



Valstybinio audito ataskaitos santrauka

AR VALSTYBĖS IR SAVIVALDYBIŲ
DALYVAVIMAS VALDANT VIEŠĄSIAIS
ĮSTAIGAS UŽTIKRINA NAUDĄ
VISUOMENEI

2017 m. balandžio 25 d. Nr. VA-2017-P-10-9-11



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

SANTRUMPOS IR SĄVOKOS

Viešoji įstaiga, VšĮ – tai pagal Viešųjų įstaigų ir kitus įstatymus įsteigtas pelno nesiekiantis ribotos civilinės atsakomybės viešasis juridinis asmuo, kurio tikslas – 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 veiklą¹.

Viešosios įstaigos dalininkas – fizinis ar juridinis asmuo, kuris Viešųjų įstaigų įstatymo ir viešosios įstaigos įstatų nustatyta tvarka yra perdavęs viešajai įstaigai įnašą ir turi Viešųjų įstaigų įstatymo ir įstatų nustatytas dalininko teises, taip pat asmuo, kuriam dalininko teisės yra perleistos įstatų ar įstatymų nustatyta tvarka². Viešosios įstaigos dalininkais tampa jos steigėjai, įstatymo ir įstatų nustatyta tvarka perdavę viešajai įstaigai įnašą.

Viešosios įstaigos savininkas – jeigu viešosios įstaigos dalininkas yra vienas asmuo, jis vadinamas viešosios įstaigos savininku³. Viešųjų įstaigų įstatymo nuostatos taikomos ir dalininkams, ir savininkui.

Valstybės / savivaldybės viešoji įstaiga – viešoji įstaiga, kurioje valstybė / savivaldybė turi įgijusi dalininkės teises.

Valstybės / savivaldybės kontroliuojama viešoji įstaiga – viešoji įstaiga, kurios savininkė yra valstybė ar savivaldybė arba kai viešosios įstaigos dalininkės teisės visuotiniame dalininkų susirinkime suteikia valstybei ar savivaldybei viešosios įstaigos įstatuose nustatytą kvalifikuotą balsų daugumą.

Valstybės / savivaldybės nekontroliuojama viešoji įstaiga – viešoji įstaiga kai valstybės / savivaldybės įgytos viešosios įstaigos dalininkės teisės visuotiniame dalininkų susirinkime nesuteikia valstybei ar savivaldybei viešosios įstaigos įstatuose nustatytos kvalifikuotos balsų daugumos.

Viešoji paslauga – valstybės ar savivaldybių kontroliuojamų juridinių asmenų veikla teikiant asmenims socialines, švietimo, mokslo, kultūros, sporto ir kitas įstatymų numatytas paslaugas. Įstatymų nustatytais atvejais ir tvarka viešąsias paslaugas gali teikti ir kiti asmenys⁴.

Viešųjų paslaugų teikimo administravimas – viešojo administravimo subjektų veikla nustatant viešųjų paslaugų teikimo taisykles ir režimą, steigiant viešąsias įstaigas ar išduodant leidimus teikti viešąsias paslaugas kitiems asmenims, taip pat viešųjų paslaugų teikimo priežiūra ir kontrolė⁵.

Viešasis administravimas – įstatymų ir kitų teisės aktų reglamentuojama viešojo administravimo subjektų veikla, skirta įstatymams ir kitiems teisės aktams įgyvendinti: administracinių sprendimų priėmimas, įstatymų ir administracinių sprendimų įgyvendinimo kontrolė, įstatymų nustatytų administracinių paslaugų teikimas, viešųjų paslaugų teikimo administravimas ir viešojo administravimo subjekto vidaus administravimas⁶.

Nevyriausybine organizacija – nuo valstybės ar savivaldybių institucijų ir įstaigų nepriklausomas savanoriškumo pagrindais visuomenės ar jos grupės naudai veikiantis viešasis juridinis asmuo, kurio tikslas nėra politinės valdžios siekimas arba vien tik religijos tikslų įgyvendinimas. Viešoji įstaiga, kurioje valstybė ar savivaldybė kaip dalininkė turi ne daugiau kaip 1/3 balsų visuotiniame dalininkų susirinkime, laikoma nevyriausybine organizacija⁷.

