



Valstybinio audito ataskaitos santrauka

ĮMONIŲ RESTRUKTŪRIZAVIMO PROCESO VALDYMAS

2015 m. spalio 2 d. Nr. VA-P-20-12-14



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

SANTRUMPOS IR SĄVOKOS

Santrumpos:

ĮBVD – Įmonių bankroto valdymo departamentas

ĮRBIS – Įmonių restruktūrizavimo ir bankroto informacinė sistema

LITEKO – Lietuvos teismų informacinė sistema

VSDFFV – Valstybinio socialinio draudimo fondo valdyba

VMI – Valstybinė mokesčių inspekcija

VPT – Viešųjų pirkimų tarnyba

Sąvokos:

Įmonės restruktūrizavimas – visuma šio įstatymo nustatytų procedūrų, kuriomis siekiama išsaugoti ir plėtoti įmonės veiklą, sumokėti skolas ir išvengti bankroto, gaunant įmonės kreditorių pagalbą, taikant ekonomines, technines, organizacines ir kitas priemones¹.

Finansinių sunkumų turinti įmonė – įmonė, kuri negali vykdyti prievolių ir sumažinti nuostolių, kurie, kreditoriams nesuteikus pagalbos, priverstų ją nutraukti veiklą ir bankrutuoti².

Įmonės nemokumas – įmonės būseną, kai įmonė nevykdo įsipareigojimų (nemoka skolų, neatlieka iš anksto apmokėtų darbų ir kt.) ir pradelsti įmonės įsipareigojimai (skolos, neatlikti darbai ir kt.) viršija pusę į jos balansą įrašyto turto vertės³.

Restruktūrizuojamos įmonės einamosios įmokos – visi įmonės ūkinei komercinei veiklai užtikrinti reikalingi mokėjimai ir įmokos, įskaitant ir privalomas, kurie (kurios) mokami (mokamos) įmonės restruktūrizavimo metu, pradedant nuo teismo nutarties išskelti restruktūrizavimo bylą įsiteisėjimo dienos⁴.

¹ Lietuvos Respublikos įmonių restruktūrizavimo įstatymas, 2001-03-20 Nr. IX-218 (2010-07-02 įstatymo Nr. IX-978 redakcija), 2 str. 3 d.

² Ten pat, 2 str. 1 d.

³ Lietuvos Respublikos įmonių bankroto įstatymas, 2001-03-20 Nr. IX-216 (2008-05-22 įstatymo Nr. XI1557 redakcija), 2 str. 8 d.

⁴ Lietuvos Respublikos įmonių restruktūrizavimo įstatymas, 2 str. 9 d.

SANTRAUKA

Įmonių restruktūrizavimas – tai procesas, kuriuo siekiama atgaivinti sunkumų turinčios įmonės veiklą įvairiomis priemonėmis: įsipareigojimų vykdymas kreditoriams atidedamas ar jie sumažinami pertvarkant įmonės veiklą, iškelus restruktūrizavimo bylą įmonei, kol jos veikla stabilizuojama, suteikiama apsauga nuo kreditorių, sustabdomi išieškojimai, netesybų ir palūkanų skaičiavimas. Įmonė restruktūrizuojama siekiant perskirstyti įmonės įsiskolinimus ir jų apmokėjimo terminus ir tvarką, kad būtų išvengta bankroto ir atkurta įmonės normali ūkinė veikla⁵.

Lietuvoje kasmet vidutiniškai 1500 įmonių iškeliamos bankroto bylos, tai lemia neigiamas socialines ir ekonomines pasekmes, o kreditoriai atgauna tik apie 13 proc. reikalavimų. Nemokumo politika numato prevencinę priemonę, padedančią išvengti bankroto – restruktūrizavimo procesą, kuris taikomas toms įmonėms, kurios susiduria su finansiniais sunkumais, tačiau dar nėra nemokios.

Pasaulio banko duomenimis, didžiausias kreditorinių įsiskolinimų atgavimo lygis yra tose šalyse, kur restruktūrizavimas yra plačiausiai paplitęs kaip nemokumo sprendimo būdas⁶, todėl Europos Sąjungos politika aktyviai skatina restruktūrizavimo procesus⁷.

