



Apibendrintos įžvalgos

VIEŠAJAME SEKTORIUJE VEIKIANČIŲ
ĮMONIŲ IR ĮSTAIGŲ VEIKLOS
TOBULINIMUI BŪTINI KOORDINUOTI
VEIKSMAI

2017 m. balandžio 25 d. Nr. Y-2017-6



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

TURINYS

1. <u>Negalima objektyviai nustatyti, kada valstybės dalyvavimas teikiant viešąsias paslaugas yra tikslingas</u>	3
2. <u>Teisinių formų gausa nekuria naudos valstybei</u>	5
3. <u>Visų nagrinėtų juridinių asmenų grupių valdysena nenuosekli</u>	7

Aukščiausioji audito institucija atliko tris auditus:

- Valstybės valdomų įmonių grąža valstybei;
- Savivaldybių kontroliuojamų įmonių valdymas ir veikla;
- Viešųjų įstaigų steigimas ir valdymas.

Siekdami daryti platesnes ir gilesnes įžvalgas, išryškiname problemas, kurios yra būdingiausios visoms viešajame sektoriuje veikiančioms įmonėms ir įstaigoms, ir teikiame faktus, įrodančius, jog valstybės politika šioje srityje yra fragmentiška, trūksta nuoseklaus ir sisteminio valstybinio požiūrio į jų valdyseną.

Trijų auditų metu analizavome duomenis apie 1 057 juridinius asmenis, turinčius skirtingas teises formas:

- 2017 m. pradžioje valstybė buvo 118 Valstybės valdomų įmonių (toliau – VVĮ) savininkė arba pagrindinė akcininkė. Šių įmonių portfelio nuosavo kapitalo vertė 2015 m. pabaigoje sudarė 5,2 mlrd. Eur, o jo grąža siekė 2,1 proc. (normalizuotas grąžos rodiklis buvo 4,4 proc.);
- 2015 m. pabaigoje šalyje veikė 271 savivaldybės kontroliuojama įmonė (toliau – SKĮ), kurių portfelio nuosavo kapitalo vertė sudarė 1,26 mlrd. Eur, o grąža buvo neigiama (–0,42 proc.);
- 2015 m. pabaigoje šalyje veikė 668 valstybės ir savivaldybės viešosios įstaigos (toliau – VŠĮ), į kurias valstybė ir savivaldybės jau investavo 169 mln. Eur.

Kiekvienoje audito ataskaitoje rasite susiklosčiusią situaciją iliustruojančių objektyvių, audito įrodymais pagrįstų faktų. Manome, kad mūsų nurodytų problemų sprendimui reikalingas tarpinstitucinis, platus sutarimas, nes tik sisteminis požiūris ir atlikti trys sisteminiai auditai parodė, kad šiuo metu dalis viešajame sektoriuje veikiančių įmonių ir įstaigų nekuria pridėtinės vertės valstybei, o tam tikrais atvejais teikia naudą tik pačioms įmonėms, viešosioms įstaigoms ar net privačių asmenų grupėms.

1. NEGALIMA OBJEKTYVIAI NUSTATYTI, KADA VALSTYBĖS DALYVAVIMAS TEIKIANT VIEŠĄSIAS PASLAUGAS YRA TIKSLINGAS

Pradedant nuo Nepriklausomybės atkūrimo iki šiol valstybės funkcijų ir teikiamų paslaugų samprata nėra tiksliai apibrėžta. Nėra strategiškai apsispręsta, kokie yra valstybės socialiniai, politiniai ar komerciniai tikslai, kurių ji siekia per valstybės valdomas įmones, savivaldybių kontroliuojamas įmones, viešąsias įstaigas ar kitus subjektus, todėl nėra išgrynintas įmonių ir viešųjų įstaigų veiklos ryšys su valstybės ir savivaldybių funkcijomis.

Valstybėje nėra aiškios sistemos ir bendros sampratos dėl jos valdomų juridinių asmenų teikiamų viešųjų paslaugų, jiems suteikiamų viešojo administravimo įgaliojimų, tam tikros valstybei svarbios veiklos rėmimas painiojamas su šią veiklą vykdančių juridinių asmenų valdymu, taip pat pripuolamai sprendžiama dėl verslų, kuriuos vykdys valstybė, pasirinkimo.

