



Valstybinio audito ataskaitos santrauka

VALSTYBĖS BIUDŽETO LĖŠŲ APSAUGA,
ĮSTATYMŲ NUSTATYTAIS ATVEJ AIS
ATLYGINUS KITŲ ASMENŲ PADARYTĄ
ŽALĄ

2016 m. rugsėjo 19 d. Nr. VA-P-40-1-12



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

SANTRUMPOS IR SĄVOKOS

CK – Civilinis kodeksas.

CPK – Civilinio proceso kodeksas.

Statutinės įstaigos – tai įstaigos, kurių veiklą reglamentuoja statutai (Lietuvos Respublikos vidaus tarnybos statutas, Tarnybos Kalėjimų departamente prie Lietuvos Respublikos teisingumo ministerijos statutas, Tarnybos Lietuvos Respublikos muitinėje statutas, Lietuvos Respublikos specialiųjų tyrimų tarnybos statutas).

Policijos departamentas – Policijos departamentas prie Vidaus reikalų ministerijos.

Teisingumo ministerija – Lietuvos Respublikos teisingumo ministerija.

Kalėjimų departamentas – Kalėjimų departamentas prie Lietuvos Respublikos teisingumo ministerijos.

Vaikų išlaikymo fondo administracija ar **fondo administracija** – Vaikų išlaikymo fondo administracija prie Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos.

Valstybinė mokesčių inspekcija – Valstybinė mokesčių inspekcija prie Lietuvos Respublikos finansų ministerijos.

VDU – vidutinis darbo užmokestis.

MGL – minimalus gyvenimo lygis (dabar bazinė socialinė išmoka, nuo 2015-01-01 lygi 38 Eur¹).

Ieškinio senaties terminas – tai įstatymų nustatytas laiko tarpas, per kurį asmuo gali apginti savo pažeistas teises pareikšdamas ieškinį. Pagal CK (1.125 str. 8 d.) reikalavimams dėl padarytos žalos atlyginimo taikomas sutrumpintas trejų metų senaties terminas.

Sąvokos „**regreso teisė**“ ir „**atgręžtinio reikalavimo teisė**“, „**reikalavimo teisė**“ ataskaitoje vartojamos ta pačia reikšme.

¹ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2014-09-10 nutarimas Nr. 924 „Dėl bazinės socialinės išmokos dydžio patvirtinimo“

SANTRAUKA

Saugant ir ginant asmens interesus ypatinga svarba tenka žalos atlyginimo institutui. Žalą paprastai turi atlyginti ją padaręs arba už jo veiksmus atsakingas asmuo. Įgyvendinant tarptautinius įsipareigojimus ir siekiant apsaugoti žalą patyrusių asmenų interesus, tam tikrais atvejais valstybė įsipareigojo atlyginti kitų asmenų padarytą žalą. Atvejai, kai valstybė turi atlyginti kito asmens padarytą žalą, numatyti Lietuvos Respublikos žalos, atsiradusios dėl valdžios institucijų neteisėtų veiksmų, atlyginimo ir atstovavimo valstybei ir Lietuvos Respublikos Vyriausybei įstatyme, Lietuvos Respublikos smurtiniais nusikaltimais padarytos žalos kompensavimo įstatyme, Lietuvos Respublikos vaikų išlaikymo fondo įstatyme, statutinių įstaigų veiklą reguliuojančiuose statuteuose.

Valstybė, atlyginusi kitų asmenų padarytą žalą, įgyja teisę reikalauti iš už žalą atsakingų asmenų gražinti tai, kas už juos sumokėta (įgyja regreso teisę). Įgyvendinant regreso teisę valstybei atstovauja Lietuvos Respublikos teisingumo ministerija, Vaikų išlaikymo fondo administracija prie Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos, statutinės įstaigos ir valstybės institucijos, dėl kurių neteisėtų veiksmų (aktų) atsirado žala.

