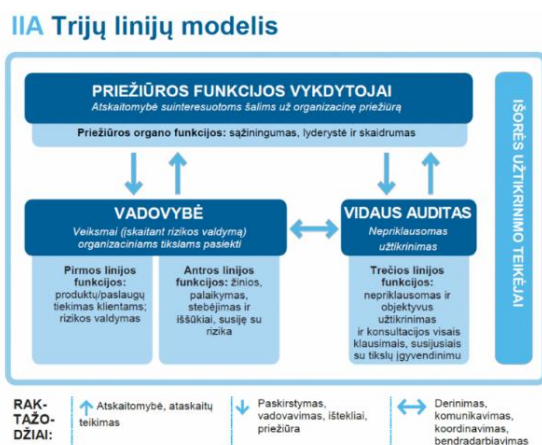


## DĖL SEIMUI ATSKAITINGŲ INSTITUCIJŲ VIDAUS AUDITO ATLIKIMO

1. Tarptautinio vidaus auditorių instituto atnaujintas Trijų linijų modelis gali padėti išgryninti organizacijų funkcijas, nustatyti struktūras ir procesus, kurie geriausiai padeda pasiekti tikslų, sustiprinti organizacijos ir rizikų valdymą. Modelis galioja visoms organizacijoms ir yra optimaliai panaudojamas:



- Taikant principais pagrįstą požiūrį, diegiant modelį būtina atsižvelgti į organizacijos tikslus ir aplinkybes.

- Dėmesį skiriant rizikos valdymo indėliui, siekiant tikslų ir kuriant vertę, taip pat „gynybai“ ir vertės išsaugojimui.

- Aiškiai suprantant modelyje pavaizduotus vaidmenis ir atsakomybes bei jų tarpusavio santykius.

- Įgyvendinant priemones, užtikrinančias, kad veikla ir tikslai būtų suderinti su prioritetiniais suinteresuotų šalių poreikiais.

Šaltinis: Vidaus auditorių asociacija, [Atnaujintas](#)

[Trijų linijų modelis jau ir lietuvių kalba – VAA](#)<sup>1</sup>

Taikant modelį galima atskirti ir įvertinti priežiūros funkcijos vykdytojų ir vadovybės (tiek pirmos, tiek antros linijos funkcijų) priskyrimą ir nedubliavimą. Įprastai priežiūros funkcijos vykdytojai nustato organizacijos kryptį, apibrėždami viziją, misiją, vertybes ir organizacijai priimtina rizikos lygį. Atsakomybė už organizacijos tikslų įgyvendinimą deleguojama vadovybei, kartu suteikiant reikiamus išteklius. Priežiūros funkcijos vykdytojai gauna vadovybės ataskaitas apie planuojamus, faktinius ir numatomus rezultatus ir ataskaitas apie rizikas ir jų valdymą. Priežiūros funkcijos vykdytojai arba vadovybė gali imtis vadovaujančio vaidmens rengiant strateginį planą, arba tai gali būti bendrai įgyvendinama užduotis.

Vadovybė ir priežiūros funkcijos vykdytojai turi nuspręsti, kokia bus organizacijos struktūra ir kaip bus paskirstomos funkcijos. Priežiūros funkcijos vykdytojai gali įsteigti komitetus, kurie teiktų papildomą priežiūrą tam tikrais savo atsakomybės aspektais, tokiais kaip auditas, rizikos, finansai, planavimas ir atlygis. Antros linijos funkcijų vadovavimas ir priežiūra gali būti sukurta siekiant užtikrinti tam tikrą nepriklausomumą nuo asmenų, atliekančių pirmos linijos funkcijas, ir net nuo aukščiausio lygio vadovų, nustatant pirminę atskaitomybę ir ataskaitų teikimą priežiūros funkcijos vykdytojams.