Susiformavo paini ir chaotiška, subjektyviais vienkartiniais sprendimais grindžiama valstybės funkcijų įgyvendinimo sistema, tokia, kuri tik didina tokio sudėtingo valstybės aparato valdymo

administracinę naštą, visuomenei nesukurdama didesnės pridėtinės vertės ar geresnės valstybės teikiamų paslaugų kokybės.

Matome, kad dalies viešajame sektoriuje veikiančių įmonių vykdoma veikla neturi valstybės vykdomos politikos tikslais apspręstų išskirtinumo požymių. Yra atvejų, kai viešosios įstaigos viešųjų paslaugų neteikia, viešojo administravimo įgaliojimų joms taip pat nesuteikta. Valstybės ir savivaldybių institucijų dalyvavimas valdant šias įmones dažnai susiklostė dėl praeityje priimtų sprendimų, kurie šiuo metu nebėra tokie aktualūs. Tokiais atvejais valstybė ir savivaldybės nepatiria reikšmingos naudos, todėl joms dalyvauti valdant šias įmones ir įstaigas yra netikslinga.

Pavyzdžiai

50 proc. VVĮ, priskirtų 1A grupei, kurios tikslas yra verslo vertės augimas, dividendai ir pelno įmokos, 2013–2015 m. laikotarpiu sumokėjo 0 Eur dividendų ir pelno įmokų.

Apie 10 proc. SKĮ vykdo ūkinę veiklą, kuri nėra susijusi su savivaldybių funkcijomis – 20 savivaldybių kontroliavo 28 tokias įmones: knygynus, vaistines, laboratorijas ir dezinfekcines stotis, oro uostą, sanatoriją, statybos medžiagų ir įrenginių nuoma ir kitas. Šių įmonių pagrindiniai veiklos tikslai labiau priskirtini veiklai, kurią gali vykdyti ir kiti ūkio subjektai

Valstybė ir savivaldybės dalyvauja valdant viešąsias įstaigas, kurios teikia kavinių, kempingo veiklos, patalpų, valčių nuomos, apgyvendinimo, verslo konsultacijų ir buhalterinės apskaitos, kartingų sporto, pramogų organizavimo paslaugas.

Valstybės institucijų dalyvavimas valstybės ir savivaldybių funkcijų nevykdančiose įmonėse ir įstaigose nėra pagrįstas ir racionalus, jei tam naudojami žmogiškieji išteklių, skiriama valstybės ir savivaldybių biudžetų lėšų ir perduodama turto, tačiau negaunama atitinkama investicijų grąža. Todėl valstybė privalo išgryninti visas veiklas ir nuspręsti, kuriose srityse ir kokiose veiklose ji turėtų dalyvauti ir kurių veiklų reikėtų ryžtingiau atsisakyti. Numačius svarbias paslaugas, kurių teikimą būtina užtikrinti, svarbu tinkamai parinkti jas teikiančią subjektą. Siekiant teisingai parinkti paslaugos tiekėją, būtina atlikti rinkos tyrimą ir įvertinti, kas galėtų atlikti paslaugas racionaliausiu ir efektyviausiu būdu.

Matome, kad šiuo metu savivaldybėse nepakanka iniciatyvos atlikti tokius tyrimus, nes jos vengia atsisakyti SKĮ, kai kokybiškas paslaugas teikia privatūs ūkio subjektai, o valstybė nevertina rinkos ir iškart funkcijas vykdyti paskiria konkrečioms VVĮ kaip specialųjį įpareigojimą.

Pavyzdys

Žemės ūkio ministerija įsakymu pavedė 4 VVĮ (UAB „Šilutės veislininkystė“, UAB „Gyvulių produktyvumo kontrolė“, UAB „Šeduvos avininkystė“ ir AB „Kiaulių veislininkystė“) atlikti gyvulių produktyvumo kontrolę, t. y. nurodė konkrečias VVĮ, prieš tai neįsitikinusi, kad tokias paslaugas gali teikti rinka nustatytomis sąlygomis, todėl sudarė išskirtines, nekonkurencines sąlygas ir galimybę šioms VVĮ gauti pastovų valstybės finansavimą. Šios VVĮ paslaugas teikia ir konkurencinėje aplinkoje, todėl turi pranašumą prieš kitas šioje aplinkoje veikiančias privačias bendroves, kurios negauna tokio pat valstybės finansavimo.