Audito metu vertinome, ar tinkamai įgyvendinama regreso teisė, atlyginus kitų asmenų padarytą žalą:

- Teisingumo ministerijai kompensavus smurtiniais nusikaltimais padarytą žalą;
- Teisingumo ministerijai atlyginus žalą, atsiradusią dėl valdžios institucijų neteisėtų veiksmų;
- Vaikų išlaikymo fondo administracijai išmokėjus išmokas vaikų išlaikymui;
- statutinėms įstaigoms išmokėjus kompensacijas statutinių pareigūnų sveikatos sutrikdymo ar mirties atveju.

Audito rezultatai rodo, kad 2013–2015 m. valstybė už kitų asmenų padarytą žalą išmokėjo viso beveik 51 mln. Eur. Valstybei atstovaujančios valstybės institucijos regreso tvarka išieškojo iš už žalą atsakingų asmenų tik 1,6 mln. Eur. Skola valstybei kasmet didėja. Vien vaikams išlaikyti išmokėtų išmokų įsiskolinimas valstybei 2015-12-31 buvo 108 mln. Eur. Kitos valstybės institucijos nevertino, kokios tikėtinos atgauti sumos, todėl nežinoma, koks yra realus įsiskolinimas. Nepertvarkius regreso teisės įgyvendinimo, mažėja tikimybė, kad valstybė atgaus įsisenėjusias skolas, o ateityje įsiskolinimas gali dar didėti.

Įvertinę audito metu surinktus įrodymus, teikiame išvadas ir rekomendacijas, kurias tinkamai įgyvendinus, skola valstybei bus išieškoma rezultatyviau ir mažesnėmis sąnaudomis.

IŠVADOS

1. Smurtiniais nusikaltimais padarytai žalai kompensuoti 2013–2015 m. Teisingumo ministerija išmokėjo 2,4 mln. Eur kompensacijų, o regreso tvarka iš nustatytų už žalą atsakingų asmenų susigrąžino (išieškojo) 23,7 tūkst. Eur (apie 1 proc. kompensuotos sumos). Ministerija nevertino išmokėtų kompensacijų atgavimo tikimybės, o atgautinas sumas vertino ir apskaitė tik teismui priėmus sprendimus pagal pateiktus regresinius ieškinius. Regreso teisė įgyvendinama neefektyviai ir nerezultatyviai, nes:

- 1.1. ministerija 2013–2015 m. per nustatytą regresinių ieškinių trejų metų senaties terminą teismams pateikė tik apie penktadalį (19,9 proc.) regresinių ieškinių, nes nevaldė pakankamos informacijos, būtinos regreso teisei įgyvendinti ir nepakankamai kontroliavo ieškinių pateikimą. Praleidus ieškinio senaties terminus, didėja rizika prarasti galimybę išsiieškoti kompensuotas sumas (3.1 poskyris);
- 1.2. daugiau kaip dešimt metų regreso teisės įgyvendinimo procesas išlieka sudėtingas ir nepagrįstai didinantis Teisingumo ministerijos ir teismų darbo krūvį. Ministerija neinicijavo ir nevertino galimybės inicijuoti Lietuvos Respublikos smurtiniais nusikaltimais padarytos žalos kompensavimo įstatymo pakeitimo, kad ministerijos priimtam sprendimui dėl smurtiniu nusikaltimu padarytos žalos kompensavimo būtų suteiktas vykdomojo dokumento statusas (3.1 poskyris).
2. Kasmet daugėjant priimamų sprendimų dėl smurtiniu nusikaltimu padarytos žalos kompensavimo, didėja ir valstybės biudžeto lėšų poreikis žalos kompensavimui, tačiau ministerija nesiėmė pakankamų priemonių, kad:
 - 2.1. visais atvejais teismo paskirta baudžiamąjį poveikio priemonė – įmoka į Nukentėjusių nuo nusikaltimų asmens fondą būtų sumokėta per teismo paskirtą terminą. 2016-03-31 buvo 64 proc. skolininkų, kurie vėlavo šią įmoką sumokėti daugiau nei metus. Todėl įmokos fondo programoje kasmet sudarė vis mažesnę dalį 2013 m. – 34 proc., 2014 m. – 26 proc., 2015 m. – 19 proc. (1 skyrius);
 - 2.2. būtų įvertinta, dėl kokių priežasčių teismai dažniausiai skyrė minimalius įstatyme nustatytus įmokos į Nukentėjusių nuo nusikaltimų asmens fondą dydžius, nes vidutinis 2013–2015 m. teismų paskirtos įmokos dydis tesiekė 6 MGL (teismas gali paskirti nuo 5 iki 25 MGL dydžio įmoką). (1 skyrius).
3. Atlygindama žalą, atsiradusią dėl valdžios institucijų neteisėtų veiksmų, 2013–2015 m. Teisingumo ministerija išmokėjo 4,2 mln. Eur. Valstybei atstovaujančios institucijos regreso tvarka per šį laikotarpį išieškojo 3,4 tūkst. Eur (apie 0,08 proc. nuo išmokėtų lėšų). Regreso teisė įgyvendinama netinkamai, nes:
 - 3.1. pagal teismų sprendimus ir taikos sutartis išmokėjus 1,8 mln. Eur žalos atlyginimo, 97 proc. analizuotų atvejų valstybei atstovaujančios institucijos nevertino, ar asmenims, dėl kurių veiksmų padaryta žala, kyla civilinė atsakomybė. Šios atsakomybės vertinimo procesas, skirtingai nei tarnybinio nusižengimo, nereglamentuotas (3.2 poskyris);
 - 3.2. įstatyme nustatyti apribojimai civilinei atsakomybei už žalą, padarytą neteisėtais veiksmais, baudžiamajame procese mažina galimybes išieškoti išmokėtas sumas. Iš ikiteisminio tyrimo pareigūnų ir prokurorų regreso tvarka išieškoti dėl jų veiksmų padarytą žalą galima tik įrodžius jų tyčinius veiksmus. Audituojamu laikotarpiu dėl neteisėtų veiksmų baudžiamajame procese buvo išmokėta apie 370 tūkst. Eur, tačiau minėtų pareigūnų civilinės atsakomybės klausimas nebuvo keliamas (3.2 poskyris);
 - 3.3. neužtikrinta, kad už regreso teisės įgyvendinimą atsakingos institucijos visais atvejais gautų informaciją apie lėšų išmokėjimo žalą patyrusiam asmeniui faktą, vertintų šių lėšų atgavimo tikimybę, atgautinas sumas tinkamai atvaizduotų apskaitoje ir imtųsi veiksmų regreso teisei įgyvendinti (3.2 poskyris);
 - 3.4. trūksta viešumo apie valdžios institucijų neteisėtais veiksmais padarytą žalą ir regreso teisės įgyvendinimą. Iš nagrinėtų 28 atvejų valstybės institucijos teisės aktų nustatyta tvarka paskelbė tik vieną įsiteisėjusį teismo sprendimą, kuriame konstatuota, kad dėl institucijos neteisėtų veiksmų atsirado žala, ir nė karto nepaskelbė informacijos apie priemones, kurių buvo imtasi įgyvendinant regreso teisę (3.2 poskyris).