¹ Lietuvos Respublikos viešųjų įstaigų įstatymas, 1996-07-03 Nr. I-1428, 2, 7 str.

² Ten pat, 7 str.

³ Ten pat, 7 str. 3 d.

⁴ Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas, 1999-06-17 Nr. VIII-1234, 2 str. 1 d.

⁵ Ten pat, 2 str. 20 d.

⁶ Ten pat, 4, 2 str. 1 d.

⁷ Lietuvos Respublikos nevyriausybinių organizacijų plėtros įstatymas, 2013-12-19 Nr. XII-717, 2 str. 1 d.

SANTRAUKA

Viešoji įstaiga yra viena iš juridinių asmenų teisinių formų, kurios valdyme dalyvauja valstybė ar savivaldybės. Lietuvoje 2016 m. veikė 668 valstybės / savivaldybių viešosios įstaigos: 131 valstybės viešoji įstaiga, 548 – savivaldybių (11 viešųjų įstaigų dalininkės yra ir valstybė ir savivaldybės kartu). Valstybės ir savivaldybių investicijos į viešąsias įstaigas – per 160 mln. Eur. Daugiausiai valstybės ir savivaldybių viešųjų įstaigų veikia sveikatos priežiūros ir švietimo srityse, kitos veiklos sritys įvairiausios: nuo profesionaliojo meno ir sporto iki viešojo administravimo, komercinių paslaugų teikimo.

Viešųjų įstaigų įstatyme įtvirtintas viešosios įstaigos veiklos tikslas vykdyti visuomenei naudingą veiklą taikomas visoms viešosioms įstaigoms, nepriklausomai nuo to, ar valstybė / savivaldybė dalyvauja jas valdant ar ne. Valstybinį auditą atlikti paskatino siekis nustatyti išskirtinius tikslus ir naudą visuomenei, kurių valstybė / savivaldybės siekia viešąsias įstaigas steigdamos ir dalyvaudamos jų valdyme.

Audito tikslas – įvertinti, ar valstybės ir savivaldybių dalyvavimas valdant viešąsias įstaigas duoda naudą visuomenei ir užtikrina efektyvią jų veiklą. Vertindami nagrinėjome:

- ar suformuota nuosekli valstybės politika valstybės / savivaldybių viešųjų įstaigų steigimo, dalyvavimo jas valdant klausimais: ar yra apibrėžtos bendros strateginės valstybės nuostatos dėl valstybės / savivaldybių buvimo viešųjų įstaigų savininke (dalininke), ar įgyvendinamos bendros šių viešųjų įstaigų valdysenos priemonės ir ar ministerijų / savivaldybių dalyvavimas valdant viešąsias įstaigas susietas su joms pavestos politikos srities formavimu ir įgyvendinimu;
- ar viešųjų valstybės / savivaldybių įstaigų valdymas užtikrina joms nustatytų tikslų įgyvendinimą: ar viešųjų valstybės / savivaldybių įstaigų dalininkai įgyvendina teisės aktais numatytus reikalavimus;
- ar tinkamai valdomi viešieji finansai: ar pagrįstai viešosioms įstaigoms skiriama valstybės ar savivaldybės biudžeto lėšų ir ar tinkamai viešųjų įstaigų dalininkai vykdo viešuosius pirkimus pirkdami paslaugas iš viešųjų įstaigų.