KĄ DARYTI? Būtina peržiūrėti ir atnaujinti teisės aktus, kurie reglamentuoja įmonių ir įstaigų valdymo politiką, ir užtikrinti, kad juose būtų įvardyti aiškūs valstybės siejami tikslai ir vykdomų funkcijų sistema. Būtina aiškiai įvardyti visas paslaugas, kurių teikimo tęstinumą užtikrinti siekia valstybė. Turi būti atliekamas rinkos tyrimas ir vertinama, kas galėtų teikti tokias paslaugas racionaliausiu ir efektyviausiu būdu. Jei viešajame sektoriuje veikianči įmonė ir įstaiga veikia konkurencinėje aplinkoje, jai negali būti suteikiamas pranašumas, o keliami veiklos tikslai turi atitikti rinkos padėtį.

2. TEISINIŲ FORMŲ GAUSA NEKURIA NAUDOS VALSTYBEI

Trūksta bendros politikos dėl įmonių ir įstaigų teisinės formos pasirinkimo. Valstybėje nesant aiškių kriterijų dėl jos vardu funkcijas vykdančių juridinių asmenų teisinių formų pasirinkimo, šios formos pasirenkamos vadovaujantis palyginti subjektyviais sprendimais, argumentuojama prieštariniais ar net akivaizdžiai klaidinančiais argumentais. Valstybės valdomų juridinių asmenų teisinė forma nėra susijusi su jiems pavedamomis funkcijomis – valstybės valdomos įmonės, savivaldybių kontroliuojamos įmonės, viešosios įstaigos ir biudžetinės įstaigos vykdo panašias, kartais ir tapačias funkcijas. Audito įrodymai atskleidė, kad savivaldybės pasirenka skirtingas teises formas iš esmės tokią pačią veiklą vykdančioms įmonėms. Yra atvejų, kai tą pačią veiklą vykdo ne tik įmonės, bet ir viešosios įstaigos.

Pavyzdys

Visos savivaldybės yra 10-ies regioninių atliekų tvarkymo centrų, veikiančių jungtinės veiklos sutarties pagrindu, steigėjos. Iš jų pagal teisinę formą 8 centrai yra uždarnosios akcinės bendrovės, o 2 net nėra savivaldybių kontroliuojamos įmonės, nes jų teisinė forma – viešoji įstaiga.

Tik 10 proc. visų SKĮ turi SĮ teisinę formą. Visas svarbiausias paslaugas teikia UAB teisinę formą turinčios SKĮ, o SĮ teisinė forma nėra būtina: vandens, šilumos tiekimo sektoriuose SĮ teises formas turinčių SKĮ nėra. Keleivių vežimo sektoriuje jų yra 7 proc., Komunalinio ir butų ūkio – 13 proc.

Nėra išskirtinių tikslų, kurių siekia viešąsias įstaigas steigdamos valstybė ir savivaldybės. Apie 10 proc. valstybės viešųjų įstaigų vykdo viešąjį administravimą – veiklą, kuri yra būdinga biudžetinėms įstaigoms. Vienas iš ministerijų pateikiamų argumentų, kodėl viešojo administravimo įgaliojimai suteikiami ne, kaip įprasta biudžetinėms, o viešosioms įstaigoms – tai galimybė šiose įstaigose iš valstybės biudžeto mokėti konkurencingus atlyginimus ir taip pritraukti aukštesnės kvalifikacijos specialistus, taip pat išvengti biudžetinėms įstaigoms teisės aktais taikomų valstybės biudžeto lėšų naudojimo apribojimų. Stebina, kad valstybės institucijos atvirai mums teigia, kad konkursų į valstybės tarnybą nauda pasirenkant kvalifikuotus darbuotojus abejotina, o pačios valstybės sukurtų valstybės biudžeto lėšų panaudojimo biudžetinėse įstaigose apribojimus stengiamasi apeiti, kuriant kitos teisinės formos juridinius asmenis.

