



Valstybinio audito ataskaitos santrauka

KONCESIJOS SUTARČIŲ VYKDYMAS

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



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

SANTRUMPOS IR SĄVOKOS

CPVA – Viešoji įstaiga Centrinė projektų valdymo agentūra.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

VPSP – viešojo ir privataus sektorių partnerystė.

VSAFAS – viešojo sektoriaus apskaitos ir finansinės atskaitomybės standartas.

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

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

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

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

SANTRAUKA

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

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

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

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

Įvertinę audito metu surinktus įrodymus, pateikiame išvadas ir rekomendacijas.

⁶ Lietuvos Respublikos koncesijų įstatymas.

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

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

IŠVADOS

Dėl teisinio koncesijų reglamentavimo

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

Dėl pasirengimo suteikti koncesiją

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

Dėl koncesijos sutarties sąlygų

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

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

Dėl koncesijos sutarčių vykdymo ir priežiūros

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

REKOMENDACIJOS

Lietuvos Respublikos Vyriausybei:

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

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

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

Lietuvos Respublikos finansų ministerijai:

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

Rekomendacijų įgyvendinimo planas pateiktas ataskaitos 5 priede.