sklypo perdavimo privačiam juridiniam asmeniui, nors pagal Žemės įstatymo 7 str. apskrities teritorijoje esančios valstybinės žemės patikėtinis yra apskrities viršininkas, o savivaldybėms valstybinė žemė gali būti perduota tik Vyriausybės nutarimu ir jos nustatyta tvarka.

Koncesijos sutartyje taip pat nustatyta, kad:

- ▶ koncesininkas žemės sklypą visą koncesijos sutarties laikotarpį – 25 metus (nuo sklypo perdavimo), valdys patikėjimo teise;
- ▶ koncesininkas įsipareigoja per du mėnesius nuo sutarties įsigaliojimo dienos sudaryti žemės sklypo panaudos iki sutarties termino pabaigos sutartį (-is) (sutarties 15 p.);
- ▶ suteikiančioji institucija įsipareigoja užtikrinti Žemės sklypo bei jo dalių panaudos sutarčių sudarymą ir keitimą šioje sutartyje nustatytais sąlygomis (sutarties 18 p.);
- ▶ pasibaigus koncesijos sutarčiai žemės panaudos sutartys bus keičiamos į žemės nuomos sutartis (sutarties 19 p.).

Koncesijos sutartimi Elektrėnų savivaldybė įsipareigojo, gavusi žemės sklypą, su koncesininku sudaryti panaudos sutartis 25 metų laikotarpiui, nors Žemės įstatymo 8 str. įtvirtina, kad valstybinę žemę perduoti neatlygintinai naudotis galima tik valstybės ir savivaldybių funkcijoms atlikti⁴³ ir nenumato, kad valstybinė žemė panaudos teise galėtų būti perduota naudotis privačiam juridiniam asmeniui⁴⁴.

Aleksoto tilto kairiojo prietilčio transporto mazgo projektavimo, statybos, priežiūros ir eksploatavimo koncesija.

Kauno miesto savivaldybės taryba 2005-07-14 sprendimu pritarė koncesijos sutarčiai, kurią savivaldybės administracija pasirašė 2005-08-01. Pažymime, kad pritariant sutarčiai ir ją pasirašant, pati sutartis buvo be priedų, kurie sutarties tekste buvo įvardyti kaip neatskiriama jos dalis.

⁴³ Išskyrus tradicines religines bendruomenes ir bendrijas.

⁴⁴ Žemės įstatymo 8 str. nustato, kad sudarant valstybinės žemės panaudos sutartis, valstybinė žemė gali būti perduodama laikinai neatlygintinai naudotis valstybės institucijoms, savivaldybėms, miškų urėdijoms, valstybinių rezervatų direkcijoms, valstybinių parkų direkcijoms, kitoms iš valstybės ar savivaldybių biudžetų išlaikomoms įstaigoms, tradicinėms religinėms bendruomenėms ir bendrijoms, viešosioms įstaigoms, veikiančioms pagal Viešųjų įstaigų įstatymą, kai bent vienas iš jų dalininkų yra valstybės ar savivaldybės institucija, viešosioms įstaigoms, turinčioms Švietimo ir mokslo ministerijos leidimus (licencijas)mokyti.

Koncesijos sutarties priedai, įskaitant ir 6-ąjį „Mokėjimo tvarka“, kuris laikytinas esminiu, nes jame nurodyta, kaip bus skaičiuojamas koncesijos mokesčio dydis, Kauno miesto savivaldybės administracijos kanceliarijoje buvo įregistruoti tik po koncesijos sutarties pasirašymo (2006-01-10), nors Koncesijų įstatymo 22 str. 8 d. ir 27 str. reglamentuojama, kad pagal koncesijos sutartį bet kokie mokėjimai koncesininkui už paslaugas ir jų atlikimo tvarka turi būti numatyti ar aptarti koncesijos sutartyje.

Pažymime, kad Kauno miesto savivaldybės administracijos direktorius 2006-09-29 kreipėsi į Kauno apygardos prokuratūrą, prašydamas pradėti ikiteisminį tyrimą dėl Aleksoto tilto kairiojo prietilčio transporto mazgo projektavimo, statybos, priežiūros ir eksploatavimo koncesijos suteikimo, siekiant nustatyti, ar suteikiant šią koncesiją savivaldybės darbuotojai nepadarė nusikalstamų veikų, numatytų Baudžiamajame kodekse. Kauno apygardos prokuratūra dėl šių veikų atsisakė pradėti ikiteisminį tyrimą, tačiau audito metu Kauno miesto savivaldybės administracijos direktorius 2007-05-05 raštu šį nutarimą apskundė Lietuvos Respublikos generalinei ir Kauno apygardos prokuratūrai.

Kauno miesto savivaldybės taryboje 2005-07-14 koncesijos sutarčiai buvo pritarta, ir ji buvo pasirašyta neturint visos informacijos apie būsimą koncesijos mokesčio dydį ir nežinant jo skaičiavimo pagrįstumo, t. y. pasirašytoje koncesijos sutartyje nebuvo nurodyti savivaldybės prisiimami finansiniai įsipareigojimai koncesininkui. Koncesijos mokesčio apskaičiavimo formulė Kauno miesto savivaldybei buvo pateikta tik po sutarties pasirašymo, nesilaikant Koncesijų įstatymo 22 str. 8 d. ir 27 str. reikalavimų, pagal kuriuos bet kokie mokėjimai koncesininkui už paslaugas ir jų atlikimo tvarka turi būti numatyti ar aptarti koncesijos sutartyje.

4. Sutarčių, kai pagrindines privataus sektoriaus pajamas sudaro viešojo sektoriaus mokėjimai, poreikis.

Audito ataskaitoje minėjome, kad pagal šiuo metu galiojantį Koncesijų įstatymą koncesija yra projektas, kai pagrindines koncesininko pajamas sudaro trečiųjų asmenų (paslaugos gavėjų) mokėjimai, o partnerystės forma, kai privataus sektoriaus pagrindines pajamas sudaro viešojo sektoriaus mokėjimai, šiuo metu nėra reglamentuota.