Trijų linijų modelyje gali būti tiek atskaitomybės linijų tarp vadovybės ir priežiūros funkcijos

<sup>1</sup> Organizacija – organizuota veiklų, išteklių ir žmonių, siekiančių bendrų tikslų, grupė. Suinteresuotos šalys – tos grupės ir asmenys, kurių interesams organizacija tarnauja arba daro įtaką. Priežiūros funkcijos vykdytojai – asmenys, kurie yra atsakingi suinteresuotoms šalims už organizacijos sėkmę. Vadovybė – asmenys, komandos ir palaikomosios funkcijos, skirtos tiekti produktus ir (arba) paslaugas organizacijos klientams. Vidaus auditas – asmenys, dirbantys nepriklausomai nuo vadovybės, ir teikiantys užtikrinimą ir įžvalgas apie vadovavimo ir rizikos valdymo (įskaitant vidaus kontrolę) tinkamumą ir veiksmingumą.

vykdytojų, kiek tik reikia. Kai kuriose organizacijose, ypač reguliuojamose finansų įstaigose, įstatymai reikalauja, kad egzistuotų tokios priemonės, kurios užtikrintų pakankamą nepriklausomumą.

2. Valstybės kontrolė 2012 m. yra atlikusi veiklos auditą „Seimui atskaitingų institucijų, veikiančių kultūros srityje, veikla“ (2012-05-17 valstybinio audito ataskaita Nr. VA-P-50-2-6, <http://www.vkontrole.lt/failas.aspx?id=2531>; <http://www.vkontrole.lt/failas.aspx?id=2532>). Vertindami, ar Seimui atskaitingos kultūros srities institucijos<sup>2</sup> veikia efektyviai, nustatėme, kad teisiniame reguliavime trūksta kriterijų, kuriais būtų vadovaujamosi steigiant šias institucijas ir jos būtų priskiriamos atskaitingoms Seimui, išskyrus institucijas, kurių steigimas tiesiogiai numatytas Konstitucijoje. Pateikėme nuomonę, kad analizuotoje srityje nepakankamai įvertinamas tokio statuso institucijos steigimo tikslingumas, jos paskirtis ir atskaitomybė bei poreikis steigti nuolatinę ar laikinąją instituciją.

Taip pat nustatėme, kad dalis minimo audito vertintų institucijų vykdomų funkcijų persidengia su kitomis kultūros srities viešojo administravimo institucijų funkcijomis, dalis jų būdingesnės vykdomosios valdžios institucijų vykdomoms funkcijoms ir nesietinos su Seimui Konstitucijos nustatytais įgaliojimais, dėl to gali būti neracionaliai naudojami valstybės ištekliai. Pavyzdžiui, Lietuvos gyventojų genocido ir rezistencijos tyrimo centras rengia istorines-archyvines pažymas, kurios teikiamos fiziniams ir juridiniams asmenims. Panašaus turinio pažymas teikia ir Lietuvos ypatingasis archyvas. Valstybinės kultūros paveldo komisijos vykdomos funkcijos galimai persidengia ir su Kultūros ministerijos, ir su Kultūros paveldo departamento funkcijomis.

Atsižvelgus į audito metu nustatytus dalykus, Seimui buvo pateikti pasiūlymai dėl jam atskaitingų institucijų, veikiančių kultūros srityje, veiklos tobulinimo.

Valstybės kontrolės 2020 m. atliktoje Viešojo sektoriaus institucinės sandaros apžvalgoje buvo pažymėta, kad Vyriausybės 2018-05-16 nutarimu Nr. 495 patvirtintos Viešojo sektoriaus įstaigų sistemos tobulinimo gairės, skirtos šio sektoriaus įstaigų valdymui tobulinti ir jų kompetencijai išgryninti (įtvirtinti institucijų steigimo kriterijai, periodiniai jų veiklos vertinimai) ir šių gairių įgyvendinimo veiksmų planas, kuris apima Seimui ir Vyriausybei atskaitingas bei vietos savivaldos lygiu veikiančias institucijas. Apžvalgoje atkreiptas dėmesys, kad plano įgyvendinimas vertinimo metu vėlavo: konkrečių Seimui atskaitingų biudžetinių įstaigų ir kitų viešojo sektoriaus institucijų atitikties gairėms įvertinimą planuota atlikti ir rezultatus pateikti Vidaus reikalų ministerijai iki 2020 m. III ketvirčio. Pagal gairėse nustatytus kriterijus atliktas vertinimas turėtų padėti identifikuoti nebūdingų Seimo atskaitingoms institucijoms ar įstaigoms funkcijų priskyrimą, priimti sprendimus dėl Seimui atskaitingų institucijų vietos viešojo administravimo sistemoje ir optimizuoti visą viešojo sektoriaus įstaigų tinklą.

