



Valstybinio audito ataskaitos santrauka

VALSTYBĖS VALDOMŲ ĮMONIŲ GRAŽA VALSTYBEI

2017 m. balandžio 25 d. Nr. VA-2017-P-20-3-10



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

SANTRUMPOS IR SĄVOKOS

LRV – Lietuvos Respublikos Vyriausybė

FM – Lietuvos Respublikos finansų ministerija

ŪM – Lietuvos Respublikos ūkio ministerija

VTB – VĮ Turto bankas (iki 2014-09-30 VĮ Turto fondas, VTF)

VKC – Valdymo koordinavimo centras – Valstybės valdomų įmonių valdymo koordinavimo skyrius Valstybės turto banke, kuris atlieka funkcijas, numatytas Nuosavybės ir Skaidrumo gairėse

VAI – valstybei atstovaujanti institucija

VVĮ – valstybės valdomos įmonės (valstybės įmonės arba valstybės valdoma bendrovė)

VVB – valstybės valdoma bendrovė (akcinė bendrovė (**AB**) arba uždaroji akcinė bendrovė (**UAB**), kurios akcijos ar dalis akcijų, suteikiančių daugiau kaip 0,5 visų balsų šios bendrovės visuotiniame akcininkų susirinkime, priklauso valstybei nuosavybės teise.)

VĮ – valstybės įmonė (iš valstybės turto įsteigta arba įstatymų nustatyta tvarka valstybei perduota įmonė, kuri nuosavybės teise priklauso valstybei ir jai perduotą ir jos įgytą turtą valdo, naudoja bei juo disponuoja patikėjimo teise)

VVĮ portfelis – visų Lietuvos VVĮ rinkinys

Kolegialus valdymo organas – VVĮ valdyba

Stebėtojų taryba – bendrovės kolegialus priežiūros organas

SĮ – specialieji įpareigojimai

TAS – tarptautiniai apskaitos standartai

EBPO – Tarptautinė ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacija

EBPO gairės – Tarptautinės ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacijos valstybės valdomų įmonių valdymo gairės (angl. *OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises*)

Specialieji įpareigojimai – VVĮ vykdomos funkcijos, kurių įmonė nesiimtų komerciniais pagrindais arba tai darytų už didesnę kainą nei yra nustatyta ir kurias įmonėms pavesta vykdyti akcininko / savininko, t. y. valstybės sprendimais

Nuosavybės ir Skaidrumo gairės – Gairės

Nuosavybės gairės – Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2012 m. birželio 6 d. nutarimu Nr. 665 patvirtintas Valstybės turtinių ir neturtinių teisių įgyvendinimo valstybės valdomose įmonėse tvarkos aprašas

Skaidrumo gairės – Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2010 m. liepos 14 d. nutarimu Nr. 1052 patvirtintas Valstybės valdomų įmonių veiklos skaidrumo užtikrinimo gairių aprašas

Nuosavo kapitalo kaina – nuosavo kapitalo kainą skaičiuoti naudojamas kapitalo aktyvų įkainojimo modelis – CAPM

Nuosavo kapitalo grąža (ROE) – nuosavo kapitalo grąža; akcininkų investuoto kapitalo panaudojimo efektyvumo finansinis rodiklis; apskaičiuojamas grynąjį pelną dalijant iš viso nuosavo kapitalo

Normalizuota nuosavo kapitalo grąža (normalizuotas ROE) – rodiklis, kuris parodo kiek efektyviai panaudojamas nuosavas įmonės kapitalas, t. y. kiek kiekvienam įmonės nuosavo kapitalo eurui tenka grynojo pelno eliminuojant netipinius sandorius, mokesčius valstybei, nekilnojamojo turto pervertinimo įtaką ir kt.

Grynasis pelningumas – tai finansinis rodiklis, apskaičiuojamas dalijant grynąjį pelną iš grynosios apyvartos

Kryžminis finansavimas – tai toks finansavimo būdas, kai nuostolinga veikla yra finansuojama pajamomis, gautomis iš pelningos veiklos

Literatūra – įvairūs Lietuvos ir užsienio aprašomieji straipsniai, nurodantys priimtas arba siektinas finansinių rodiklių reikšmes.