Iki ekonominio sunkmečio tik po keturias įmones kasmet pasinaudodavo restruktūrizavimo galimybe, o 2009 m. pradėtų restruktūrizavimo procesų skaičius išaugo iki 71. Vėliau jis mažėjo: 2011 m. – 58, 2012 m. – 44, 2013 m. – 48, 2014 m. – 29.

Valstybės kontrolė 2014 m. atliko auditą „Įmonių bankroto valdymas ir kontrolė“. Jo metu nustatytas bankrutavusių įmonių žemas kreditorinių reikalavimų padengimo lygis paskatino paanalizuoti bankrotų prevencinę priemonę – restruktūrizavimą.

Audito tikslas – įvertinti, ar įmonių restruktūrizavimo procesas efektyvus, taigi:

- ar įmonių restruktūrizavimo proceso etapai valdomi efektyviai;
- ar procesas užtikrina kreditorių ir įmonės interesų pusiausvyrą;
- ar procesai sėkmingi;
- ar valstybės institucijos sudaro sąlygas procesams vykti;
- ar užtikrinama proceso priežiūra ir kontrolė.

Audito subjektai – Lietuvos Respublikos ūkio ministerija ir Įmonių bankroto valdymo departamentas prie Ūkio ministerijos.

Papildomai duomenis rinkome iš Valstybinės mokesčių inspekcijos, Valstybinio socialinio draudimo fondo valdybos, Nacionalinės teismų administracijos, Vilniaus, Kauno, Klaipėdos, Šiaulių ir Panevėžio apygardos teismų, Bankroto administratorių asociacijų, Viešųjų pirkimų tarnybos, Konkurencijos tarybos. Nagrinėjome teisės aktus, susijusius su įmonių restruktūrizavimo proceso reglamentavimu, susipažinome su kitų šalių patirtimi, atliktomis studijomis ir analitiniais darbais šiais klausimais. Audito įrodymams pagrįsti naudojome duomenis iš:

- Lietuvos teismų informacinės sistemos;

⁵ Lietuvos Aukščiausiasis Teismas, 2015-01-09 nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-67/2015.

⁶ Doing Business „Resolving insolvency“.

<http://www.doingbusiness.org/reports/globalreports/~media/GIAWB/Doing%20Business/Documents/Annual-Reports/English/DB14-Chapters/DB14-Resolving-insolvency.pdf> [žiūrėta 2015-05-08].

⁷ Komisijos Komunikatas KOM (2010) 2020 „Europa 2020“ „Pažangaus, tvaraus ir integracinio augimo strategija“ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:LT:PDF> [žiūrėta 2015-05-08].

- Įmonių restruktūrizavimo ir bankroto informacinės sistemos;
- Vilniaus, Kauno ir Panevėžio apygardų teismuose surinktos ir nagrinėtos informacijos.

Audituojamas 2011–2014 m. laikotarpis. Pokyčių ir tendencijų analizei naudojami ir vėlesnių bei ankstesnių metų duomenys.

Nustatėme, kad tik 5,8 proc. restruktūrizavimo procesų 2001–2015 m. I ketv. laikotarpiu baigėsi sėkmingai, o nutraukus restruktūrizavimą 81 proc. įmonių bankrutavo.

Nemokumo politika ir jos praktinis įgyvendinimas neužtikrina, kad restruktūrizavimo bylos nebūtų keliamos nemokioms įmonėms, nepakankamai apsaugomi kreditorių interesai, neužkertamas kelias piktnaudžiauti restruktūrizavimo galimybe, siekiant atitolinti įmonės bankrotą, o restruktūrizavimo procesas nėra tinkamai prižiūrimas.

Valstybės institucijos nepakankamai prisideda prie palankių sąlygų sudarymo finansinius sunkumus patiriančioms įmonėms, ribojamas restruktūrizuojamų įmonių dalyvavimas viešuosiuose pirkimuose ir kitose priemonėse, mokesčių administratoriai nelinkę atsisakyti dalies kreditorių reikalavimų. Nesukurta prevencinių priemonių, kurios skatintų restruktūrizavimą vykdyti laiku.