4. Vaikams išlaikyti Vaikų išlaikymo fondo administracija 2013–2015 m. išmokėjo 43,3 mln. Eur, o regreso tvarka atgavo (išieškojo) 1,4 mln. Eur (apie 3 proc. išmokėtos sumos). Kasmet įsiskolinimas valstybei didėjo, 2015-12-31 d. atgautinos (išieškotinos) sumos, įskaitant palūkanas, sudarė 108 mln. Eur. Šio fondo administracija, išieškant vaikams išlaikyti išmokėtas išmokas, valstybei atstovavo nerezultatyviai, nes:
 - 4.1. neoperatyviai priėmė sprendimus dėl iš fondo išmokėtų išmokų išieškojimo iš skolininko. 2013–2015 m. buvo priimta sprendimų skolai išieškoti tik dėl 13 proc. skolininkų, iš jų didžioji dalis (95 proc.) sprendimų buvo priimti dėl skolų, susidariusių 2008–2009 m. (3.3 poskyris);
 - 4.2. nevykdė išieškojimo iš skolininkų, išvykusių iš Lietuvos, nors teisinės prielaidos išieškojimo veiksams vykdyti buvo sukurtos (3.3 poskyris);
 - 4.3. neužtikrino, kad būtų gaunama visa regreso teisei įgyvendinti reikalinga informacija, nes nebaigta kurti 2012 m. įsteigta Vaikų išlaikymo fondo administracijos informacinė sistema, kuri turėtų garantuoti duomenų iš Gyventojų registro ir Antstolių informacinės sistemos automatinį gavimą. Informacinė sistema kuriama nesilaikant teisės aktuose nustatyto eiliškumo – be techninio aprašymo (specifikacijos), todėl gali būti nepasiektas abipusis informacinių sistemų ir registrų veikimas – duomenų gavimas ir naudojimas (3.3 poskyris).
5. Statutinių pareigūnų sveikatos sutrikdymo ar mirties atveju, statutinės įstaigos 2013–2015 m. išmokėjo 1 mln. Eur kompensacijų, o regreso tvarka išieškojo 164,9 tūkst. Eur (apie 16 proc. nuo išmokėtų lėšų). Statutinės įstaigos, išmokėjusios kompensacijas, nevertino šių lėšų atgavimo tikimybės, o atgautinas sumas vertino ir apskaitė tik teismui priėmus sprendimus pagal pateiktus regresinius ieškinius. Šios įstaigos, kreipdamosi į teismą su prašymu priteisti išmokėtą kompensaciją, nesurinko ir nepateikė įrodymų, pagrindžiančių faktinį padarytos žalos dydį. Regresiniai ieškiniai pagrįsti tik kompensacijos išmokėjimo faktu pagal šiuo metu formuojamą teismų praktiką ne visada tenkinami (3.4 poskyris).
6. Atstovavimas valstybei įgyvendinant regreso teisę organizuojamas nepakankamai efektyviai, nes funkcijų paskirstymas valstybei atstovaujančioms valstybės institucijoms neatitinka vykdomosios valdžios sistemos tobulinimo principų ir neužtikrina tinkamo regreso teisės įgyvendinimo:
 - 6.1. Teisingumo ministerija daugiau nei dešimt metų įgyvendina valstybės politiką, vykdydama Lietuvos Respublikos smurtiniais nusikaltimais padarytos žalos kompensavimo įstatymo nuostatas, tačiau ministerijos paskirtis – formuoti valstybės politiką, organizuoti, koordinuoti jos įgyvendinimą ministrui pavestose srityse. Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatyme nustatyta, kad valstybės politikos įgyvendinimo funkcijos ministerijai gali būti pavestos tik įstatymų nustatytais atvejais ir nustatytam terminui. Įstatyme, kurį įgyvendina ministerija, terminas nenustatytas (2 skyrius; 3.1 poskyris).
 - 6.2. įgyvendinant regreso teisę, vykdymo procese iki šiol valstybei atstovauja valstybės institucijos, o Valstybinė mokesčių inspekcija administruoja tik dalį valstybės naudai išieškotinių sumų, nors Vyriausybė, siekdama supaprastinti ir atpiginti išieškojimus valstybės naudai, 2012 m. patvirtino išieškojimų valstybės naudai pertvarkymo koncepciją, kurią įgyvendinus planuota užtikrinti, kad išieškojimus valstybės naudai vykdytų vienas administratorius (2 skyrius).
 - 6.3. valstybės institucijos ne visada antstoliams pateikė vykdyti vykdomuosius dokumentus ir ne visada tinkamai vykdė įstatymo nustatytas išieškotojo pareigas. Jos, skirtingai nei

Valstybinė mokesčių inspekcija, neturi informacinių sistemų, sudarančių galimybę išieškojimo procesą vykdyti automatizuotu būdu (2 skyrius, 3.1; 3.3 ir 3.4 poskyriai).