Taip pat minėjome, kad centrinės vykdomosios valdžios ir didžioji dauguma vietos savivaldos institucijų audito metu nurodė, jog yra poreikis vykdyti partnerystės projektus, kai pagrindines privataus subjekto pajamas sudaro viešojo sektoriaus (suteikiančiosios institucijos) mokėjimai. Nepaisant to, kad ši partnerystės forma nėra reglamentuota, tokios sutartys Lietuvoje yra vykdomos. Jos buvo sudarytos pagal Koncesijų įstatymą, galiojusį iki 2006-07-27, kuris nereglementavo koncesininko pajamų šaltinio, pavyzdžiui, Kauno miesto Aleksoto tilto kairiojo

prietilčio transporto mazgo projektavimo, statybos, priežiūros ir eksploataavimo koncesija, kuri pasirašyta 2005-07-14. Pagal šią koncesijos sutartį koncesininko pajamas sudaro tik viešojo sektoriaus (suteikiančiosios institucijos) mokėjimai.

VPSP forma, kai pagrindines privataus sektoriaus pajamas sudaro viešojo sektoriaus mokėjimai, yra aktuali ir šiuo metu Lietuvoje įgyvendinama. Tačiau 2006-07-27 įsigaliojęs Koncesijų įstatymo 2 straipsnio pakeitimas susiaurino pagrindinį koncesininko pajamų šaltinį, nes nurodė, kad juo gali būti trečiųjų asmenų (paslaugos gavėjų) mokėjimai. Po šios datos galimybių inicijuoti tokius projektus neliko, o jau įgyvendinami projektai liko neregamentuojami specialiuose teisės aktuose.

5. Nepakankamas privačių subjektų suinteresuotumas.

Audito metu, išanalizavę septynių koncesijos projektų inicijavimą ir šių projektų konkursinę dokumentaciją, nustatėme, kad šešiais atvejais paraiškas dalyvauti koncesijų konkursuose pateikė tik po vieną dalyvį. Tai sąlygoja konkurencijos šiuose konkursuose nebuvimą ir mažina suteikiančiosios institucijos galimybes derėtis dėl geresnių koncesijos sutarčių sąlygų. Atsižvelgdami į šį faktą galime teigti, kad iniciatyva sudaryti koncesijos sutartis kyla ne iš viešojo sektoriaus institucijos, bet iš privataus subjekto, taip koncesijos objektą labiau priderinant prie privataus sektoriaus galimybių, o ne prie aktualiausių viešojo sektoriaus poreikių.

Pavyzdys

Elektrėnų savivaldybėje vykdoma infrastruktūros ir verslo objektų projektavimo, statybos, plėtros, valdymo, naudojimo ir priežiūros koncesija buvo inicijuota privataus subjekto, kuris Elektrėnų savivaldybės administracijai raštiškai pateikė koncesijos projekto siūlymą. Šis subjektas buvo vienintelis paskelbto koncesijos konkurso dalyvis, kuris buvo pripažintas konkurso nugalėtoju.

Audito metu nustatytas atvejis, kai suteikiančioji institucija su vieninteliu koncesijos konkurso dalyviu, kuris buvo pripažintas konkurso nugalėtoju, parengė koncesijos sutartį, tačiau pastarasis neatvyko jos pasirašyti.

Pavyzdys

Kauno miesto savivaldybės administracija 2004-08-25 paskelbė atvirą konkursą dėl M. K. Čiurlionio tilto kairiojo prietilčio transporto mazgo projektavimo, statybos, priežiūros ir eksploataavimo koncesijos, tačiau koncesijos konkurso nugalėtojui neatvykus pasirašyti sutarties, koncesija nebuvo pradėta įgyvendinti. Atsižvelgiant į tai, kad nebuvo pasirašyta koncesijos sutartis ir, pasak Kauno miesto savivaldybės administracijos, egzistavo neatidėliotinas infrastruktūros poreikis, administracija priėmė sprendimą suteikti koncesiją be konkurso ir apie šį ketinimą 2005-12-07 paskelbė „Valstybės žinių“ priede. Kauno miesto savivaldybės administracija sutartį dėl koncesijos, kurios preliminari vertė 150 mln. Lt, pasirašė 2006-07-04.

Auditorių nuomone, viena iš priežasčių, kuri turi įtakos tam, kad privatūs subjektai nelabai suinteresuoti dalyvauti tokiuose projektuose, yra trūkumas informacijos apie galimybes investuoti VPSP būdu, apie jau įgyvendinamus ir dar tik rengiamus įgyvendinti projektus, apie pagrindines galimų įgyvendinti projektų sąlygas. Visos šios problemos ir trūkumai dar labiau aktualūs viešojo

sektorius subjektams, kurių kompetencijoje yra inicijuoti ir suteikti koncesijų sutartis. Todėl šiuos klausimus nagrinėjome kitoje audito ataskaitos dalyje.

Išanalizavus koncesijų reglamentavimą ir tokių projektų inicijavimo, sutarčių sudarymo ir jų įgyvendinimo pavyzdžius Lietuvoje, galima teigti, kad šiuo metu Lietuvoje nėra susiformavusi praktika dėl vienodo Koncesijų įstatymo taikymo, o dėl skirtingo jo nuostatų interpretavimo dažnai atsiranda ir teisinių pasekmių.

Vertinti koncesijų projektai vykdomi neidentifikavus, neįvertinus ir daugumoje sutarčių tinkamai tarp šalių nepaskirsčius projektų rizikos, nors pagal Koncesijų įstatymo 2 str. ir 22 str. reikalavimus šalys jas turi pasidalyti, koncesininkui prisiimant visą ar didžiąją rizikos dalį. Ši problema tapo dar aktualesnė, kai 2006-07-11 Koncesijų įstatymo 2 str. buvo įtvirtinta, kad nuo koncesininko prisiimamų rizikų turi priklausyti ir koncesijos mokesčio dydis.