Įvertinę audito metu surinktus įrodymus, pateikiame valstybinio audito išvadas ir rekomendacijas, kurias tinkamai įgyvendinus, didėtų sėkmingai baigtų restruktūrizavimo procesų skaičius ir kreditorių reikalavimų padengimo lygis, mažėtų įmonių, kurioms po restruktūrizavimo iškeliamos bankroto bylos, būtų didinama kreditorių interesų apsauga ir prisidedama prie verslo skatinimo ir ilgalaikio įmonės gyvybingumo atkūrimo, suteikiant sąžiningiems verslininkams dar vieną galimybę, neliktų piktnaudžiavimo procesu atvejų.

Pažymėtina, kad audito metu Ūkio ministerija parengė naują Įmonių restruktūrizavimo įstatymo projekto redakciją; ji šiuo metu derinama. Joje sprendžiama dalis problemų, nustatytų audito metu. Naujos įstatymo projekto redakcijos derinime dalyvavo ir teikė siūlymus ir Valstybės kontrolė.

IŠVADOS

1. Restruktūrizavimo procesas neefektyvus, kreditorių interesai nepakankamai apsaugoti, dėl to gali sumažėti investuotojų (įmonių vadovų ir kreditorių) pasitikėjimas juo ir verslo aplinka, nes:
 - 1.1. 2001–2015 m. I ketv. laikotarpiu 5,8 proc. įmonių restruktūrizavimo procesų baigti sėkmingai, kiti nutraukti ir 81 proc. jų iškeltos bankroto procedūros (1 skyrius);
 - 1.2. valstybinių kreditorių (VMI ir VSDFV) kreditorinių reikalavimų padengimo lygis yra žemas – siekia 7 proc., o 2014 m. pabaigoje nepatenkintų kreditorinių reikalavimų suma vykstančiuose restruktūrizavimo procesuose sudarė daugiau negu 20 mln. eurų (1 skyrius);
 - 1.3. praktikoje restruktūrizavimo bylos keliamos ir nemokioms įmonėms, kurios neturi perspektyvų (37 proc. iš audito metu analizuotų 30-ties bylų buvo nemokios, ir visos įmonės bankrutavo), todėl tokios galimybės suteikimas nemokiai įmonei yra bankroto atitolinimas ir kreditorių galimybių atgauti savo lėšas mažinimas (1.1 poskyris);
 - 1.4. yra atvejų, kai teismui pateikiami duomenys, neatspindintys tikrosios įmonės finansinės padėties, todėl teismas iškelia restruktūrizavimo bylą nemokioms įmonėms, o kreditoriai pritaria restruktūrizavimo planui, kuris neįgyvendinamas (1.2 poskyris);
 - 1.5. kreditoriai savo valią gali pareikšti balsuodami dėl restruktūrizavimo plano tvirtinimo, o nuo teismo nutarties priimti pareiškimą dėl restruktūrizavimo bylos iškelimo iki teismo nutarties patvirtinti restruktūrizavimo planą priėmimo yra stabdomas vykdymo

