



LIETUVOS RESPUBLIKOS EKONOMIKOS IR INOVACIJŲ MINISTERIJA

Biudžetinė įstaiga, Gedimino pr. 38, LT-01104 Vilnius, tel. 8 706 64 845
el. p. kanc@eimin.lt, <http://eimin.lrv.lt>.
Duomenys kaupiami ir saugomi Juridinių asmenų registre, kodas 188621919

Lietuvos Respublikos Seimo
Audito komitetui

2021-08- Nr. (37.1-32E)3-
I 2021-05-05 Nr. S-1446

Kopija:

Lietuvos Respublikos Vyriausybės
kanceliarijai,
Lietuvos Respublikos vidaus reikalų
ministerijai,
VšĮ Valdymo koordinavimo centrui

DĖL LIETUVOS RESPUBLIKOS SEIMO AUDITO KOMITETO 2021 M. BALANDŽIO 28 D. SPRENDIME „2021 M. BALANDŽIO 6 D. VALSTYBINIO AUDITO ATASKAITA NR. VAE-3 „VALSTYBĖS IR SAVIVALDYBIŲ VALDOMŲ ĮMONIŲ BEI VIEŠŪJŲ ĮSTAIGŲ VALDYSENA“ PATEIKTŲ PASIŪLYMŲ

Lietuvos Respublikos ekonomikos ir inovacijų ministerija, vykdydama Ministro Pirmininko pavedimą, įformintą Vyriausybės kanclerio 2021 m. gegužės 5 d. rezoliucija Nr. S-1446, kartu su Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerija ir kitomis ministerijomis bei suinteresuotomis institucijomis pagal kompetenciją išnagrinėjo ir įvertino Lietuvos Respublikos Seimo Audito komiteto 2021 m. balandžio 28 d. sprendime (protokolas Nr. 141-P-11) „2021 m. balandžio 6 d. valstybinio audito ataskaita Nr. VAE-3 „Valstybės ir savivaldybių valdomų įmonių bei viešųjų įstaigų valdysena“ (toliau – Audito komiteto sprendimas) konstatuotą padėtį ir pateiktus pasiūlymus ir teikia dėl jų nuomonę.

Dėl Audito komiteto sprendimo 1 punkte pateikto pasiūlymo Vyriausybei viešųjų įstaigų, kurių valdyme dalyvauja valstybė ar savivaldybės, gerosios valdysenos koordinavimą, analizę ir stebėseną pavesti VšĮ Valdymo koordinavimo centrui informuojame, kad Ekonomikos ir inovacijų ministerijos vertinimu, VšĮ Valdymo koordinavimo centras (toliau – VKC) galėtų įsitraukti į valstybės ar savivaldybės valdomų viešųjų įstaigų valdyseną bei realizuoti turimas sukauptas kompetencijas juridinių asmenų valdysenos srityje. Visgi, efektyviam VKC vykdomų funkcijų praplėtimui, būtina atlikti šiuos veiksmus:

- Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybių turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo įstatymo 23 straipsnyje išplėsti ir apibrėžti VKC priskiriamas funkcijas, susijusias su viešųjų įstaigų valdysena ir skaidrumu. Įstatymo pagrindu turėtų būti aiškiai apibrėžtos VKC funkcijos tiek rengti metines apibendrinančias ataskaitas, tiek teikti metodinę pagalbą dėl viešųjų įstaigų valdysenos tobulinimo;

- Numatyti papildomą etatų skaičių ir užtikrinti su tuo susijusį finansavimą tam, kad VKC galėtų įgyvendinti numatytas funkcijas. Preliminariu vertinimu, agreguotos ataskaitos parengimui bei

duomenų apie valdomas viešąsias įstaigas kaupimui ir analizei, VKC reikalingi papildomi 3 etapai. Vėliau pagal poreikį plečiant VKC funkcijas – viešųjų įstaigų valdysenos vertinimas ir veiklos rodiklių vertinimas, turėtų būti skiriami papildomi ištekliai;

- Apibrėžti tinkamus terminus, kada minėtos funkcijos būtų pradėtos įgyvendinti. Vertinant Valstybės kontrolės 2021 m. balandžio 6 d. valstybinio audito ataskaitoje Nr. VAE-3 (toliau – Valstybės kontrolės ataskaita) numatytus veiksmų įgyvendinimo terminus (7 ir 8 rekomendacijos), poreikį įstatymu keisti viešųjų įstaigų valdysenos stebėsenos ir analizės modelį ir VKC vykdomų funkcijų apimtį bei jų pagrindu atitinkamai numatyti būtiną finansavimą, matome rizikas, susijusias su dalies nustatytų priemonių įgyvendinimu pagal nustatytus terminus.