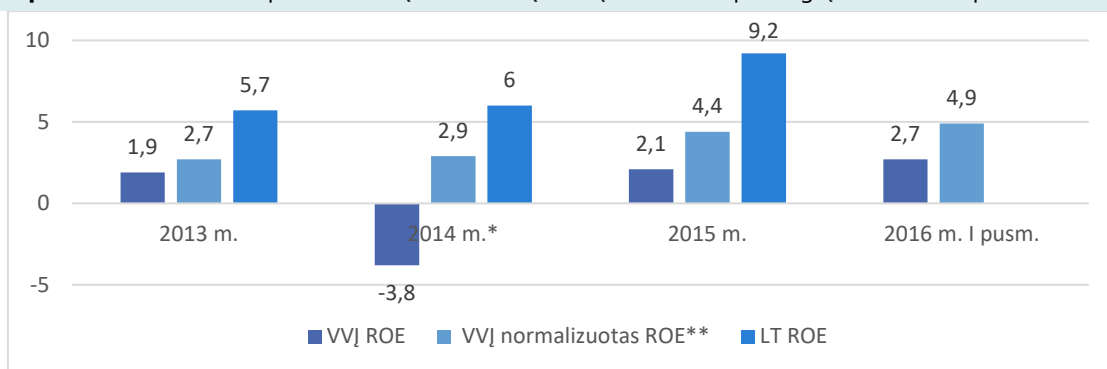
SANTRAUKA

Valstybės valdomos įmonės užima reikšmingą šalies ūkio dalį, yra svarbios ekonominiu, strateginiu ir socialiniu požiūriu. Jos sukuria apie 3 proc. šalies BVP, šiame sektoriuje įdarbinta apie 41 tūkst. žmonių, o sumokėti dividendai galėtų sudaryti reikšmingą biudžeto pajamų dalį. Lietuvai ypatingai aktualu, kad VVĮ veikla būtų efektyvi ir užtikrintų optimalią kapitalo grąžą, tinkamai įgyvendintų strateginius valstybės projektus, siektų socialinių ir politinių tikslų, mažinančių socialinę atskirtį ir tarnautų žmonių gerovei.

2017 m. I ketv. duomenimis, Lietuvos valstybė buvo 118 VVĮ savininkė arba pagrindinė akcininkė, o jos naudojamo turto apskaitinė vertė siekė 9,3 mlrd. Eur. Pagal teisinę formą visos VVĮ skirstomos į valstybės įmones ir valstybės valdomas bendroves – akcines bendroves ir uždariasias akcines bendroves, kurios veiklą vykdo įvairiose valstybei svarbiose ūkio šakose: energetikos, susisiekimo, miškininkystės ir kt. Jos sukuria svarią ekonominę vertę ir reikšmingai prisideda prie visos šalies ekonominės raidos, socialinės ir užimtumo politikos įgyvendinimo, be to, tai yra visų Lietuvos mokesčių mokėtojų turtas.

Pagrindinis rodiklis, kuris parodo VVĮ turto sukuriama pridėtinę vertę, yra nuosavo kapitalo grąžos rodiklis (žr. 1 pav.). Jis tiek dėl objektyvių priežasčių (regulatoriaus sprendimai), tiek dėl VVĮ valdymo kokybės, yra gerokai mažesnis už Lietuvos įmonių nuosavo kapitalo grąžos rodiklį¹.

1 pav. 2013–2016 m. I pusmečio VVĮ ir Lietuvos įmonių nuosavo kapitalo grąžos rodikliai, proc.



* 2014 m. neigiama reikšmė, nes įtakos turėjo energetikos sektoriaus turto pervertinimas rinkos verte.

** VVĮ normalizuoto ROE apibrėžimą žr. „Santrumpos ir sąvokos“.

Šaltinis – Valstybės kontrolė pagal VKC duomenis

Į valstybės biudžetą sumokėti VVĮ dividendai ir pelno įmokos už 2013 m. sudarė 17,2 mln. Eur – 0,24 proc. visų biudžeto pajamų, 2014 m. – 74,8 mln. Eur arba 1 proc., 2015 m. – 111,1 mln. Eur arba 1,4 proc.² Jei VVĮ nuosavo kapitalo grąža siektų Lietuvos įmonių nuosavo kapitalo grąžos

¹ Į bendrą Lietuvos įmonių ROE rodiklį įtraukti visų teisinių formų (AB, UAB, VĮ, SĮ) viešojo ir privataus sektoriaus ROE rodikliai, išskyrus individualią veiklą vykdančias įmones ir fizinius asmenis, žr.: <http://osp.stat.gov.lt/statistiniu-rodikliu-analize?portletFormName=visualization&hash=c9c18cb9-27c8-4c80-8dcb-54b1de4e1e33>.