- užtikrinimo priemonių vykdymas, kuris trunka vidutiniškai 10,6 mėn. Kreditorių teisės ribojamos nepagrįstai ilgą laikotarpį. Jis neatitinka tarptautinės praktikos principų, o audito metu nustatyti faktai rodo, kad šiuo laikotarpiu kreditorių galimybės atgauti lėšas mažėja (1.3 poskyris);
- 1.6. balsuojant ir priimant sprendimus, kreditoriai neskirstomi į klases pagal jų reikalavimų atsiradimo pagrindus ir turimas teises, todėl sprendimų priėmimo tvarka neatitinka tarptautinės praktikos principų ir nepakankamai subalansuoja skirtingų rūšių kreditorių teises ir interesus (1.4 poskyris);
 - 1.7. restruktūrizavimo proceso sėkmė didžiąja dalimi priklauso nuo restruktūrizavimo plano parengimo kokybės, tačiau parengti planai neužtikrina restruktūrizuojamos įmonės finansinių problemų sėkmingo sprendimo, todėl 2011–2015 m. I ketv. 71 proc. restruktūrizavimo bylų buvo nutrauktos nepatvirtinus plano projekto, o kitų įmonių restruktūrizavimas nutrauktas, nes parengti planai nebuvo įgyvendinti (1.5 poskyris);
 - 1.8. daugeliu atvejų kreditorių galimybės restruktūrizavimo laikotarpiu atgauti lėšas mažėja, nes neužtikrinama tinkama proceso priežiūra, nenustatyta pareiga sekti įmonės nemokumo būsenos ir laiku kreiptis dėl restruktūrizavimo bylos nutraukimo, o ataskaitų apie plano įgyvendinimą turinio ir periodiškumo teikimas kreditoriams ir teismui nepakankamai reglamentuotas. Taip pat nenumatyta galimybė atskiriems kreditoriams ir restruktūrizavimo administratoriui kreiptis į teismą dėl restruktūrizavimo bylos nutraukimo, kai planas nevykdomas, įmonė yra nemoki ar nemokamos einamosios įmokos (1.6 poskyris).
2. Dviejų atskirų nemokumo procesų (restruktūrizavimo ir bankroto) taikymas turi trūkumų, nes:
 - 2.1. kai kuriais atvejais skiriasi nemokumo vertinimo apimtys ir nemokumas skirtingai vertinamas restruktūrizavimo ir bankroto bylose, o tai nepagrįstai atitolina bankroto bylos iškėlimą (1.7 poskyris);
 - 2.2. nenumatytas sklandus perėjimas iš restruktūrizavimo proceso į bankroto procesą. Tai užtikrintų didesnę kreditorių reikalavimų atgavimo lygį, leistų taupyti teisėjų darbo laiko sąnaudas (1.7 poskyris).
 3. Valstybės institucijos nesudaro pakankamai sąlygų sėkmingam restruktūrizavimui vykdyti, nes:
 - 3.1. mokesčių administratoriai nelinkę suteikti nuolaidų restruktūrizuojamai įmonei, nors teisės aktai nedraudžia valstybiniams kreditoriams atsisakyti reikalavimų ar jų dalies, perimti ar perleisti kaip ir kitiems kreditoriams (2.1.1 skirsnis);
 - 3.2. nėra prevencinių priemonių, užtikrinančių ir skatinančių finansinių sunkumų turinčias įmones restruktūrizavimo procesą pradėti laiku (2.1.2 skirsnis);
 - 3.3. ribojamos galimybės restruktūrizuojamoms įmonėms dalyvauti viešuosiuose pirkimuose ir kitose priemonėse (2 skyrius ir 2.1.3 skirsnis).
 4. Įmonių bankroto ir valdymo departamento vykdoma administratorių priežiūra yra nepakankama, nes skiriamas dėmesys ir atliekamas planinių patikrinimų mastas neužtikrina restruktūrizavimo administratorių veiklos priežiūros, patikrinimai nėra visapusiški, neįsitikinama, ar administratorius atliko įmonių restruktūrizavimo įstatymu jam pavestas reikšmingas pareigas. Atliekama stebėseną neužtikrina restruktūrizavimo administratorių darbo efektyvumo ir pažeidimų nustatymo, o restruktūrizavimo administratoriai tinkamai nevykdo savo funkcijų ir išvengia atsakomybės (2.2 poskyris).
 5. Organizuojama nepakankamai mokymų teisėjų specialiosioms nemokumo teisės ir ekonominės analizės žinioms gilinti, o ir 89 proc. teisėjų teigia, kad tokie mokymai būtų reikalingi ir naudingi nagrinėjant restruktūrizavimo bylas. Be to, audito metu pastebėta, kad teisėjai skirtingai

interpretuoja Įmonių restruktūrizavimo įstatymą, todėl skiriamas dėmesys teisėjų kompetencijos kėlimui restruktūrizavimo bylose nėra pakankamas (2.3 poskyris).