Atlikdami auditą duomenis ir informaciją rinkome ministerijose, kurios įgyvendina viešųjų įstaigų savininkės (dalininkės) teises ir pareigas⁸, ir savivaldybėse. Detalesnę informaciją rinkome ir audito procedūras atlikome 11-oje ministerijų ir 31-oje savivaldybėje, rinkome duomenis ir nagrinėjome 53-ųjų valstybės ir 83-ųjų savivaldybių viešųjų įstaigų valdyseną. Analizavome strateginius valstybės dokumentus (Valstybės pažangos strategiją „Lietuva 2030“, 2014–2020 m. nacionalinės pažangos programą, 16-osios ir 17-osios Vyriausybių programas ir kt.), Viešojo valdymo tobulinimo komisijos protokolus, valstybės ir savivaldybių institucijų strateginio planavimo dokumentus. Siekdami pagrįsti audito įrodymus, naudojome valstybės ir savivaldybių institucijų vidaus teisės aktus, viešųjų įstaigų dokumentus.

Audituojamas laikotarpis 2013–2016 m. Siekiant įvertinti pokyčius buvo analizuojami ir ankstesnių laikotarpių ir 2017 m. duomenys.

Audito metu nustatėme, kad:

Nėra išskirtinių tikslų, kurių siekia viešąsias įstaigas steigdamos valstybė ir savivaldybės išskirtinių ar prioritetinių visuomenei naudingos veiklos tikslų, kuriems įgyvendinti būtinos viešosios įstaigos nėra nustačiusios nei valstybės, nei savivaldybių institucijos. Dažnai valstybės /

⁸ Viešųjų įstaigų nėra įsteigta energetikos ir krašto apsaugos ministrų valdymo srityse.

savivaldybės buvimu viešosios įstaigos dalininke yra suinteresuotos būtent tos viešosios įstaigos ar kiti jų dalininkai, kurie yra privatūs asmenys, dėl galimybės įstaigai neatlygintinai gauti valstybės ar savivaldybių turtą, finansavimą ir kitų lengvatų.

Valstybės / savivaldybių viešosios įstaigos turėtų vykdyti valstybės / savivaldybių funkcijas: teikti tik viešąsias paslaugas ir išimtiniais atvejais vykdyti viešojo administravimo funkcijas; tačiau jų samprata nėra aiški ir tik šio audito metu valstybės institucijos pradėjo aiškintis jų sąvokas ir turinį. Šiuo metu tam tikroms valstybės / savivaldybių funkcijoms įgyvendinti subjektyviai pasirenkama biudžetinės įstaigos, viešosios įstaigos ar valstybės (savivaldybės) įmonės teisinė forma, nes nėra bendrais kriterijais paremtos sistemos kaip parinkti konkrečią įstaigos formą. Dažniausiai vietoje biudžetinės įstaigos pasirenkama viešoji įstaiga, o pasirinkimas argumentuojamas lankstesniais darbo santykiais ir galimybe iš biudžeto lėšų mokėti didesnius atlyginimus.

Nėra vienos institucijos, atsakingos už bendros viešųjų paslaugų ir viešųjų įstaigų politikos formavimą

Sprendimai dėl viešųjų įstaigų steigimo ir dalyvavimo jose reikalingumo, jų siektinų tikslų ir rezultatų ir kiti aktualūs klausimai priskirti kiekvieno ministro ar savivaldybės tarybos apsisprendimui, nes Lietuvoje nėra vienos institucijos, atsakingos už bendros viešųjų paslaugų ir viešųjų įstaigų politikos formavimą. Nerenkama, nekaupiami ir neanalizuojama informacija apie viešąsias įstaigas, įstaigų valdymo ir veiklos rezultatai nėra vertinami ir palyginami šalies mastu.

Viešųjų įstaigų valdymas tobulintinas

Viešosioms įstaigoms nesiekama kelti tokios veiklos tikslus, kurie sietųsi su ministerijų, savivaldybių strateginiais tikslais, todėl viešosioms įstaigoms nustatomi siektini rodikliai yra menkai susiję su ministerijų vykdomos politikos tikslais. Trečdalis ministerijų nepriima racionalių sprendimų dėl viešųjų įstaigų finansų valdymo, nes kai kurių šių įstaigų iš komercinės veiklos gaunamos pajamos leistų mažinti joms skiriamus asignavimus ir taip taupyti valstybės biudžeto išlaidas, tačiau nepriimama jokių su tuo susijusių sprendimų. Valstybės / savivaldybių viešųjų įstaigų finansavimas ir paslaugų iš jų įsigijimas vykdamas viešuosius pirkimus neskaidrūs.

