

VIEŠOJO IR PRIVATAUS SEKTORIŲ PARTNERYSTĖS BŪDU TEIKIAMOS PASLAUGOS

2024 m. liepos 18 d.

Nr. VAE-9

SANTRAUKA

Audito svarba

Visuomenei reikalingos kokybiškos transporto, švietimo, sveikatos apsaugos, laisvalaikio ir kt. paslaugos. Siekiant atliepti visuomenės lūkesčius atsiranda poreikis plėsti viešąją infrastruktūrą, gerinti teikiamų paslaugų kokybę, didinti jų prieinamumą. Viešasis sektorius turi ribotas finansines galimybes šiems poreikiams tenkinti, todėl siekia pritraukti privataus kapitalo investicijas.

Viešojo ir privataus sektorių partnerystė – vienas būdų pritraukti privataus subjekto kapitalą, žinias, gebėjimus ir patirtį visuomenei reikalingoms paslaugoms teikti. Siekiant sėkmingai įgyvendinti šios partnerystės projektus svarbus tinkamas jų planavimas, kiekvienos projekto šalies prisiimtų įsipareigojimų vykdymas ir nuolatinis bendradarbiavimas sprendžiant projekto metu kilusius klausimus.

Audito tikslas ir apimtis

Audito tikslas – įvertinti, ar viešojo ir privataus sektorių partnerystės būdu teikiamos paslaugos atitinka visuomenės interesus.

Pagrindiniai audito klausimai:

- ✓ ar viešojo ir privataus sektorių partnerystės projektų planavimas sudaro prielaidas tinkamam jų įgyvendinimui;
- ✓ ar užtikrinama, kad viešojo ir privataus sektorių partnerystės projektai būtų tinkamai įgyvendinami;

- ✓ ar viešojo ir privataus sektorių partnerystės projektų įgyvendinimo kontrolė užtikrina tinkamą paslaugų teikimą;
- ✓ ar valstybė valdo informaciją apie vykdomus viešojo ir privataus sektorių partnerystės projektus.

Audituojami subjektai:

Finansų ministerija – nes kaupia, sistemina ir saugo duomenis apie viešojo ir privataus sektorių partnerystės projektų įgyvendinimo eigą, teikia Vyriausybei sudarytų partnerystės sutarčių ir jų vykdymo metinę ataskaitą ir kt.¹;

Centrinė projektų valdymo agentūra – nes teikia pagalbą rengiant ir įgyvendinant viešojo ir privataus sektorių partnerystės projektus²;

Viešojo ir privataus sektorių partnerystės projektus įgyvendinantys viešieji subjektai: Sveikatos apsaugos ministerija, Valstybinė saugomų teritorijų tarnyba, Policijos departamentas, Kauno miesto ir rajono, Klaipėdos miesto ir rajono, Palangos miesto, Raseinių rajono ir Zarasų rajono savivaldybės, nes rengia ir įgyvendina viešojo ir privataus sektorių partnerystės projektus, vykdo jų įgyvendinimo stebėseną, Finansų ministerijai teikia informaciją apie vykdomus projektus.

Rinkome informaciją ir bendradarbiaujame su Ekonomikos ir inovacijų ministerija ir Nacionaliniu visuomenės sveikatos centru.

Audituojamas laikotarpis 2015–2023³ m. Siekdami įvertinti tendencijas ir pokyčius, kai kuriais atvejais naudojome ankstesnių metų ir 2024 m. I pusmečio duomenis. Vertinimui atrinktų projektų sąrašas pateiktas 4 priede „Vertinimui atrinktų viešojo ir privataus sektorių partnerystės projektų sąrašas“ (40 psl.).

Auditas atliktas pagal tarptautinius aukščiausiųjų audito institucijų standartus. Audito apimtis ir taikyti metodai išsamiau aprašyti 2 priede „Audito apimtis ir metodai“ (35 psl.).

Pagrindiniai audito rezultatai

Viešojo ir privataus sektorių partnerystės būdu teikiamos paslaugos labiau atitiktų visuomenės interesus, jeigu: geriau būtų valdomos projektų rizikos, laiku sukuriama infrastruktūra paslaugoms teikti, periodiškai vertinama turto būklė, teikiamos visos planuotos paslaugos, stebimi projektų rezultatai.