² https://finmin.lrv.lt/uploads/finmin/documents/files/LT_ver/Veiklos_sritys/Biud%C5%BEEtas/Biud%C5%BEeto_vykdymas/Valstyb%C4%97s_biud%C5%BEeto_vykdyimo_duomenys/2013_m_.pdf;
[https://finmin.lrv.lt/uploads/finmin/documents/files/LT_ver/Veiklos_sritys/Biud%C5%BEEtas/Biud%C5%BEeto_vykdymas/Valstyb%C4%97s_biud%C5%BEeto_vykdyimo_duomenys/Metinis\(internetui\).pdf](https://finmin.lrv.lt/uploads/finmin/documents/files/LT_ver/Veiklos_sritys/Biud%C5%BEEtas/Biud%C5%BEeto_vykdymas/Valstyb%C4%97s_biud%C5%BEeto_vykdyimo_duomenys/Metinis(internetui).pdf);
[https://finmin.lrv.lt/uploads/finmin/documents/files/6%20sk_%20\(%C5%BEemyn\)%202015%20KV%20VB%20SB%20%20pajamos%20grafikai.pdf](https://finmin.lrv.lt/uploads/finmin/documents/files/6%20sk_%20(%C5%BEemyn)%202015%20KV%20VB%20SB%20%20pajamos%20grafikai.pdf).

vidurkį, tada dividendų ir pelno įmokų suma į valstybės biudžetą galėtų siekti apie 4 proc. visų biudžeto pajamų, t. y. 300–350 mln. Eur.

VVĮ veikla turi būti efektyvi, paremta aiškiai iškeltais akcininkų ir savininkų tikslais ir skaidriai nustatytais nekomercinių funkcijų vykdymo principais. Kadangi valstybė turi siekti ne tik finansinės gražos, bet ir vykdyti visuomenei naudingą veiklą, VAI nustatydamos specialiąsias funkcijas VVĮ, turėtų subalansuoti viešojo intereso ir finansinės gražos lūkesčius. Remiantis Nuosavybės gairėmis visos VVĮ yra suskirstytos į grupes pagal valstybės siekiamus tikslus – 1A (siekia verslo vertės augimo ir dividendų ar pelno įmokų pajamingumo), 1B (verslo vertės augimo ir dividendų ar pelno įmokų pajamingumo ir strateginių šalies interesų užtikrinimo) ir 2 (socialinių ir politinių tikslų įgyvendinimo ir pelningos veiklos). VVĮ sąrašas pateiktas 12 priede.

Audito subjektas – Ūkio ministerija, kuri formuoja konkurencingumo didinimo valstybės politiką, susijusią su VVĮ, ir yra atsakinga už jos organizavimą, koordinavimą ir įgyvendinimo kontrolę. Audituojamas laikotarpis 2013–2015 m., tam tikrais atvejais naudojamos ankstesnių ir vėlesnių laikotarpių šaltiniais bei duomenimis.

Audito tikslas – išanalizuoti sukurtą valstybės valdomų įmonių valdymo sistemą ir įvertinti, kokią grąžą jos duoda valstybei:

- ar VVĮ valdymo politika leidžia pasiekti tinkamos grąžos valstybei;
- ar užtikrinamas skaidrus ir atsakingas VVĮ valdymas;
- ar valstybė aiškiai nustačiusi, kokių tikslų siekia.