REKOMENDACIJOS

Lietuvos Respublikos Vyriausybei

1. Siekiant apsaugoti kreditorių interesus ir išvengti piktnaudžiavimo restruktūrizavimo procesu atitolinant bankroto procedūras, inicijuoti teisės aktų pakeitimus, kurie:
 - 1.1 užtikrintų, kad nemokioms įmonėms nebūtų keliamos restruktūrizavimo bylos (1.3 išvada);
 - 1.2 trumpintų restruktūrizavimo plano projekto pateikimo teismui terminą (1.5 išvada);
 - 1.3 numatytų galimybę stabdyti visų ar tam tikrų prievolių vykdymo užtikrinimo priemonių vykdymo stabdymą restruktūrizavimo plano rengimo metu (1.5 išvada).
2. Siekiant užtikrinti teismui ir kreditoriams teikiamų duomenų patikimumą, įtvirtinti reikalavimą įmonei kartu su pareiškimu teismui dėl restruktūrizavimo bylos iškėlimo pateikti ir įmonės turto (verslo) vertinimo ataskaitą (1.4 išvada).
3. Siekiant apsaugoti visų kreditorių interesus ir užtikrinti skirtingų interesų pusiausvyrą priimant svarbiausius sprendimus restruktūrizavimo procese, numatyti kreditorių balsavimą grupėse (1.6 išvada).
4. Siekiant didinti sėkmingai baigtų restruktūrizavimo procesų skaičių, numatyti priemones, kurios užtikrintų kokybišką restruktūrizavimo plano parengimą (1.7 išvada).
5. Siekiant užtikrinti, kad, blogėjant įmonės finansinei būklei, ir jai tapus nemokia, nebūtų pažeidžiami kreditorių interesai, taupomos laiko sąnaudos, nustatyti:
 - 5.1 pareigą restruktūrizavimo administratoriui ir įmonės valdymo organui įmonės restruktūrizavimo metu nuolat sekti įmonės finansinę būklę ir, jai tapus nemokia, kreiptis dėl restruktūrizavimo bylos nutraukimo ir bankroto bylos iškėlimo (1.8 išvada);
 - 5.2 kokiais terminais (dažnumas) ir kokio turinio ataskaitas apie restruktūrizavimo plano vykdymą turi teikti valdymo organai ir / ar restruktūrizavimo administratorius kreditoriams ir teismui (1.8 išvada);
 - 5.3 Įmonių restruktūrizavimo įstatyme, kad nemokumas restruktūrizavimo bylose būtų suprantamas ir vertinamas vienodai kaip ir bankroto bylose (2.1 išvada);
 - 5.4 kad teismas, priėmęs nutartį nutraukti restruktūrizavimo bylą, iš karto nagrinėtų bankroto bylos iškėlimo klausimą (2.3 išvada).

Valstybinei mokesčių inspekcijai prie Lietuvos Respublikos finansų ministerijos

6. Siekiant išvengti skirtingų konkurencijos sąlygų, pašalinti kliūtis restruktūrizuojamoms įmonėms dalyvauti viešuosiuose pirkimuose ir nustatyti, kad valstybės institucijų teikiamose pažymose dėl mokesčių įsipareigojimų vykdymo būtų nurodoma, kad restruktūrizuojama įmonė neturi mokesčių nepriemokos, jeigu ji privalomąsias įmokas moka restruktūrizavimo plane nustatytais terminais (3.3 išvada).

Nacionalinei teismų administracijai

7. Siekiant užtikrinti teisėjams būtinų ir aktualių mokymų poreikį nagrinėjant restruktūrizavimo bylas, imtis priemonių, kad teisėjų mokymų planuose būtų numatyti mokymai ir specialiosioms nemokumo teisės ir finansinės analizės žinioms gilinti (5 išvada).

Įmonių bankroto valdymo departamentui prie Ūkio ministerijos

8. Siekiant efektyvesnės restruktūrizavimo administratorių priežiūros, parengti metodikas ir (ar) vadovą, kuriais vadovaujantis būtų atliekami visapusiški restruktūrizavimo administratorių veiklos patikrinimai, leisiantys įsitikinti, ar restruktūrizavimo administratoriai tinkamai vykdo teisės aktais jiems priskirtas pareigas ir (ar) atitinka jiems keliamus reikalavimus (4 išvada).

Rekomendacijų įgyvendinimo priemonės ir terminai pateikti šios ataskaitos 4 priede „Rekomendacijų įgyvendinimo planas“.