1. Viešojo ir privataus sektorių partnerystės projektų planavimas ir rizikų valdymas turi būti tobulinamas

- ✓ Valstybė turi ribotus finansinius išteklius tikslams pasiekti. Jų pasiekimui gali būti pritrauktos privačios lėšos, taikant viešojo ir privataus sektorių partnerystę. Tam reikalingi šios partnerystės projektų ilgalaikiai planai, kurie turėtų spręsti įvairias valstybės problemas arba prisidėti prie ilgalaikių valstybės strateginių tikslų

¹ Vyriausybės 1998-09-08 nutarimu Nr. 1088 patvirtinti Finansų ministerijos nuostatai, 8.1.11–8.1.13 p.

² Finansų ministro 2002-12-20 įsakymu Nr. 406 patvirtinti CVPA įstatai, 10.5 p.

³ Paslaugų kokybę ir ataskaitų teikimą vertinome 2019–2023 m., vertindami paslaugų teikimo kokybę kai kuriais atvejais buvo naudojami ir 2024 m. I pusmečio duomenys.

įgyvendinimo. Tačiau viešojo ir privataus sektorių partnerystė kaip investavimo būdas nebuvo tinkamai įtrauktas į investicijų ilgalaikio planavimo sistemą⁴, o tokie planai buvo rengiami tik išimtiniais atvejais. Neplanuojant projektų taip, kad jų įgyvendinimas maksimaliai prisidėtų prie valstybės tikslų pasiekimo ir (ar) visuomenės poreikių tenkinimo, nepakankamai panaudojami viešojo ir privataus sektorių partnerystės būdo privalumai (1 skyrius, 12 psl.).

- ✓ Įgyvendinant projektus susiduriama su įvairiomis rizikomis – politine, aplinkosaugos, statybos, paklausos ir kt. Siekiant projektų tikslų, svarbu identifikuoti visas galimas rizikas. Įvertinus atrinktus projektus, 31 proc. (4 iš 13) atvejų nebuvo įvertinta ir priskirta kažkuriai projekto šaliai politinė rizika, kuriai priskirtini galimi įvykiai, susiję su teisinės, mokestinės aplinkos pokyčiais. Pasireiškus šiai rizikai, iš anksto nesutarus, kuri projekto šalis atsakinga už jos valdymą, laiku nebus imtasi veiksmų reaguojant į mokestinės politikos ar veiklos reguliavimo pokyčius (1 skyrius, 12 psl.).
- ✓ Taip pat 92 proc. (12 iš 13⁵) atvejų nebuvo parengtas viešajam subjektui priskirtų rizikų valdymo planas ir 85 proc. (11 iš 13) atvejų nebuvo parengtas rizikų registras. Neturint rizikų valdymo plano ir rizikų registro, projektų vykdymo metu pasireiškus rizikoms, yra sudėtinga jas suvaldyti ir operatyviai spręsti iškilusias problemas (1 skyrius, 12 psl.).

2. Turi būti užtikrinamas visų paslaugų teikimas ir jų kokybė

- ✓ Įvertinus atrinktus projektus, 23 proc. (3 iš 13)⁶ atvejų buvo sukurta ne visa planuota infrastruktūra arba ji sukurta vėliau, nei numatyta sutartyse. Vėliau, nei planuota, sukūrus infrastruktūrą paslaugoms teikti ar jos išvis nesukūrus, visuomenė negali naudotis jai reikalingomis paslaugomis (2 skyrius, 16 psl.).
- ✓ Visuomenei reikalingos paslaugos turi būti teikiamos saugiai ir kokybiškai. Įvertinus atrinktus projektus, 13 proc. (2 iš 15) atvejų teikiamos ne visos numatytos paslaugos. Nacionalinis visuomenės sveikatos centras 2019–2024 m.⁷ atliko patikrinimus 40 proc. (6 iš 15) atrinktų projektų objektuose⁸, iš jų 83 proc. (5 iš 6) buvo nustatytos neatitiktys higienos normoms. Teikiant ne visas planuotas ar nekokybiškas paslaugas, nepasiekiami viešojo ir privataus sektorių partnerystės projektuose numatyti tikslai (2 skyrius, 16 psl.).

3. Nepakankama viešojo ir privataus sektorių partnerystės projektų įgyvendinimo kontrolė

- ✓ Projekto vadovas yra pagrindinis už viešojo ir privataus sektorių partnerystės projekto įgyvendinimo sėkmę atsakingas viešojo subjekto atstovas. Jo veiksmai turėtų būti apibrėžti šios partnerystės projekto sutarties valdymo vadove.⁹ Atrinktuose projektuose visais atvejais viešieji subjektai paskyrė atsakingus asmenis (projekto vadovus) ir pavedė jiems sutarties įgyvendinimo kontrolę, tačiau nė vienas jų neparengė sutarties valdymo vadovo ir nenustatė, kokius veiksmus projekto vadovas, vykdydamas savo pareigas, turi atlikti. Projektų vadovai dėl kontrolės veiksmų poreikio

⁴ Investicijų įstatymo Nr. VIII-1312 2, 4, 13, 156, 158 str. ir ketvirtojo 1 skirsnio pakeitimo įstatymo, Koncesijų įstatymo Nr. I-1510 5, 14, 16, 26, 31, 60, 65, 66 str. ir 5 priedo pakeitimo įstatymo ir su jais susijusių įstatymų projektų aiškinamasis raštas.