REKOMENDACIJOS

Lietuvos Respublikos Vyriausybei

1. Tam, kad būtų tinkamai paskirstytos atstovavimo valstybei, įgyvendinant regresą teisę, funkcijos ir užtikrintas rezultatyvus skolų išieškojimas kuo mažiausiomis sąnaudomis, reikėtų priimti sprendimus:
 - 1.1. dėl atstovavimo valstybei vykdant išieškojimus pagal vykdomuosius dokumentus funkcijų perskirstymo (6.2 ir 6.3 išvados);
 - 1.2. dėl Teisingumo ministerijai Lietuvos Respublikos smurtiniais nusikaltimais padarytos žalos kompensavimo įstatymu pavestų funkcijų reglamentavimo patikslinimo ar šių funkcijų perdavimo kitoms institucijoms (6.1 ir 6.2 išvados).
2. Derėtų patikslinti teisės aktus taip, kad vidaus reikalų ir kitos statutinės įstaigos, išmokėjusios kompensacijas pareigūnų sveikatos sutrikdymo ar mirties atveju, įgyvendinamos regresą teisę turėtų galimybę surinkti tinkamus ir pakankamus įrodymus, pagrindžiančius žalos dydį (5 išvada).
3. Tobulinant regresą teisės įgyvendinimą, atlyginus žalą, atsiradusią dėl valdžios institucijų neteisėtų veiksmų, reikėtų:
 - 3.1. atkreipti ministerijų ir kitų valstybei atstovaujančių institucijų vadovų dėmesį į nustatytus civilinės atsakomybės taikymo, valstybės skolų apskaitymo, informacijos apie regresą teisės įgyvendinimą viešinimo trūkumus ir pavesti jiems užtikrinti tinkamą šių funkcijų įgyvendinimą (3.1, 3.3 ir 3.4 išvados);
 - 3.2. priimti sprendimus dėl teisės aktuose nustatytų ikiteisminio tyrimo pareigūnų ir prokurorų civilinės atsakomybės apribojimų keitimo tikslingumo (3.2 išvada).

Lietuvos Respublikos teisingumo ministerijai

4. Užtikrinant efektyvų ir rezultatyvų regresą teisės įgyvendinimą, vertėtų:
 - 4.1. nustatyti priemones, kurios užtikrintų, kad, Teisingumo ministerijai atlyginus neteisėtais valdžios institucijų veiksmais padarytą žalą, valstybės institucijos visais atvejais būtų operatyviai informuotos, kad valstybė įgyja regresą teisę (3.3 išvada);
 - 4.2. peržiūrėti teisės aktais nustatytą regresą teisės, kompensavus smurtiniais nusikaltimais padarytos žalą, įgyvendinimo procesą ir priimti sprendimus dėl jo supaprastinimo (1.2 išvada);
 - 4.3. numatyti papildomas vidaus kontrolės priemones, kurios užtikrintų regresinių ieškinių pateikimą teismams nustatytais terminais (1.1 išvada).
5. Tam, kad mažėtų valstybės biudžeto lėšų poreikis smurtiniais nusikaltimais padarytai žalai kompensuoti, reikėtų panaudoti visas galimybes padidinti teismo paskirtų baudžiamojo

poveikio priemonių – įmokų į Nukentėjusių nuo nusikaltimų asmenų fondą dalį specialioje šio fondo programoje (2.1 ir 2.2 išvados);

Lietuvos Respublikos socialinės apsaugos ir darbo ministerijai kartu su Vaikų išlaikymo fondo administracija prie Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos

6. Įvertinus nerezultatyvų skolų išieškojimą ir kasmet didėjantį neatgautų (neišieškotų) vaikams išlaikyti išmokėtų išmokų įsiskolinimą valstybei, rekomenduojame:
 - 6.1. pertvarkyti Vaikų išlaikymo fondo administracijos veiklos organizavimą taip, kad būtų kuo operatyviau imamasi priemonių skolų išieškojimui vykdyti (4.1 ir 4.2 išvados);
 - 6.2. imtis priemonių, kad Vaikų išlaikymo fondo administracijos informacinės sistemos kūrimas atitiktų teisės aktuose numatytus reikalavimus, būtų pasiektas informacinių sistemų ir registrų suderinamumas ir integracija, taip užtikrinant regreso teisei įgyvendinti reikalingos informacijos gavimą (4.3 išvada).

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