---

<sup>2</sup> Auditas atliktas Lietuvos gyventojų genocido ir rezistencijos tyrimo centre, Lietuvos radijo ir televizijos komisijoje, Spaudos, radijo ir televizijos rėmimo fonde, Valstybinėje kultūros paveldo komisijoje, Valstybinėje lietuvių kalbos komisijoje, Etninėje kultūros globos taryboje ir Žurnalistų etikos inspektoriatu tarnyboje.

3. Vertinamame kontekste svarbi Konstitucinio Teismo jurisprudencija: 2004-05-25 nutarime teigiama, kad „Teisingumas, atvira, darni pilietinė visuomenė, teisinė valstybė būtų neįmanomi, jeigu visa valstybės valdžia būtų sutelkta kurioje nors vienoje valstybės valdžios institucijoje. Konstitucijoje įtvirtinta tokia valstybės valdžią įgyvendinančių institucijų sąranga ir jų formavimo tvarka, kad tarp valstybės valdžios institucijų būtų pusiausvyra, kad vienų valstybės valdžios institucijų galios būtų atsvara kitų valstybės valdžios institucijų galioms, kad visos valstybės valdžią įgyvendinančios institucijos veiktų darniai, vykdytų savo konstitucinę priedermę tarnauti žmonėms, <...>“.

Konstitucinio Teismo 2004-12-13 nutarimas nurodo, kad: „Valstybės institucijų sistema apima labai įvairias valstybės institucijas. Valstybės institucijų įvairovę, jų teisinį statusą ir įgaliojimus lemia valstybės vykdomų funkcijų įvairovė, visuomenės bendrųjų reikalų tvarkymo ypatumai, valstybės organizacinės ir finansinės galimybės, tam tikru visuomenės gyvenimo ir valstybės raidos laikotarpiu vykdomos politikos turinys, tikslingumas, valstybės tarptautiniai įsipareigojimai, kiti veiksniai. Seimas, turintis konstitucinius įgaliojimus steigti ir panaikinti valstybės institucijas, nustatyti jų teisinį statusą ir įgaliojimus, yra saistomas Konstitucijos“. Taip pat pabrėžė, kad „Vienos valstybės institucijos yra *expressis verbis* įvardytos Konstitucijoje. Kitos valstybės institucijos pagal Konstituciją turi būti nustatytos įstatymu. Dar kitų valstybės institucijų steigimo poreikis kyla iš būtinumo įgyvendinti valstybės valdymą, tvarkyti krašto reikalus, užtikrinti įvairių valstybės funkcijų vykdymą – šių valstybės funkcijų įgyvendinimui turi būti sudarytos valstybės institucijos, nors jų sudarymas ir nėra eksplicitiškai numatytas Konstitucijoje.“ Šiame nutarime teigiama, kad: „Konstitucijoje yra nurodytos ir kitos valstybės institucijos, kurios pagal Konstitucijos 5 straipsnio 1 dalį nėra priskiriamos nei įstatymų leidžiamajai, nei vykdomajai, nei teisminei valdžiai. <...> Taigi Seimas, o pagal įstatymus – ir Vyriausybė turi įgaliojimus steigti ir tokias Konstitucijoje *expressis verbis* nenurodytas valstybės institucijas, kurias steigti poreikis kyla iš būtinumo įgyvendinti valstybės valdymą, tvarkyti krašto reikalus, užtikrinti įvairių valstybės funkcijų vykdymą“.