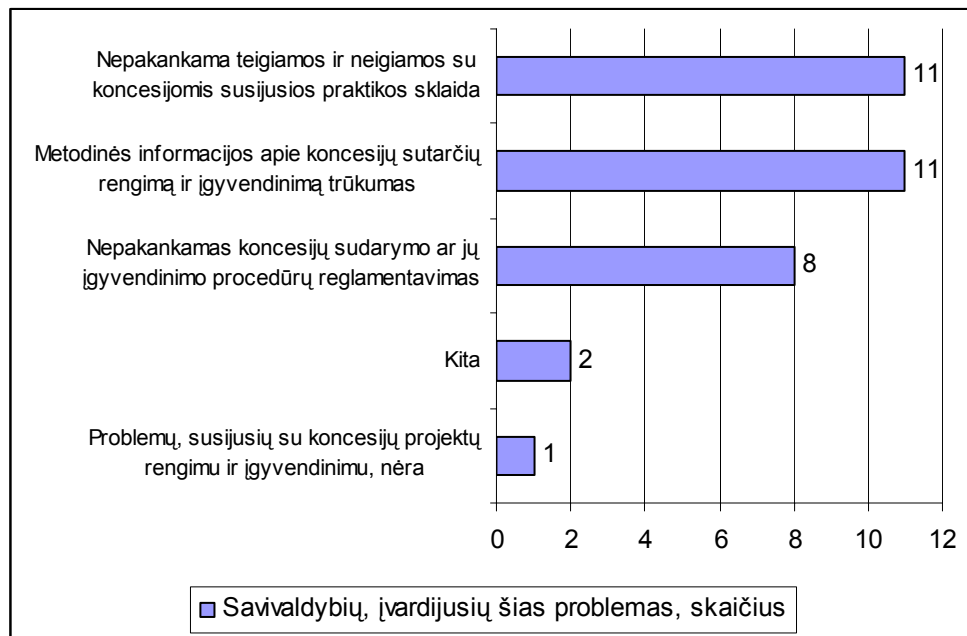
Analizuota koncesijų taikymo praktika rodo ir kitas problemas: koncesijų konkursuose dažniausiai dalyvauja tik po vieną dalyvį, todėl yra rizika, kad koncesijos objektas bus labiau suderintas su privataus sektoriaus galimybėmis, o ne su aktualiaisiais viešojo sektoriaus poreikiais; koncesijų projektai inicijuojami ir sutartys sudaromos pažeidžiant teisės aktus; viešosios ir privačios partnerystės projektus inicijuojantys ir įgyvendinantys subjektai negauna reikalingos metodinės pagalbos. Su pastarąja priežastimi susijusias problemas nagrinėjome išsamiau.

4. Metodinės pagalbos viešosios ir privačios partnerystės srityje poreikis

Audito metu nustatėme, kad viena iš pagrindinių priežasčių, sąlygojusių su koncesijomis susijusias problemas, yra nepakankama metodinė pagalba subjektams, kurie šiuos partnerystės projektus vykdo. Todėl su metodinės pagalbos trūkumu susijusias problemas sukonkretinome ir apklausėme 17 savivaldybių, kurios nurodė, kad vykdo koncesijas. Atsakydamos į pateiktus klausimus, 65 proc. savivaldybių išskyrė dvi pagrindines problemas, susijusias su koncesijų rengimu (žr. 2 pav.):

- Nepakankama teigiamos ir neigiamos su koncesijomis susijusios praktikos sklaida;
- Metodinės informacijos apie koncesijų sutarčių rengimą ir įgyvendinimą trūkumas.

3 pav. Kylančios problemos rengiant koncesijų sutartis

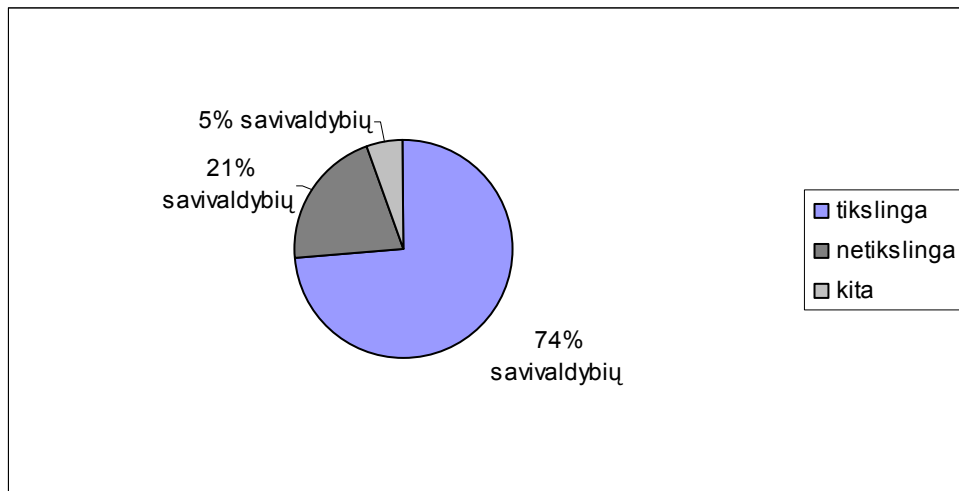


Šaltinis – Valstybės kontrolė

Atkreipiame dėmesį, kad Lietuvos Respublikos koncesijų įstatymas 2006-07-11 pakeitimu Nr. IX-1647 buvo papildytas V-1 skyriumi „Koncesijų suteikimo kontrolė“, kurio 28-1 str. buvo numatyta, kad „Koncesijų suteikimo kontrolę ir koncesijos sutarčių vykdymą prižiūri Lietuvos Respublikos Vyriausybės įgaliota institucija ir įstatymų įgaliotos valstybės, savivaldybės institucijos pagal savo kompetenciją. Vyriausybės įgaliotos institucijos teises ir pareigas, atliekant šiame straipsnyje nurodytas funkcijas, nustato Vyriausybė. Vyriausybės įgaliota valstybės institucija privalo teikti metodinę pagalbą suteikiančiosioms institucijoms koncesijų suteikimo klausimais“.

Kad tokia institucija yra reikalinga, audito metu nurodė 14 iš 17 apklaustų savivaldybių (žr. 3 pav.).

4 pav. Ar tikslinga Lietuvoje paskirti centrinės vykdomosios valdžios instituciją, kuri teiktų pagalbą rengiant ir įgyvendinant koncesijų sutartis?



Šaltinis – Valstybės kontrolė

Auditorių nuomone, Lietuvos Respublikos koncesijų įstatyme Vyriausybės įgaliojimai institucijai numatyti uždaviniai, susiję su koncesijų suteikimo kontrole ir koncesijų sutarčių vykdymo priežiūra, sudaro prielaidas spręsti kai kurias problemas, kurias pastebėjome analizuodami jau vykdomus koncesijų atvejus. Minėtos institucijos reikalingumą pažymi ir dauguma apklaustų savivaldybių, tačiau iki šiol Vyriausybė tokios institucijos nėra paskyrusi.