⁵ 2 iš 15 atvejų visos rizikos perduotos privačiam subjektui.

⁶ 2 iš 15 projektų nebuvo numatyta atlikti papildomų investicijų.

⁷ 2024 m. I ketv.

⁸ Klaipėdos miesto baseinas, Kauno miesto baseinas, Kauno r. baseinas ir mokyklos, Drevernos uostas, Palangos miesto koncertų salė, Vilniaus policijos komisariatas.

⁹ Viešojo ir privataus sektorių partnerystės projektų įgyvendinimo gairės, 10 psl.

sprendžia patys. Nenustačius, kokius veiksmus ir kokių periodiškumu privalo atlikti projekto vadovas kontroliuodamas projekto eigą, neužtikrinama, kad kilę klausimai būtų sprendžiami operatyviai (3 skyrius, 19 psl.).

- ✓ Projektų planavimo metu svarbu numatyti reikalavimus teikiamų paslaugai apimčiai ir (ar) kokybei, o juos įgyvendinant stebėti projektų rezultatus. Vertintuose projektuose 67 proc. (10 iš 15) atvejų yra nustatyti siektini rezultatai visam projektų laikotarpiui. Kitais atvejais nustatyti bendro pobūdžio reikalavimai – užtikrinti nepertraukiamą paslaugų teikimą, reikalingą darbuotojų skaičių ir kt. arba siektini rezultatai nustatyti tik 1–3 metams, t. y. ne visam projekto vykdymo laikotarpiui. Visais atvejais, kai buvo nustatyti reikalavimai paslaugų teikimui, buvo stebimi projekto rezultatai. Tai leido nustatyti, kad 30 proc. (3 iš 10) atvejų paslaugos buvo teikiamos mažesne apimtimi, nei planuota, arba teikiamos paslaugos neatitiko nustatytų kokybės reikalavimų. Planavimo metu nenustačius viešojo ir privataus sektorių partnerystės projektais siekiamų veiklos rezultatų, sudėtinga vertinti jų naudą ir laiku priimti sprendimus, užtikrinančius teikiamų paslaugų apimtį ir kokybę (3 skyrius, 19 psl.).
- ✓ Siekiant užtikrinti, kad valstybės ar savivaldybių turtas būtų valdomas rūpestingai, viešasis subjektas turėtų periodiškai vertinti privačiam subjektui perduoto valdyti ir (ar) viešojo ir privataus sektorių partnerystės projekto vykdymo metu sukurto turto būklę, o vertinimo rezultatus dokumentuoti. Įvertinus atrinktus projektus 67 proc. (10 iš 15) atvejų viešasis subjektas kasmet vertino turto būklę, iš jų 60 proc. (6 iš 10) vertinimo rezultatus fiksavo protokoluose, nuotraukose ir kt. Periodiškai nevertinant turto būklės ir nedokumentuojant vertinimo rezultatų nenustatomi per metus ar ilgesnį laikotarpį įvykę turto būklės pokyčiai, jų priežastys ir nėra galimybės inicijuoti turto priežiūrai reikalingus sprendimus (3 skyrius, 19 psl.).