Pažymėtina, kad neatlikus aukščiau įvardintų veiksmų, VKC nebūtų galimybių efektyviai prisidėti prie valstybės ar savivaldybės valdomų viešųjų įstaigų valdysenos gerinimo. Tokiu atveju, VKC įsitraukimas galėtų būti įgyvendintas tik teikiant ekspertinę pagalbą formuojant viešųjų įstaigų valdysenos politiką ar padedant formuoti kriterijus, kurių pagrindu būtų nagrinėjama ir viešinama informacija apie šias įstaigas.

Siekiant valstybės ar savivaldybės valdomų viešųjų įstaigų valdysenos tobulinimo, VKC vertinimu, yra ypač svarbu pokyčius įgyvendinti etapais, tiek suteikiant pakankamai laiko atitinkamiems juridiniams asmenims pasiruošti prie naujai diegiamų valdysenos priemonių, tiek sistemiškai ir pamatuotai diegiant valdysenos politiką (pirma įsivertinant esamą padėtį sektoriuje bei su tuo susijusį esamą reguliavimą). Atkreiptinas dėmesys, kad viešųjų įstaigų valdysena nebus identiška jau suformuotai valstybės valdomų įmonių valdysenai, todėl atitinkamas valdysenos praktikas gali būti neefektyvu tiesiogiai perkelti ir viešosioms įstaigoms, kaip tai iš dalies įgyvendinta kuriant savivaldybių valdomų įmonių valdysenos modelį. Mūsų nuomone pirmu etapu turėtų būti:

- suformuoti esminiai valdysenos principai, leidžiantys įgalinti valdytojus pasirinkti efektyvias viešųjų įstaigų valdysenos priemones;
- numatyti skaidrumo ir atskaitomybės principai, kurie leistų tiek VKC rengti apibendrinančias ataskaitas, tiek įpareigotų viešąsias įstaigas viešinti su jų veikla susijusią informaciją bei atitinkamus duomenis teikti VKC.

Suformavus pagrindinius viešųjų įstaigų valdysenos principus, toliau galėtų būti plečiamos funkcinės valdysenos sritys, detalizuojant jose taikomas praktikas bei jų pagrindu atliekant viešųjų įstaigų valdysenos analizę bei teikiant metodinę pagalbą.

Atsižvelgus į Audito komiteto sprendimo 2 punkte pateiktą siūlymą bei siekiant spręsti Valstybės kontrolės ataskaitoje konstatuotus 2019 m. atlikto viešųjų įstaigų ir valstybės įmonių atitikties Viešojo sektoriaus įstaigų sistemos tobulinimo gairėms, patvirtintoms Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2018 m. gegužės 16 d. nutarimu Nr. 495 „Dėl Viešojo sektoriaus įstaigų sistemos tobulinimo gairių ir Viešojo sektoriaus įstaigų sistemos tobulinimo gairių įgyvendinimo veiksmų plano patvirtinimo“ (toliau – Gairės), vertinimo trūkumus ir atitinkamai įgyvendinti Ataskaitos 3-iojo pagrindinio audito rezultato 8 rekomendaciją „Siekiant turėti išsamius duomenis, leidžiančius priimti sprendimus formuojant valstybės ir savivaldybių viešųjų įstaigų politiką, nustatyti, kokie duomenys apie šias įstaigas turi būti vertinami šalies mastu, ir juos viešinti“, Ministrės Pirmininkės pavedimu pavesta ministerijoms pakartotinai atlikti ministrų valdymo srityse veikiančių valstybės įmonių ir valstybės kontroliuojamų viešųjų įstaigų atitikties Gairėms įvertinimą, iš vertinimo proceso eliminavus vertinamuosius subjektus.