Atsižvelgiant į tai, kad Lietuvoje nėra institucijos, kuri teiktų profesionalią metodinę pagalbą suteikiančiosioms institucijoms koncesijų suteikimo klausimais, savivaldybės dėl koncesijų sampratos, tokių projektų suteikimo galimybių, konkurso sąlygų parengimo (vertinimo), koncesijų sutarčių projektų parengimo ir peržiūros ar kitų konsultacijų su privačių teisininkų kontoromis sudaro teisinių paslaugų sutartis. Savivaldybės, pirkdamos tokią pagalbą, patiria papildomų išlaidų. Kai kuriais atvejais, netgi sudarius sutartis su teisininkų kontoromis ir koncesijų projektų konsultavimo klausimais patyrus išlaidų, patys projektai nepradedami įgyvendinti. Pavyzdžiui, Kauno miesto savivaldybės administracija 2004-11-22 sudarė sutartį⁴⁵ su privačia advokatų kontora dėl teisinių paslaugų koncesijos klausimais teikimo. Už teisinę pagalbą ir teisines konsultacijas švietimo įstaigų ūkio tvarkymo ir priežiūros koncesijos klausimais Kauno miesto savivaldybės administracija šiai advokatų kontorai sumokėjo 260 tūkst. Lt⁴⁶, nors šis koncesijos projektas buvo nutrauktas iki sutarties pasirašymo.

⁴⁵ 2004-11-22 teisinių paslaugų teikimo sutartis Nr. 200-2-614.

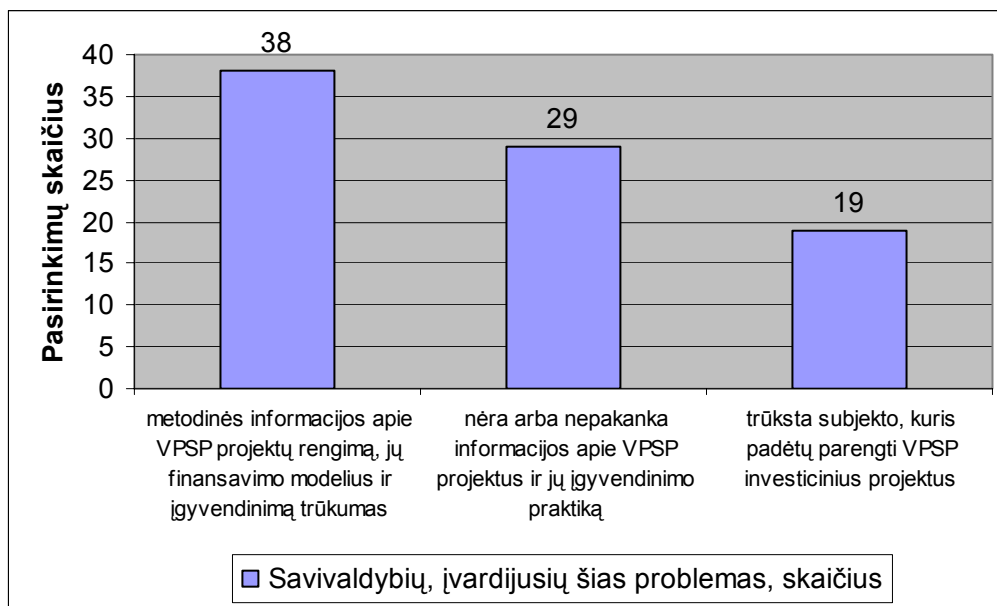
⁴⁶ 2005-12-13 sąskaita faktūra JBB Nr. 001886.

Savivaldybės koncesijų sutarties projektams rengti ar sąlygoms vertinti naudojasi privačių teisininkų paslaugomis, todėl patiria papildomų išlaidų, nors pagal Koncesijų įstatymą pagrindinis tokias konsultacijas teikiantis subjektas turėtų būti valstybinė įstaiga, kaupianti metodinio vadovavimo šioje srityje patirtį.

Metodinės pagalbos poreikis Lietuvoje yra susijęs ne tik su koncesijomis, bet ir kitomis VPSP formomis, viena iš kurių yra partnerystė, kai privataus sektoriaus subjektas investuoja į valdžios sektoriaus funkcijoms priskirtas veiklos sritis ir vykdo šiose srityse veiklą, o pagrindines jo pajamas sudaro viešojo sektoriaus jam mokamas atlyginimas. Kaip minėjome, šią partnerystės formą norima reglamentuoti Lietuvos Respublikos investicijų įstatyme (ataskaitos 21 psl).

Auditorių nuomone, tokia pat metodinė pagalba būtų reikalinga visoms naujai reglamentuotoms VPSP formoms. Tai sudarytų prielaidas efektyviau naudoti viešojo sektoriaus išteklius šias formas įgyvendinant. Tokią nuomonę audito metu išreiškė dauguma mūsų apklaustų savivaldybių (žr. 4 pav):

5 pav. Savivaldybių nurodytos, su VPSP projektų rengimu ir vykdymu susiję problemos



Šaltinis – Valstybės kontrolė

Dauguma audito metu nustatytų problemų VPSP srityje, auditorių nuomone, susiję su tuo, kad Lietuvoje nėra subjekto, kuris teiktų profesionalią konsultacinę ir metodinę pagalbą inicijuojant VPSP projektus, kuris identifikuotų prioritетines ūkio sritis, kuriose galima taikyti VPSP, sukurtų VPSP projektų duomenų bazę ir padėtų identifikuoti potencialius VPSP projektus, analizuotų ir skleistų teigiamą ir neigiamą partnerystės sutarčių praktiką, sukurtų projektų rizikos vertinimo ir padalijimo tarp šalių metodiką, padėtų parengti ir peržiūrėtų jau parengtus sutarčių projektus, parengtų tipines VPSP sutarčių formas ir skatintų naudojimąsi jomis. Pažymime, kad subjektai, užsiimantys tokia veikla, yra įsteigti daugelyje ES šalių (žr. 2 lentelę):