Pavyzdys

Mokslo ir studijų stebėsenos ir analizės centras iki 2017 m. sausio 1 d. veikė kaip biudžetinė įstaiga, po šios datos buvo pertvarkyta į viešąją įstaigą. Toks sprendimas motyvuojamas šiais VŠĮ teisinės formos pranašumais: įstaigai sudaromos sąlygos lanksčiai veikti nuolat besikeičiančioje mokslo ir studijų aplinkoje, pritraukti aukšto lygio ekspertų, darbuotojų ir jiems mokėti tinkamą atlyginimą; VŠĮ gautas pajamas gali investuoti į įstaigos veiklos gerinimą, turi didesnę laisvę priimti sprendimus kaip įgyvendinti numatytus uždavinius; sudaromos galimybės formuoti ekspertų komandas, dalyvauti veikloje organizacijų, kurios veikia su Mokslo ir studijų stebėsenos ir analizės centro veikla susijusiose srityse, galimybės įsitraukti į tarptautinius ekspertinius tinklus.

Tokia valstybės politika yra ydinga ir neperspektyvi, nes selektyviai sprendžiama kvalifikuotų darbuotojų trūkumo problemą tik vienoje srityje, nesprenžžiama, kaip pasiekti, kad visi iš valstybės biudžeto išlaikomi darbuotojai būtų reikiamos kvalifikacijos, o valstybės sukurti biudžetinių įstaigų veiklos apribojimai nebūtų nereikalinga kliūtis efektyvesnei tos įstaigos veiklai vykdyti.

Auditų rezultatai atskleidė, kaip galima įrankius naudoti netinkamiems tikslams. Dažnai valstybės / savivaldybės buvimu viešosios įstaigos dalininke yra suinteresuoti kiti jų dalininkai, kurie yra privatūs asmenys, dėl galimybės įstaigai neatlygintinai gauti valstybės ar savivaldybių turtą, finansavimą ir kitas lengvatas.

Viešosios įstaigos dažnai negali vykdyti savo veiklos be patalpų ar investicijų, o teisės aktai nustato, kad valstybė turtą gali perduoti tik toms viešosioms įstaigoms, kurių vienas iš jų dalininkų yra valstybė ar savivaldybė ir kurioms atstovauja valstybės ar savivaldybės institucija. Dėl tokio teisinio reglamentavimo privatūs viešųjų įstaigų dalininkai valstybei / savivaldybei dovanuoja balsų daugumos nesuteikiančias dalininko teises ir viešoji įstaiga įgyja teisę pagal panaudą gauti valstybės turtą ir gauti biudžeto lėšų, kredito garantijas, neatlygintinai naudotis valstybės ar savivaldybės turtu, gauti kitų privilegijų. Tai idealiai iliustruojantis netiesioginės paramos atvejis suteikiantis ne tik materialiuosius išteklius, bet ir sudarantis sąlygas gauti privilegijas.

Pavyzdžiai

Telšių rajono savivaldybė tarybos sprendimais nusprendė atleisti viešąsias įstaigas, kurių dalininkė ji yra, nuo nekilnojamojo turto ir valstybinės žemės nuomos mokesčio. 2016 m. suteikta lengvatų VŠĮ „Telšių verslo inkubatorius“.

Privačių asmenų valdoma viešoji įstaiga dovanodama valstybei balsų daugumos nesuteikiančias dalininko teises įgyja teisę pagal panaudą gauti valstybės turtą, gauti biudžeto lėšų, kredito garantijas ir kitų lengvatų. Jos įgyja pranašumą prieš kitus ūkio subjektus, kurių savininku ar dalininku valstybė nėra. Tokiu būdu sudaromos išskirtinės sąlygos suteikti privilegijas kitų rinkoje veikiančių subjektų atžvilgiu.

Viešojo intereso ir visuomenės poreikių tenkinimas ar specialiųjų, teisės aktais numatytų įpareigojimų vykdymas nenustato prievolės valstybei turėti išskirtinę įmonių teisinę formą. VĮ teisinė forma buvo pritaikyta pereinamuoju Lietuvai laikotarpiu, kai iš planinės ekonomikos reikėjo pereiti prie rinkos ekonomikos, tačiau laikinas sprendimas ilginiui įsigalėjo. VĮ teisinė forma finansinės grąžos atžvilgiu taip pat turi išimčių. Faktinės valstybės biudžeto pajamos iš pelno įmokų tiesiogiai priklauso ne tik nuo valstybės įmonių veiklos rezultatų, bet ir nuo Vyriausybės sprendimų.