Sudėtingas pasitraukimas iš dalyvavimo viešosiose įstaigose

Valstybės ir savivaldybių dalyvavimą viešųjų įstaigų valdyme komplikuoja ir pačios valstybės nustatytas teisinis reglamentavimas, nes pasitraukimas iš viešųjų įstaigų dalininkų, net pačiai valstybės / savivaldybės institucijai nebeturint suinteresuotumo dalyvauti viešojoje įstaigoje, yra pernelyg sudėtingas.

Įvertinę surinktus įrodymus, teikiame valstybinio audito išvadas ir rekomendacijas.

IŠVADOS

Valstybė ir savivaldybės dalyvauja valdant viešąsias įstaigas, kurių veikla turi teikti naudą visuomenei. Valstybinio audito rezultatai rodo, kad iki šiol ne viskas padaryta, kad valstybės ir savivaldybių dalyvavimas viešųjų įstaigų valdyme duotų didžiausią naudą visuomenei:

1. Viešųjų įstaigų steigimas ir dalyvavimas jas valdant vykdomas valstybės mastu neturint bendrų nuostatų ir bendros strategijos (1.1 poskyris):

- 1.1. jokiuose strateginiuose valstybės raidos dokumentuose, kuriuose planuojamas viešųjų paslaugų teikimo ar viešojo administravimo tobulinimas, valstybės / savivaldybių viešųjų įstaigų steigimo ir valdymo klausimai neiškirti, todėl neišku, kiek tokių įstaigų reikia ir kokias paslaugas jos turi teikti;
 - 1.2. nėra bendrų teisės aktuose įtvirtintų kriterijų pasirinkti konkrečią valstybės įstaigos formą ir nėra nustatyta, kada valstybės / savivaldybių tikslus ir funkcijas įgyvendinti tinkamiausia viešosios įstaigos teisinė forma, todėl pasirenkama subjektyviai, o valstybės ir savivaldybių valdomos viešosios įstaigos neturi esminių skirtumų nuo biudžetinių įstaigų ar valstybės ir savivaldybių įmonių;
 - 1.3. valstybė ir savivaldybės viešąsias įstaigas turėtų steigti tam, kad būtų įgyvendinamos valstybės ar savivaldybių funkcijos: teikiamos tik viešosios paslaugos ir išimtiniais atvejais vykdomos viešojo administravimo funkcijos, tačiau šiuo metu net nėra aiškūs šių funkcijų dalimi esančių viešojo administravimo ir viešųjų paslaugų samprata ir turinys.
2. Viešųjų įstaigų steigimo ir valdymo politikos formavimas padalytas tarp Ūkio ministerijos ir Vidaus reikalų ministerijos, šalyje nekaupiama, neanalizuojama informacija apie viešąsias įstaigas ir jų veiklą. Visa tai nesudaro prielaidų sukurti geresnį valstybės / savivaldybių viešųjų įstaigų steigimo, valdymo ir jų vykdomos veiklos teisinį reglamentavimą ir spręsti jų tolimesnės perspektyvos strateginius klausimus (1.2 poskyris).
 3. Valstybė reglamentavo jos ir savivaldybių atstovavimo viešosiose įstaigose, jų veiklos ir jų finansavimo reikalavimus, tačiau jų nesilaikoma arba jie įgyvendinami formaliai (2 skyrius).
 4. Valstybės ir savivaldybių institucijų dalyvavimas valdant viešąsias įstaigas dažnai susiklostė dėl praeityje priimtų sprendimų, kurie šiuo metu nebėra aktualūs. Valstybės ir savivaldybių institucijos dažnai negali aiškiai nurodyti tikslų, kurių siekia valdant viešąsias įstaigas, o pasitraukimas iš šių įstaigų sudėtingas dėl galiojančių teisės aktų reikalavimų arba todėl, kad nepriimama ryžtingų sprendimų (1.3 poskyris ir 3 skyrius).