Audito komiteto sprendimo 3 punkte siūloma įstatyminiu lygiu reglamentuoti ne tik viešųjų įstaigų, bet visų viešųjų juridinių asmenų, kurių valdyme dalyvauja tiek valstybė, tiek savivaldybė, steigimo kriterijus. Pažymime, kad valstybė ir savivaldybės gali būti steigėjomis šių teisinių formų viešųjų juridinių asmenų: 1) biudžetinių įstaigų, 2) atitinkamai valstybės ar savivaldybės įmonių ir 3) viešųjų įstaigų. Šių juridinių asmenų steigimą reglamentuoja atitinkamų teisinių formų juridinių asmenų įstatymai, t. y. Lietuvos Respublikos biudžetinių įstaigų įstatymas, Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybės įmonių įstatymas ir Lietuvos Respublikos viešųjų įstaigų įstatymas. Biudžetinių įstaigų įstatymo 5 straipsnio 1 dalis nustato, kad valstybės funkcijoms įgyvendinti steigiama iš valstybės biudžeto arba iš Valstybinio socialinio draudimo fondo, Privalomojo sveikatos draudimo fondo biudžetų ir kitų valstybės pinigų fondų išlaikoma biudžetinė įstaiga, savivaldybės funkcijoms įgyvendinti – iš savivaldybės biudžeto išlaikoma biudžetinė įstaiga. Valstybės ir savivaldybės įmonių steigimas galimas tik tuomet, jei tokia įmonė steigiama Valstybės ir savivaldybės įmonių įstatymo 2 straipsnio 3 dalyje nustatytiems tikslams tenkinti – teikti viešąsias paslaugas, gaminti produkciją ir vykdyti kitą veiklą siekiant tenkinti viešuosius interesus. Kartu pažymėtina, kad Lietuvos Respublikos Vyriausybės veikla yra nukreipta į valstybės įmonių teisinės formos atsisakymą. Vyriausybė svarsto Valstybės valdomų įmonių pertvarkos ir valdymo centralizavimo priemonių planą (toliau – VVI pertvarkos planas), kuriame numatytos priemonės dėl visų valstybės įmonių, išskyrus Ignalinos atominę elektrinę, pertvarkos. Ateityje, įgyvendinus šiame plane numatytas priemones bei savivaldybėms priėmus sprendimus dėl visų savivaldybės įmonių pertvarkos, nebeliktų valstybės įmonių ir savivaldybės įmonių kaip nepažangių juridinių asmenų teisinių formų valdysenos prasme. Įgyvendinus minėtą pertvarką, Lietuvos Respublikos Vyriausybė numato Lietuvos Respublikos Seimui teikti siūlymą dėl Valstybės ir savivaldybės įmonių įstatymo pripažinimo netekusiu galios. Atsižvelgdami į šias aplinkybes manome, kad biudžetinių įstaigų steigimo reguliavimas yra pakankamas, o valstybės ir savivaldybės įmonių steigimas taip pat yra reguliuojamas, tačiau jo tobulinimas dėl aptartos Vyriausybės vykdomos politikos nėra aktualus. Viešosios įstaigos gali būti steigiamos, jeigu jų tikslai atitinka Viešųjų įstaigų įstatymo 2 straipsnio 1 dalyje nustatytus tikslus – tenkinti viešuosius interesus vykdant švietimo, mokymo ir mokslinę, kultūrinę, sveikatos priežiūros, aplinkos apsaugos, sporto plėtojimo, socialinės ar teisinės pagalbos teikimo, taip pat kitokią visuomenei naudingą veiklą. Vadovaujantis Valstybės kontrolės rekomendacijomis viešųjų įstaigų steigimo reguliavimas bus peržiūrėtas.

Dėl Audito komiteto sprendimo 5 punkte pateikto siūlymo Vyriausybei inicijuoti teisės aktų pakeitimus, numatant pareigą valstybei ir savivaldybei atstovaujančioms institucijoms periodiškai atlikti įmonių, įskaitant įmones, kuriose turima mažiau kaip 50 procentų akcijų, ir viešųjų įstaigų nuosavybės politikos vertinimą ir priimti sprendimus dėl dalyvavimo įmonių veikloje tikslingumo. Dėl šio Audito komiteto sprendimo siūlymo pažymėtina, kad tikslingumas dalyvauti valstybės valdomų įmonių valdyme efektyviai sprendžiamas įgyvendinant VVI pertvarkos plane numatytas priemones. Ekonomikos ir inovacijų ministerija bei valstybei nuosavybės teise priklausančias akcijas valdančios institucijos (ministerijos), įvertinusios valstybės nuosavybės reikalingumą tokiose bendrovėse, kurios vykdo išskirtinai komercinę veiklą, siūlo VVI pertvarkos plane numatyti dalies valstybės valdomų bendrovių valstybei nuosavybės teise priklausančių akcijų privatizavimą: dalis valstybės valdomų bendrovių valstybei nuosavybės teise priklausančių akcijų jau privatizuota, dalis yra įtraukta į privatizavimo objektų sąrašą, dar dalies bendrovių akcijų privatizavimas yra numatytas VVI pertvarkos plane. Pažymėtina, kad VVI pertvarkos planas yra kas pusmetį atnaujinamas,