2 lentelė. Subjektai, metodiškai vadovaujantys VPSP projektams

Valstybė	Subjektas
Airija	Centrinis Viešojo ir privataus sektorių partnerystės skyrius (angl. <i>Central Public Private Partnership Unit</i>)
Jungtinė Karalystė	Jungtinės veiklos organizacija (angl. <i>Partnerships UK (PUK)</i>) 4ps agentūra (angl. <i>Public Private Partnerships Programme - 4ps</i>)
Italija	VPSP operatyvinis skyrius (angl. <i>PPP Task Force</i>) 4P taryba (angl. <i>Promotion of Public Private Partnership Council</i>)
Prancūzija	Vyriausybinių darbo grupė (pranc. <i>Mission d'appui a la realisation des contrats de partenariat (MAPPP)</i>)
Vokietija	Valdymo komitetas (angl. <i>The Steering Committee</i>) VPSP darbo grupė (angl. <i>PPP Task Force</i>) VPSP kokybės centras (angl. <i>PPP Centre of Excellency</i>)
Olandija	VPSP žinių centras (angl. <i>PPP Knowledge Centre</i>)

Šaltinis – Valstybės kontrolė

Atkreipiame dėmesį į tai, kad siekiant efektyvesnės šių subjektų veiklos jie dažnai formuojami ne tik iš viešajam sektoriui atstovaujančių darbuotojų, pvz.:

- Didžiojoje Britanijoje įsteigtos Jungtinės veiklos organizacijos didžioji kapitalo dalis (51 proc.) priklauso privačiam sektoriui, o likusi – valstybei (Ekonomikos ir finansų ministerijai 45 proc., Škotijos vykdomajai valdžiai 4 proc.). Organizacijoje dirba vietos valdžios atstovai, privataus sektoriaus ekspertai, bankininkai, buhalteriai, teisininkai ir viešųjų pirkimų specialistai (valstybės tarnyba). Taip pat organizacijoje dirba specialistai iš skirtingų sektorių, pvz.: švietimo, sveikatos apsaugos, transporto, gynybos, IT ir renovacijos.
- Italijoje įsteigtame VPSP skyriuje dirba 15 viešojo ir privataus sektorių specialistų – teisininkai, finansininkai ir ekspertai, žinantys VPSP procedūras.
- Prancūzijoje įkurto PPP instituto (pranc. *Institut de la Gestion Deleguee (IGD)*) direktorių valdybą sudaro asmenys ir subjektai, kurie dalyvauja valdant pagrindines šalyje teikiamas paslaugas, t. y. ministerijos, vietos valdžios institucijos, asmenys, atstovaujantys vartotojų ir darbuotojų interesams, bankininkai, kiti viešojo ir privataus sektorių atstovai.

Pažymime, kad Didžiojoje Britanijoje įsteigta Jungtinės veiklos organizacija VPSP klausimais konsultuoja ir teikia visapusę metodinę pagalbą ne tik viešojo, bet ir privataus sektoriaus subjektams, aiškindama dalyvavimo tokiuose projektuose taisykles ir taip skatina privataus sektoriaus susidomėjimą juose dalyvauti. Taip sukuriama prielaidos ne tik privačių subjektų konkurencijai didinti, varžantis dėl viešųjų paslaugų teikimo ar valstybei (visuomenei) reikalingų infrastruktūros objektų sukūrimo (pagerinimo), bet ir viešojo sektoriaus galimybėms derėtis dėl geresnių projekto sąlygų.

Pažymime, kad Lietuvoje finansų ministro įsakymu kai kurios VPSP politikos formavimo, šio proceso plėtojimo ir informacijos skleidimo funkcijos yra pavestos Finansų ministerijos Valstybės išdo departamente 2005 metais įsteigtam Viešojo ir privataus sektorių partnerystės projektų valdymo ir koordinavimo skyriui⁴⁷ (duomenys apie šiam skyriui pavestas funkcijas ir jų įgyvendinimą žr. 3 lentelę).

3 lentelė. Viešojo ir privataus sektorių partnerystės projektų valdymo ir koordinavimo skyriui pavestos funkcijos ir jų įgyvendinimas

Eil. Nr.	Nuostatuose skyriui pavesta funkcija	Duomenys apie funkcijos įgyvendinimą
1.	Pagal kompetenciją rengia siūlymus Vyriausybei dėl VPSP proceso nacionalinės strategijos tobulinimo ir plėtojimo (nuostatų 5.1 p.)	Parengtas Viešojo ir privataus sektorių partnerystės plėtros Lietuvoje koncepcijos projektas (vėliau patobulintas rengiant VPSP strategiją, tačiau šis dokumentas taip ir liko ministerijoje).
2.	Rengia teisės aktų, reglamentuojančių VPSP politiką, projektus (nuostatų 5.2 p.)	Parengtas nutarimo Dėl viešojo ir privataus sektorių partnerystės vystymo projektas, Investicijų, Vietos savivaldos ir Žemės įstatymų pakeitimų projektai.
3.	Dalyvauja rengiant kitų valstybės institucijų teisės aktų, susijusių su VPSP proceso įgyvendinimu, projektus (nuostatų 5.3 p.)	Dalyvavo svarstant Koncesijų įstatymo ir Vietos savivaldos įstatymo pakeitimo ir papildymo įstatymo, kurį rengė Ūkio ministerija, projektus; Lietuvos nuolatinei atstovybei ES teikė pastabas dėl transeuropinio transporto tinklo reglamento.
4.	Užmezga ir palaiko ryšius su vidaus ir užsienio kreditoriais, tarptautinėmis finansų institucijomis, potencialiais privačiais investuotojais, techniniais ekspertais, dalyvaujančiais VPSP projektų įgyvendinime (nuostatų 5.4 p.)	Užmegzti ir palaikomi ryšiai su Europos rekonstrukcijos ir plėtros banku, Pasaulio banku, Europos Tarybos vystymo banku, Šiaurės investicijų banku, Europos Komisija; Tarptautinėmis audito kompanijomis, Lietuvos advokatų kontoromis; Jungtinės Karalystės VPSP projektų parengimo ir įgyvendinimo bendrove Partnerships UK; Europos VPSP centru (EPPPC); Europos viešojo administravimo tobulinimo institutu (EIPA) ir kitais subjektais.
5.	Palaiko ir koordinuoja ryšius tarp visų VPSP projektų finansavimą ir įgyvendinimą užtikrinančių finansinių tarpininkų (nuostatų 5.5 p.)	<u>Nuostatų 5 – 10 punktuose įvardintos funkcijos nevykdomos</u> ⁴⁸ .
6.	Rengia ir teikia siūlymus ministerijos vadovybei dėl VPSP investicijų projektų planų ir finansavimo modelių, siekiant juos pritaikyti ES teikiamai struktūrinei paramai įsisavinti (nuostatų 5.6 p.)	Finansų ministerija nurodė, kad „egzistuojanti teisinė sistema neužtikrina pakankamų sąlygų valdžios sektoriaus subjektams sudaryti ir įgyvendinti partnerystės sutartis. Valstybės teisės aktuose nėra įteisinta VPSP sąvoka, reglamentuoti sutarčių sudarymo principai bei įgyvendinimo mechanizmas, institucijų, dalyvaujančių VPSP procese, funkcijų ir atsakomybės pasiskirstymas“.
7.	Bendradarbiauja su atitinkamais ministerijos administracijos padaliniais sudarant VPSP investicijų projektų finansavimo modelius (nuostatų 5.7 p.)	
8.	Dalyvauja rengiant VPSP investicijų projektus ir atlieka jų įgyvendinimo koordinavimą ir priežiūrą (nuostatų 5.8 p.)	
9.	Dalyvauja derybose dėl VPSP projektų įgyvendinimo sutarčių sąlygų aptarimo ir nustatymo (nuostatų 5.9 p.)	