Seimas turi vienareikšmę diskreciją steigti įstatymu nustatytas institucijas, todėl ir šių institucijų sistema paties Seimo nuožiūra gali būti keičiama. Gali kisti ir jų vykdomų funkcijų apimtys, išskyrus institucijų, kurios įvardytos Konstitucijoje ir kurių įgaliojimai joje apibrėžti. Taigi vienos jų turi konstitucinį teisinį statusą – yra konstitucinio lygio institucijos, nes prielaidos joms atsirasti, pagrindiniai šių subjektų veiklos principai ir esminiai jų statuso momentai įtvirtinti Konstitucijoje, kurios norma yra imperatyvi, įpareigojanti įstatymų leidėją steigti konkrečias ir atitinkamas įgaliojimus turinčias institucijas. Kitos Seimui atskaitingos institucijos, kurios gali būti steigiamos, kaip nurodyta Konstitucijoje, vadovaujantis įstatymu, turi tik administracinį teisinį statusą, nes jos Konstitucijoje neįvardytos, šiuo atveju Konstitucijos norma yra dispozityvi, suteikianti įstatymų leidėjui teisę elgtis savo nuožiūra, todėl Seimas, vadovaudamasis Konstitucijos 67 straipsnio 5 punktu, jas gali steigti arba ne, pertvarkyti ar panaikinti.

Pažymimas Seimui atskaitingų institucijų specifinis teisinis statusas (specifinė jų steigimo tvarka ir kompetencijos), todėl joms turi būti suteikti jų teisinę padėtį atitinkantys įgaliojimai – kontroliuoti, kaip

valstybės institucijos laikosi įstatymų ir kitų teisės aktų, teikti išvadas ir rekomendacijas Seimui ir (ar) kitoms valstybės institucijoms. Joms neturėtų būti priskiriamos vykdomajai valdžiai ar jos institucijoms būdingos veiklos koordinavimo funkcijos. Teigiama, jog kitų valstybių patirtis (tiek anglosaksų, tiek kontinentinės teisės), pavyzdžiui, Anglijos, JAV, Prancūzijos, Švedijos, rodo, kad motyvai naujai institucijai įsteigti turi būti pakankamai svarūs, įrodantys didesnę valdymo efektyvumą ir ekonominę naudą, tenkinant valstybės nacionalinius interesus ir visuomenės poreikius. Tad turi būti aiškiai apibrėžta išimtinė steigiamos institucijos kompetencija, nedubliuojant kitų valstybės valdyme dalyvaujančių institucijų funkcijų.

Turint omenyje konstitucinę ir institucinę šalies sąrangą manytina, kad Seimui atskaitingų institucijų optimalaus tinklo vienas apsprendimo kriterijų požymių, kai institucija turi atskaitomybės santykį su Seimu, svarstymini aspektai, kai: a) institucijos turi teisinį santykį su Seimu, kuris apspręstas ir jos tiesiogiai *expressis verbis* įvardijamos Konstitucijoje; b) institucijos, kurias steigti Seimą tiesiogiai įgalina ir įpareigoja Konstitucijos 73 straipsnis.

Kiti galimai taikytini kriterijaus požymiai, vertinant Seimui atskaitingų institucijų steigimo tikslingumą ir turint omenyje šioje apimtyje jau didesnę Seimo diskrecijos teisę, galėtų būti vertinamojo pobūdžio, pavyzdžiui, sprendžiant dėl tokios institucijos poreikio, būtų analizuojama ar ir kiek atitinkamos institucijos: a) yra padedančios Seimui formuoti, galbūt ir įgyvendinti valstybės politiką išskirtinės reikšmės ir valstybinės svarbos srityse; b) yra vykdančios valstybei svarbias ir vykdomajai valdžiai nebūdingas funkcijas.

---