vertinamas šiame plane numatytų priemonių įgyvendinimas. Ekonomikos ir inovacijų ministerija 2021 m. liepos 5 d. Vyriausybei pateikė atnaujintą VVĮ pertvarkos planą, kuriame siūloma numatyti dar 7 valstybės valdomų bendrovių valstybei nuosavybės teise priklausančių akcijų privatizavimą. Dėl mažesnių kaip 50 procentų balsų visuotiniame akcininkų susirinkime suteikiančių valstybei nuosavybės teise priklausančių akcijų paketų yra pažymėta žemiau Rašte dėl Audito komiteto sprendimo 7 punkte pateikto pasiūlymo. Atsižvelgiant į tai, kas išdėstyta, Ekonomikos ir inovacijų ministerijos nuomone, teisės aktuose numatyti pareigą valstybei atstovaujančioms institucijoms periodiškai atlikti įmonių, įskaitant įmones, kuriose turima mažiau kaip 50 procentų akcijų, nuosavybės politikos vertinimą ir priimti sprendimus dėl dalyvavimo įmonių valdyme tikslingumo, nėra reikalinga.

Dėl savivaldybių dalyvavimo viešųjų įstaigų, įskaitant įstaigas, kuriose savivaldybė turi mažiau kaip 50 procentų balsų visuotiniame dalininkų susirinkime, tikslingumo periodinio vertinimo pažymėtina, kad pagal pateiktus duomenis didžioji dalis tokių viešųjų įstaigų savivaldybėse yra tokios, kurių skirtingo dydžio dalys priklauso dviem ar daugiau savivaldybių, o tokios viešosios įstaigos veikia atliekų tvarkymo, elektros, šilumos tiekimo ir kitų komunalinių paslaugų srityse. Rengiant šį atsakymą Ekonomikos ir inovacijų ministerijos gauta informacija yra nepakankama daryti apibendrintas išvadas apie savivaldybių dalyvavimo tokių viešųjų įstaigų valdyme tikslingumą. Manytume, kad svarstant aukščiau aptartas galimybes pavesti VKC įgyvendinti funkcijas, susijusias su valstybės ir savivaldybės valdomų viešųjų įstaigų gerosios valdysenos koordinavimu, analize ir stebėseną, metinių apibendrinančių ataskaitų rengimu, bei suformavus vieningus vertinimo kriterijus, kuriais remiantis savivaldybės galėtų vieningai vertinti savo viešąsias įstaigas, kartu galėtų būti vertinamas siūlymas teisės aktuose numatyti savivaldybėms pareigą vertinti dalyvavimo viešosiose įstaigose tikslingumą.

Dėl Audito komiteto sprendimo 7 punkte pateikto pasiūlymo ministerijoms įsivertinti dalyvavimo bendrovėse, kuriose valstybė dalyvauja turėdama mažiau nei 50 procentų akcijų, reikalingumą informuojame, kad ministerijos nėra valstybei priklausančių akcijų valdytojos akcinėse bendrovėse ar uždarosiose akcinėse bendrovėse, kuriose valstybė turi akcijų, suteikiančių mažiau kaip 50 procentų balsų visuotiniame akcininkų susirinkime. Mažesni kaip 50 procentų balsų visuotiniame akcininkų susirinkime suteikiantys akcijų paketai yra arba jau privatizuoti, arba įtraukti/siūlomi įtraukti į privatizavimo objektų sąrašą (pvz., UAB „Teniso pasaulis“ 0,001 proc. valstybei priklausančių akcijų), o privatizuojamų akcijų valdytoja iki privatizavimo procedūrų pabaigos yra valstybės įmonė Turto bankas. Atkreiptinas dėmesys ir į tai, kad valstybė bet kuriuo metu gali įgyti akcijų, suteikiančių mažiau kaip 50 procentų balsų bendrovės visuotiniame akcininkų susirinkime, jeigu privatiems asmenims priklausiusios akcijos yra pripažintos bešeimininkėmis, konfiskuotos, valstybės paveldėtos ar kitais teisės aktų nustatytais atvejais perduotos valstybei. Tokių akcijų valdytoja iki akcijų privatizavimo procedūrų pabaigos arba veiklos nevykdančių bendrovių likvidavimo pabaigos yra valstybės įmonė Turto bankas.

Ekonomikos ir inovacijų ministrė

Aušrinė Armonaitė