⁴⁷ Skyriaus nuostatus 2005-05-09 įsakymu Nr. 12-150 patvirtino finansų ministras.

⁴⁸ Finansų ministerijos nuomone, patikslinus skyriaus nuostatus, ateityje planuojama 5 p. įvardintos funkcijos atsisakyti.

10. Dalyvauja sudarant valstybės investicijų programą planuojant viešojo ir privataus sektorių bendrų investicijų projektų finansavimo šaltinius (nuostatų 5.10 p.)	
11. Kaupia, sistemina ir analizuoja informaciją apie Lietuvoje ir kitose valstybėse vykdomus VPSP projektus, atlieka geriausios tokių projektų įgyvendinimo patirties pritaikymą bei skleidimą (nuostatų 5.11 p.)	Informacija apie kitose valstybėse įgyvendintus ar vykdomus VPSP projektus skyriuje kaupiama, tačiau VPSP projektų įgyvendinimo patirtis Lietuvoje nepritaikoma ir neskleidžiama.
12. Vadovybės pavedimu atstovauja ministerijai skyriaus kompetencijai priklausančiais klausimais kitose valstybės institucijų ir įstaigų institucijų sudarytose darbo grupėse ir komisijose (nuostatų 13 p.)	Skyriaus darbuotojai dalyvavo vidaus reikalų ministro 2005-11-21 įsakymu Nr. IV-381 ir teisingumo ministro 2006-03-17 įsakymu Nr. 1R-84 sudarytose darbo grupėse policijos komisariatų ir laisvės atėmimo vietų ir kitų juridinių asmenų (ne valstybės institucijų) bendradarbiavimo galimybės išanalizuoti.

Šaltinis – Valstybės kontrolė

Matome, kad Viešojo ir privataus sektorių partnerystės projektų valdymo ir koordinavimo skyrius neįgyvendina kai kurių svarbių jam pavestų VPSP funkcijų: nerengia ir neteikia ministerijos vadovybei pasiūlymų dėl VPSP investicijų projektų planų ir finansavimo modelių, siekiant juos pritaikyti ES teikiamai struktūrinei paramai panaudoti; nesudaro VPSP investicijų projektų finansavimo modelių; nedalyvauja rengiant VPSP investicijų projektus ir neatlieka jų įgyvendinimo koordinavimo ir priežiūros; nedalyvauja derybose dėl VPSP projektų įgyvendinimo sutarčių sąlygų. Auditorių nuomone, reikėtų svarstyti, ar visos šiam skyriui pavestos funkcijos yra reikalingos, nes jos yra pernelyg plačios ir neapibrėžtos, o skyriaus gebėjimai jas visas įgyvendinti yra apriboti nepakankamu reglamentavimu ir nepakankamais žmogiškaisiais ištekliais – skyriuje dirba tik trys darbuotojai (skyriaus vedėjas ir du vyriausieji specialistai). Audito metu šis skyrius nurodė, kad Lietuvoje VPSP projektus vykdančys subjektai reikalingos metodinės pagalbos ir informacijos apie tokių projektų rengimą ir jų įgyvendinimą, negali gauti, nes jos niekas neteikia.

Pažymime, kad minėtas skyrius nedalyvauja koncesijų procedūrose ir neteikia metodinės pagalbos sudarant koncesijų sutartis, motyvuodamas tuo, kad Koncesijų įstatymo ir tolesnio jo tobulinimo iniciatorė yra Ūkio ministerija, nors auditoriai pažymi, kad jam pavestos funkcijos yra susijusios su visomis VPSP formomis, neišskiriant iš jų koncesijų. Ūkio ministerijai priskirta tik viena funkcija – „rengti pasiūlymus dėl vidaus ir užsienio privataus kapitalo investavimo koncesijų būdu teisinės aplinkos tobulinimo“⁴⁹. Toks funkcijų interpretavimas kelia riziką, kad koncesijų srityje jas vykdančys subjektai negaus reikiamos profesionalios konsultacinės – metodinės pagalbos, todėl Vyriausybė kuo greičiau turėtų paskirti instituciją, kuri tokią funkciją vykdytų.

Lietuvoje nėra subjekto, kuris teiktų profesionalią konsultacinę – metodinę pagalbą inicijuojant VPSP projektus, sukurtų VPSP projektų duomenų bazę ir padėtų

⁴⁹ Ūkio ministro 2007-05-25 įsakymu Nr. 4-214 patvirtinti Lietuvos Respublikos ūkio ministerijos Investicijų ir inovacijų departamento Investicijų politikos skyriaus nuostatai.

identifikuoti potencialius VPSP projektus, analizuotų ir skleistų teigiamą ir neigiamą partnerystės sutarčių praktiką, sukurtų projektų rizikos vertinimo ir padalijimo tarp šalių metodiką, padėtų parengti ir peržiūrėtų jau parengtus sutarčių projektus, parengtų tipines VPSP sutarčių formas ir skatintų jomis naudotis.