Verta įvertinti, ar tikrai kitos teisinės formos neužtikrintų galimybės pasiekti tuos išskirtinius tikslus, kurių siekiant egzistuoja VĮ teisinė forma. SKĮ, kurių teisinė forma yra SJ, vadovaujasi tuo pačiu teisės aktu kaip ir VĮ – Valstybės ir savivaldybės įmonių įstatymu, todėl lygiagrečiai turi būti svarstomas SJ ir VĮ teisinių formų reikalingumas. EBPO savo apžvalgoje teigia, kad VĮ teisinė forma neatitinka gerosios praktikos, todėl labai svarbu į tai žiūrėti kompleksiskai. EBPO rekomenduoja Lietuvai peržiūrėti VVĮ teisines formas, įskaitant valstybės įmonių pertvarkymą į bendroves, ir racionalizuoti sektorius, kuriuose veikia didelis skaičius tą pačią veiklą vykdančių VVĮ, t. y. 42 miškų urėdijos ir 11 kelių eksploatavimo įmonių.

Bendrovėms teisės aktais nėra apribota galimybė vykdyti nekomercines funkcijas, todėl iš esmės visos valstybės įmonės galėtų būti pertvarkytos į bendroves, jeigu būtų išspręsti, visų pirma, įstatinio kapitalo suformavimo ir nekomercinių funkcijų finansavimo klausimai, nes auditų metu nustatėme atvejų, kai VVĮ, vykdydamos nekomercinę veiklą, patirtus nuostolius dengia komercinės veiklos uždirbtu pelnu.

KĄ DARYTI? Turėtų būti atlikta išsami, visas šiuo metu veikiančias teisines formas apimanti analizė vienu metu. Valstybėje turi būti apsispręsta dėl viešųjų paslaugų teikėjų ir viešojo administravimo

įgaliojimų suteikimo. Įmonių ir įstaigų teisinės formos pasirinkimas turi būti susietas su veiklos tikslais, suteiktais įgaliojimais ir vykdomomis funkcijomis, tam turi būti nustatyti aiškūs, skaidrūs ir vienodi tokio pasirinkimo kriterijai. Viešojo sektoriaus įmonių ir įstaigų teisinė forma turėtų būti peržiūrėta, atsižvelgiant į nustatytus kriterijus.

Taip pat svarbu, kad valstybės įmonių ir įstaigų veiklą reglamentuojančiuose teisės aktuose esančios nuostatos būtų suderintos ir vienodai jas taikančių institucijų suprantamos, tiek valstybinio administravimo, tiek savivaldos administravimo lygmenimis. Teisėkūros tobulinimas šioje srityje turi būti pagrįstas esamos padėties analize, konsultacijomis su suinteresuotomis šalimis, atsižvelgiant į reguliavimo naštos peržiūrą, biurokratinius apribojimus, kuriamas ydingas sąlygas.

3. VISŲ NAGRINĖTŲ JURIDINIŲ ASMENŲ GRUPIŲ VALDYSENA NENUOSEKLI

Kad visuomenė galėtų įsitikinti, jog valstybė, naudodamasi savo įgaliojimais, atstovauja jų interesams, viešajame sektoriuje veikiančių įmonių ir įstaigų veikla turi būti visiškai skaidri ir atsakinga. ES šalys kaip juridinių asmenų savininkės, skiriančios dėmesį valdymo proceso tobulinimui, stengiasi priartinti jų valdymą prie privataus sektoriaus standartų.

Aukščiausiosios audito institucijos atliktų trijų sisteminių valstybinių auditų rezultatai identifikuoja šias esmines valdysenos problemas: fragmentiška ir nenuosekli valstybės valdomų įmonių sąnaudų ir įmonėse bei viešosiose įstaigose siekiamų tikslų stebėsenos sistema, savivaldybėse trūksta iniciatyvos kelti kontroliuojamoms įmonėms bendrus tikslus, nesukuriama aiški ir objektyvi įmonių veiklos rodiklių vertinimo sistema, neužtikrinamas stiprių valdybų sudarymas, neambicingi ir nesusieti su strateginiais tikslais valstybės valdomų įmonių ir viešųjų įstaigų veiklos rodikliai, nenumatoma pažanga, ne visi sprendimai pamatuojami ir užtikrins naudą valstybei / savivaldybei.