REKOMENDACIJOS

Lietuvos Respublikos Vyriausybei

Kad valstybės / savivaldybės dalyvavimas valdant viešąsias įstaigas teiktų naudą visuomenei, viešosios įstaigos būtų steigiamos tikslingai, o jų valdymas efektyvus, reikia tobulinti sprendimų dėl valstybės ir savivaldybių viešųjų įstaigų steigimo ir valdymo priėmimo procesus.

1. Valstybės strateginiuose dokumentuose nustatyti valstybės / savivaldybių dalyvavimo valdant viešąsias įstaigas viziją, numatyti konkrečias priežastis, kai valstybei / savivaldybėms tikslinga būtų steigti ar tapti konkrečią veiklą vykdančių viešųjų įstaigų savininke (dalininke) (1.1 išvada).
2. Sukurti aiškią valstybės ir savivaldybių funkcijų ir jas įgyvendinančių įstaigų sistemą, teisės aktuose nustatyti kriterijus, kuriais vadovaujantis valstybės ar savivaldybės institucijos pagal vykdomą veiklą pasirinktų tinkamiausią įstaigos teisinę formą, leidžiančią valdant įstaigą pasiekti geriausių rezultatų (1.2 išvada).
3. Paskirti vieną instituciją, formuojančią viešųjų įstaigų ir viešųjų paslaugų teikimo politiką (2 išvada).

4. Paskirti vieną instituciją, kuri kauptų informaciją apie valstybės ir savivaldybių viešąsias įstaigas, ją analizuotų ir vertintų šalies mastu (2 išvada).
5. Tobulinti teisinį reglamentavimą:
 - 5.1. Patikslinti viešojo administravimo ir viešųjų paslaugų sąvokas, kad jos būtų vienodai suprantamos ir leistų aiškiai susieti valstybės / savivaldybių viešųjų įstaigų veiklą su valstybės / savivaldybių funkcijų (viešojo administravimo ir viešųjų paslaugų) vykdymu (1.3 išvada).
 - 5.2. nustatyti valstybės galimybę steigti naujus viešųjų paslaugų teikėjus tik tais atvejais, kai kiti teikėjai tokių paslaugų neteikia ar negali jų teikti gyventojams ekonomiškai ir geros kokybės (1.3 išvada);
 - 5.3. strateginio planavimo metodikose nustatyti, kad viešosioms įstaigoms nustatomi siektini veiklos rodikliai ir jų vertinimo kriterijų reikšmės sietųsi su valstybės ar savivaldybių institucijų strateginių veiklos planų rodikliais ir reikšmėmis (3 išvada);
 - 5.4. nustatyti reikalavimus, kurie užtikrintų didesnę valstybės / savivaldybių valdomų viešųjų įstaigų veiklos viešumą (3 išvada);
 - 5.5. sudaryti lankstesnes sąlygas valstybei / savivaldybei pasitraukti iš viešųjų įstaigų, kurios nevykdo veiklos arba kurių vykdomoje veikloje netikslinga dalyvauti (4 išvada).

Siūlymai savivaldybėms

1. Vadovaujantis Vietos savivaldos įstatymo nuostata, kad savivaldybė steigia naujus viešųjų paslaugų teikėjus tik išimtiniais atvejais, peržiūrėti ir jau įsteigtas viešąsias įstaigas ir spręsti dėl tikslingumo likti jų savininke ar dalininke (1.3 išvada).
2. Programų, finansuojamų iš savivaldybių biudžetų, vykdymą organizuoti Viešųjų pirkimų įstatymo nustatyta tvarka, peržiūrėti savivaldybių lėšų skyrimo viešosioms įstaigoms tvarkas, kad jos atitiktų Biudžeto sandaros įstatymą (3 išvada).