Toks subjektas yra būtinas, o jį kuriant galima naudotis pasiteisinusia užsienio valstybių praktika, kai jį sudaro ne tik viešojo, bet ir privataus sektoriaus atstovai. Jungtinės Karalystės pavyzdys rodo, kad tokiai institucijai galima pavesti funkciją VPSP klausimais konsultuoti ne tik viešojo, bet ir privataus sektoriaus subjektus. Taip partnerystės projektai tampa aiškesni, padidinamas privataus sektoriaus susidomėjimas juose dalyvauti ir sudaromos prielaidos didesnei konkurencijai. Tokio subjekto kompetencija priklauso nuo naujai reglamentuotų VPSP formų, tačiau minėtos funkcijos turėtų būti pavestos ir subjektui, kuris kontroliuotų koncesijų suteikimą ir teiktų metodinę pagalbą koncesijų klausimais. Tokį subjektą, pagal Koncesijų įstatymo 28-1 str., turi paskirti Vyriausybė, tačiau ji iki šiol to nėra padariusi. Atkreipiame dėmesį, kad subjektų, kurie minėtas funkcijas įgyvendins koncesijų ir kitų VPSP formų srityse, kompetencijos turi būti suderintos.

IŠVADOS IR REKOMENDACIJOS

Išvados

1. Viešojo ir privataus sektorių partnerystė gali sukurti didelę naudą valstybei, jos piliečiams, centrinės vykdomosios valdžios ir vietos savivaldos institucijoms. Nors poreikis vykdyti tokius projektus Lietuvoje yra itin aktualus, dalis svarbių projektų nevykdomi, o vykdomų skaičius ir mastas netenkina esamų poreikių.

2. Audito metu nustatėme priežastis, kurios apsunkina viešosios ir privačios partnerystės projektų inicijavimą ir įgyvendinimą, maksimaliai efektyvų, rezultatyvų ir ekonomišką išteklių naudojimą, dėl kurių šis procesas Lietuvoje nėra pakankamai vystomas ir palaikomas, o jo plėtra ir priežiūra – nepakankamai aiški ir koordinuota.

2.1. Skiriamas nepakankamas dėmesys vieningai ir nuosekliai viešojo ir privataus sektorių partnerystės politikai ir strategijai Lietuvoje formuoti. Neparengti dokumentai dėl centralizuoto viešojo ir privataus sektorių partnerystės proceso valdymo, koordinavimo ir priežiūros.

2.2. Nereglamentuotas viešojo ir privataus sektorių partnerystės apibrėžimas, aiškiai neapibrėžtos galimos šio bendradarbiavimo formos ir reikalavimai kiekvienos jų sudarymui bei vykdymui.

2.2.1. Šiuo metu specialiuose teisės aktuose nereglamentuota partnerystė, kai privatus sektorius vykdo valdžios sektoriaus funkcijas, o pagrindines jo pajamas sudaro viešojo sektoriaus mokėjimai, nors praktikoje egzistuoja tokių projektų poreikis. Dalis tokių projektų pradėti pagal anksčiau galiojusias Koncesijų įstatymo nuostatas ir šiuo metu įgyvendinami.

3. Lietuvoje reglamentuotas koncesijų institutas ir 45 koncesijų projektai jau inicijuoti arba vykdomi, tačiau ši sritis išlieka problemiška.

3.1. Vertintose koncesijų sutartyse nėra aiškiai identifikuotos, įvertintos ir daugumoje sutarčių tinkamai tarp šalių paskirstytos projektų rizikos.

3.2. Koncesijų įstatymas numato, kad atsižvelgiant į rizikos pasidalijimą tarp koncesijos sutarties šalių turi būti nustatomas koncesijos mokesčio dydis, tačiau nedetalizuoja, kaip tai turi būti įgyvendinta.

3.3. Sudarydami koncesijų sutartis ir jose nustatydami sutartinius įsipareigojimus, viešojo sektoriaus subjektai kai kuriais atvejais pažeidžia galiojančius teisės aktus.

3.3.1. Elektrėnų savivaldybė 2006 m. liepos 12 d. pasirašydama Infrastruktūros ir verslo objektų statybos, plėtros, valdymo, naudojimo ir priežiūros koncesijos sutartį (kuri dar neįsigaliojusi), prisiėmė įsipareigojimus dėl valstybei nuosavybės teise priklausančio žemės sklypo perdavimo privačiam juridiniam asmeniui, nors pagal Žemės įstatymo 7 str. apskrities teritorijoje

esančios valstybinės žemės patikėtinis yra apskrities viršininkas, o savivaldybėms valstybinė žemė gali būti perduota tik Vyriausybės nutarimu ir jos nustatyta tvarka. Elektrėnų savivaldybės įsipareigojimas gavus žemės sklypą su koncesininku sudaryti panaudos sutartį taip pat neatitinka Žemės įstatymo 8 str. nuostatų, nes privačiam juridiniam asmeniui valstybinė žemė panaudai negali būti perduota.

3.3.2. Kauno miesto savivaldybės administracija 2005 m. liepos 14 d. pasirašė Aleksoto tilto kairiojo prietilčio transporto mazgo projektavimo, statybos, priežiūros ir eksploatavimo koncesijos sutartį, kurioje nebuvo nurodyti savivaldybės prisiimami finansiniai įsipareigojimai koncesininkui (koncesijos mokesčio dydis ir jo skaičiavimai). Taip savivaldybės administracija pažeidė Koncesijų įstatymo 22 str. 8 d. ir 27 str. nuostatas.

3.4. Audito metu vertinome septynis koncesijų projektus, iš kurių šešiais atvejais prašymus dalyvauti konkurse pateikė po vieną dalyvį. Tai lemia konkurencijos tokiuose konkursuose nebuvimą ir mažina suteikiančiosios institucijos galimybes derėtis dėl geresnių sutarčių sąlygų, taip pat leidžia teigti, kad iniciatyva sudaryti koncesijų sutartis gali kilti iš privataus subjekto, taip koncesijos objektą labiau suderinant su privataus sektoriaus galimybėmis, o ne su aktualiaisiais viešojo sektoriaus poreikiais.

3.5. Galiojantys teisės aktai nereikalauja, kad viešojo sektoriaus subjektas atliktų išsamų planuojamo koncesijos projekto vertinimą, įrodantį, kad projektas yra efektyvesnis nei kiti turto sukūrimo, pagerinimo ar paslaugų teikimo būdai, nereikalauja vertinime atspindėti būsimų savivaldybės ilgalaikių įsipareigojimų socialinį ir ekonominį poveikį.