VVJ valdybos sistemingai nustato gerokai žemesnius arba visiškai neambicingus siektinus rodiklius, nei įmonė, vertinant praėjusius laikotarpius, galėtų pasiekti. Planuojamų pasiekti rodiklių reikšmės, įvertinus šių rodiklių faktinį įvykdymą, nustatomos ne todėl, kad įmonė siektų ambicingų tikslų, o tik todėl, kad vadovas gautų jam nustatytą kintamąją mėnesinės algos dalį.

Audito metu nustatėme atvejų, kai savivaldybės nesiima priemonių, net esant nuostolingai veiklai. Netaikoma vadovų ir valdybų atsakomybė už prastus įmonių rezultatus, net esant tendencingai nuostolingai veiklai.

Nuo nustatytų rodiklių kokybės priklauso, ar galima bus įvertinti veiklos efektyvumą ir imtis veiksmų tobulinimo.

Netinkamą valdyseną rodo ir (ne) pasiekiami veiklos rezultatai. 2015 m. nustatytą 5 proc. siektiną metinę nuosavo kapitalo kainą pasiekė tik apie 40 proc. visų valstybės valdomų įmonių, kurioms taikomas šis reikalavimas. Valstybės valdomų įmonių nuosavo kapitalo grąža siekė tik 2,1 proc. (normalizuotas grąžos rodiklis buvo 4,4 proc.), o dėl ypatingosios priežasties 82 proc. iš 104,52 mln. Eur dividendų sumos sudaro vienos valstybės valdomos įmonės sumokėti dividendai. Būtina atsižvelgti į tai, jog dalis įmonių veikia reguliuojamoje aplinkoje, kai visuomenės interesų reguliuotojas daro įtaką maksimaliai leistinai kainai. Savivaldybių kontroliuojamų įmonių nuosavo kapitalo grąža 2015 m. mažėjo, palyginti su ankstesniais laikotarpiais, o 75 proc. dividendų uždirbo

5-ios (iš 271) savivaldybių kontroliuojamos įmonės. Bendra SKĮ dividendų ir pelno dalies suma 2015 m. sudarė 6,57 mln. Eur. Įmonių rezultatus dažnai lemia netinkama valdysenos politika ir neefektyvi veikla.

Esant vidutinei 9,2 proc. Lietuvos įmonių nuosavo kapitalo grąžos normai, tikėtinas VVĮ ir SKĮ pelnas galėtų viršyti 500 mln. Eur.

KĄ DARYTI? Atsižvelgiant į įmonių ir įstaigų veiklos prioritetus ir finansinius rezultatus tikslinga sistemaiškai įvertinti viešųjų įstaigų ir įmonių veiklą ir, remiantis vertinimo rezultatais, priimti strateginius sprendimus: optimizuoti visų formų įstaigas ir įmones, sukurti aiškią ir neprieštarinę įmonių ir įstaigų veiklos tikslų kėlimo ir rodiklių vertinimo sistemą. Taip pat svarbu užtikrinti efektyvią institucinę priežiūrą ir jos valdymą, ją atskyrus nuo politikos formavimo.

Siekiant, kad įmonės būtų valdomos efektyviai, vadovaujantis moderniomis vadybos praktikomis, būtina tobulinti įmonių valdybų sudėtį – į jų valdymą įtraukti neprikaištingos reputacijos, tinkamo išsilavinimo, interesų konflikto neturinčių savo srities profesionalų. Taip pat būtina investuoti į žmogiškąjį kapitalą: gerinti valdymo gebėjimus, peržiūrėti ir tobulinti darbo užmokesčio sistemą, įvertinus galimybes mokėti rinkoje konkurencingą atlyginimą, ir pritraukti profesionalius darbuotojus, teikti metodinę pagalbą savivaldybėms ir savivaldybių kontroliuojamoms įmonėms dėl tikslų ir rodiklių nustatymo, strategijų rengimo, nepriklausomų valdybos narių atrankos ir kitais klausimais.