4. Informacijos apie viešojo ir privataus sektorių projektų įgyvendinimą valdymo procesą reikia tobulinti

- ✓ Viešojo ir privataus sektorių partnerystės projektų įgyvendinimo procesų tobulinimas, didinant jo patrauklumą viešajam ir privačiam sektoriui, galimas tik turint išsamią informaciją apie įgyvendinamus projektus. Finansų ministerija kasmet turi rengti sudarytų viešojo ir privataus sektorių partnerystės sutarčių ir jų vykdymo metinę ataskaitą ir ją teikti Vyriausybei¹⁰. Ministerija nerengė 2020-2023 m. ataskaitos ir neteikė Vyriausybei. Šiuo laikotarpiu Centrinė projektų valdymo agentūra rengė statistines viešojo ir privataus sektorių partnerystės sutarčių įgyvendinimo apžvalgas, kuriose nebuvo teikiama detali informacija apie projektų įgyvendinimą, mokėjimų viešajam subjektui sumas ir kt. Finansų ministerija šią statistinę apžvalgą prilygina sudarytų viešojo ir privataus sektorių partnerystės sutarčių ir jų vykdymo metinei ataskaitai, bet nuo 2020 m. rengiamos statistinės apžvalgos neteikė Vyriausybei. Ši apžvalga nebuvo svarstoma ir Viešojo ir privataus sektorių partnerystės projektų komisijoje, kurios viena funkcijų¹¹ – teikti pasiūlymus dėl viešojo ir privataus sektorių partnerystės proceso tobulinimo. Neturint išsamos informacijos apie įgyvendinamus projektus ir laiku nesiimant veiksmų procesui tobulinti, neišnaudojamos galimybės operatyviai spręsti su projektų įgyvendinimu susijusias problemas (4 skyrius, 23 psl.).

¹⁰ Vyriausybės 2009-11-11 nutarimu Nr. 1480 patvirtintos Viešojo ir privataus sektorių partnerystės projektų rengimo ir įgyvendinimo taisyklės, 39 ir 40 p.

¹¹ Vyriausybės 2009-11-11 nutarimas Nr. 1480 „Dėl viešojo ir privataus sektorių partnerystės“, 3.1.1-3.1.3 p.

Rekomendacijos

Finansų ministerijai

1. Siekiant tobulinti viešojo ir privataus sektorių partnerystės projektų planavimo, įgyvendinimo ir kontrolės procesus, įtraukti centrinės valdžios įgyvendinamus šios partnerystės projektus į strateginio valdymo sistemą ir užtikrinti tinkamą atsiskaitymo už jų įgyvendinimą procesą (1, 4-asis rezultatai).

Centrinei projektų valdymo agentūrai

2. Siekiant sudaryti sąlygas tinkamai valdyti projektų rizikas – užtikrinti infrastruktūros kūrimą laiku, periodišką turto būklės vertinimą ir kokybiškų paslaugų teikimą, parengti pavyzdinį viešojo ir privataus sektorių partnerystės projektų valdymo vadovą: jame nurodyti ką, kada ir kaip turi atlikti projekto vadovas (1, 2, 3-iasis pagrindiniai audito rezultatai).

Kauno m., Kauno r., Klaipėdos m., Klaipėdos r., Palangos m., Zarasų r. savivaldybėms, Sveikatos apsaugos ministerijai, Valstybinei saugomų teritorijų tarnybai, Policijos departamentui

3. Siekiant sėkmingai įgyvendinti projektus – numatyti vidaus kontrolės ir rizikų valdymo procedūras, jų periodiškumą ir atsekamumą (1, 2, 3-iasis pagrindiniai audito rezultatai).

Kauno r., Klaipėdos m., Klaipėdos r., Palangos m., Zarasų r. savivaldybėms, Valstybinei saugomų teritorijų tarnybai, Policijos departamentui

4. Siekiant tinkamai valdyti projektų rizikas – parengti viešojo subjekto rizikų valdymo planą, jį periodiškai atnaujinti ir fiksuoti pasireiškusias rizikas ir jų valdymo priemones (1-asis pagrindinis audito rezultatas).

Klaipėdos m., Klaipėdos r., Palangos m., Zarasų r. savivaldybėms, Valstybinei saugomų teritorijų tarnybai

5. Siekiant užtikrinti, kad valstybės ir savivaldybės turtas būtų valdomas atsakingai ir rūpestingai, – ne rečiau kaip kartą per metus atlikti turto būklės vertinimą ir užtikrinti vertinimo rezultatų atsekamumą (3-iasis pagrindinis audito rezultatas).

Kauno r., Klaipėdos m., Klaipėdos r. savivaldybėms

6. Siekiant užtikrinti, kad visos planuotos paslaugos būtų nuolat teikiamos ir jos atitiktų kokybės reikalavimus, – įgyvendinti rizikų valdymo plane numatytas priemones (2-asis pagrindinis audito rezultatas).

Rekomendacijų įgyvendinimo priemonės ir terminai, laukiamas audito poveikis ir pokyčių vertinimo rodikliai pateikti ataskaitos dalyje „Rekomendacijų įgyvendinimo planas“ (26 psl.). Aktuali informacija apie rekomendacijų įgyvendinimo būklę, rezultatus ir įvykusius

pokyčius yra skelbiama atvirose duomenyse Valstybės kontrolės interneto svetainėje <https://www.valstybeskontrole.lt/LT/AtviriDuomenys>.