3.5.1. Neatlikus tokio vertinimo atsiranda rizika, kad viešojo sektoriaus institucijos nepasirinks efektyviausio viešųjų projektų įgyvendinimo būdo ir keliems dešimtmečiams prisiims sutartinius įsipareigojimus, pagal kuriuos viešojo sektoriaus išteklių bus naudojami nepakankamai ekonomiškai, efektyviai ir rezultatyviai.

4. Lietuvoje nėra subjekto, kuris teiktų profesionalią konsultacinę ir metodinę pagalbą koncesijų srityje, kontroliuotų koncesijų suteikimą ir dalyvautų prižiūrint koncesijų sutarčių vykdymą.

4.1. Vyriausybė iki šiol tokios institucijos nėra paskyrusi, nors ši pareiga jai buvo numatyta 2006 m. liepos 11 d. Koncesijų įstatymo 28-1 str.

4.2. Nesant tokio subjekto, viešojo sektoriaus institucijos naudojasi privačių teisininkų paslaugomis, todėl patiria papildomų išlaidų.

5. Neskiriant tinkamo dėmesio viešosios ir privačios partnerystės vystymui (nerengiant teisinės bazės pakeitimų, delsiant paskirti konsultacijas ir metodinę pagalbą teikiančius subjektus), nesudaromos prielaidos pritraukti investicijas, skatinti privatų verslą, kurti viešosios infrastruktūros objektus, efektyviai valdyti ir naudoti viešojo sektoriaus turtą bei gerinti viešųjų paslaugų kokybę.

Rekomendacijos

Lietuvos Respublikos Vyriausybei:

1. Patvirtinti viešojo ir privataus sektorių partnerystės strategiją, kurioje būtų aiškiai paskirstytos valstybės institucijų, dalyvaujančių viešosios ir privačios partnerystės procese, funkcijos ir atsakomybė.

2. Parengti ir Lietuvos Respublikos Seimui pateikti įstatymo (-ų) projektus, siekiant reglamentuoti:

2.1. viešojo ir privataus sektorių partnerystės apibrėžimą;

2.2. viešojo ir privataus sektorių partnerystės formą, kai privataus sektoriaus subjektas investuoja į valdžios sektoriaus funkcijoms priskirtas veiklos sritis ir vykdo šiose srityse veiklą, už kurią atlyginimą jam moka viešasis sektorius, apibrėžiant maksimalią trukmę sutarties, kuri pagal šią formą gali būti sudaroma.

3. Įvertinus Lietuvoje esantį poreikį, svarstyti galimybę specialiuose teisės aktuose reglamentuoti kitas viešojo ir privataus sektorių partnerystės formas.

4. Siūlyti papildyti Lietuvos Respublikos koncesijų įstatymą ir naujas partnerystės formas reglamentuojančių teisės aktų projektus reikalavimu, kad viešojo sektoriaus subjektas partnerystės projektą gali įgyvendinti tik tuo atveju, jeigu atliktas vertinimas rodo, jog projektas yra efektyvesnis nei kiti turto sukūrimo, pagerinimo ar paslaugų teikimo būdai. Šiame vertinime turėtų atsispindėti ir būsimų savivaldybės ilgalaikių įsipareigojimų socialinis ir ekonominis poveikis.

5. Paskirti subjektą, kuris koncesijų srityje teiktų profesionalią konsultacinę ir metodinę pagalbą, kontroliuotų koncesijų suteikimą ir dalyvautų prižiūrint koncesijų sutarčių vykdymą. Svarstyti galimybę, remiantis viešojo ir privataus sektorių partnerystės srityje pirmaujančių užsienio valstybių praktika, šiam subjektui pavesti funkcijas:

5.1. koncesijų suteikimo ir kitais koncesijų klausimais konsultuoti ne tik viešojo, bet ir privataus sektoriaus subjektus;

5.2. padėti identifikuoti potencialius koncesijų projektus;

5.3. sukurti vykdomų koncesijų projektų duomenų bazę;

5.4. analizuoti ir skleisti teigiamą ir neigiamą koncesijų sutarčių praktiką;

5.5. parengti rizikų identifikavimo, įvertinimo ir paskirstymo tarp koncesijos sutarties šalių metodiką, kurioje taip pat būtų aptarta, kaip suteikiančiosios institucijos koncesininkui mokamas atlyginimas turi priklausyti nuo jos prisiimtos rizikos;

5.6. parengti tipines koncesijų sutarčių formas ir skatinti naudojimąsi jomis;

5.7. padėti rengti ir peržiūrėti jau parengtus koncesijų sutarčių projektus.

6. Kiekvienu atveju, kai teisės aktuose reglamentuojama nauja viešojo ir privataus sektorių partnerystės forma, paskirti subjektą, kuris dėl naujos formos taikymo teiktų profesionalią konsultacinę ir metodinę pagalbą, kontroliuotų sutarčių dėl šių formų sudarymą ir dalyvautų prižiūrint jų vykdymą.

Elektrėnų savivaldybės administracijai:

1. Pakeisti Elektrėnų savivaldybės 2006 m. liepos 12 d. pasirašytos Infrastruktūros ir verslo objektų statybos, plėtros, valdymo, naudojimo ir priežiūros koncesijos sutarties nuostatas, kurios susijusios su Elektrėnų savivaldybės išpareigojimu gavus žemės sklypą su koncesininku sudaryti panaudos sutartis, nes jos neatitinka Žemės įstatymo 8 str. reikalavimų.

Vilniaus apskrities viršininko administracijai:

1. Vykdyti 12,5 ha ploto valstybinės žemės sklypo, esančio Elektrėnų mieste, tarp Šviesos g. ir kelio Vilnius–Kaunas, naudojimo valstybinę kontrolę, atsižvelgiant į valstybinio audito metu nustatytus faktus.

L.e. 3-iojo audito departamento direktoriaus pareigas

Romualda Masiulionienė

3-iojo audito departamento vyriausiasis valstybinis auditorius

Gytis Andrulionis

Valstybinio audito ataskaita pateikta:

Lietuvos Respublikos Seimo Audito komitetui (kopija)

Lietuvos Respublikos Vyriausybei (kopija)

Lietuvos Respublikos finansų ministerijai

Lietuvos Respublikos ūkio ministerijai

Kauno miesto savivaldybės administracijai

Elektrėnų savivaldybės administracijai

Panevėžio miesto savivaldybės administracijai