IŠVADOS

Valstybė, siekdama didinti valstybės valdomų įmonių veiklos skaidrumą ir efektyvumą, audituotu laikotarpiu gerino šių įmonių valdyseną, paremtą gerojo valdymo principais, tačiau pasigedome nuosekliai formuojamos ir aukštesnius valdymo standartus atitinkančios įmonių valdymo politikos. Lietuvos narystė EBPO yra vienas svarbiausių valstybės prioritetų artimuoju laikotarpiu. Vykdam VVĮ valdymo pertvarką ir įgyvendinant EBPO rekomendacijas yra pasiekta pažanga, tačiau ja apsiriboti nepakanka, kad Lietuva baigtų stojimo procesą 2018 metais:

1. Valstybės valdomų įmonių nuosavybės politikos peržiūrą užtikrinantis mechanizmas praktikoje neveikia, nevykdoma nuosekli nuosavybės politikos peržiūra, nėra aišku, kaip turi būti įgyvendinami valstybės siekiami tikslai, nėra detalių kriterijų teisei formai pasirinkti ir ne visada užtikrinamas efektyvus specialiųjų įpareigojimų vykdymas. VVĮ veiklos reglamentavimas sudaro prielaidas skirtingai interpretuoti nuostatas, neužtikrina vienodo ir tinkamo jų taikymo praktikoje. Ūkio ministerija parengė veiksmų planą, pagal kurį būtų įgyvendinamos EBPO rekomendacijos, tačiau dalį priemonių jau vėluojama įgyvendinti (1.1, 2.1, 2.2, 2.4, 3.1, 3.2 poskyriai).
2. Valdymo koordinavimo centro statusas neužtikrina vykdomų funkcijų nepriklausomumo, nes centras yra vienos iš valstybės valdomų įmonių skyrius, todėl yra ribotos galimybės vykdyti valdymo politikos įgyvendinimą koordinuojančios institucijos funkcijas (1.2 poskyris).
3. Nustatomi netinkami valstybės valdomų įmonių veiklos rodikliai. Dalis strateginių dokumentų parengiami nekokybiškai, juose gausu trūkumų, patvirtinti netinkami tikslai, uždaviniai ir neaiškūs tikslų pasiekimo rodikliai. Tai nesudaro prielaidų sukurti siekiamą vertę vartotojams ir optimalią grąžą įmonių savininkams (2.2 poskyris).

4. Įmonių vadovams nustatyti mėnesinės algos kintamosios dalies rodikliai nėra ambicingi ir jie nėra susiję su įmonės pasiektais rezultatais. Įmonės dirba nuostolingai, bet jos vadovui išmokama kintamoji dalis, kuri priklauso nuo įmonės tikslų įgyvendinimo ir pasiektų veiklos rezultatų. Vadovas tiesiog gauna mėnesinės algos kintamąją dalį, nes nustatyti rodikliai neskatina vadovo dirbti efektyviai (2.2 poskyris).
5. Šiuo metu valstybės valdomų įmonių valdybose daugumą sudaro valstybės tarnautojai. Valstybės valdomų įmonių valdybose turėtų dirbti įmonių valdymo patirties turintys, nepriklausomi nariai. Teisinis reglamentavimas sudaro galimybes nuosekliai didinti nepriklausomumo kriterijus atitinkančių fizinių asmenų skaičių valdybose ir atitinka EBPO teiktas rekomendacijas Lietuvai, tačiau jiems pareiga deklaruoti interesus Viešųjų ir privačių interesų derinimo valstybinėje tarnyboje įstatyme nenumatyta, todėl yra privačių ir viešų interesų derinimo pažeidimo rizika (2.3 poskyris).
6. Neužtikrinamas valstybės valdomų įmonių veiklos skaidrumas. Įmonės skirtingai interpretuoja Skaidrumo gairių nuostatas, kokius duomenis privalo viešinti savo interneto svetainėse, todėl atskleidžiamos informacijos turinys neužtikrina informacijos kokybės ir viešumo. Interneto svetainėse esanti informacija viešinama fragmentiškai ir ne visos apimties (2.4 poskyris).
7. Labdaros ir paramos įstatyme nėra bendrų paramos skyrimo principų ir detalios tvarkos, kaip valstybės valdomos bendrovės privalo organizuoti paramos teikimą, todėl sudaromos prielaidos paramą teikti neracionaliai ir neskaidriai (2.4 poskyris).
8. Iš 2015 m. Lietuvoje veikusių 128 VVĮ 93, arba 73 proc., buvo priskirtos mažesnių įmonių kategorijai. Tokiose įmonėse ribotos galimybės efektyviau naudoti žmogiškuosius ir finansinius išteklius, pritraukti aukštos kvalifikacijos vadovus, formuoti profesionalias valdybas su nepriklausomais valdybų nariais. Vyriausybė programos įgyvendinimo plane yra numčiusi optimizuoti tokią pačią ar panašią veiklą vykdančias VVĮ (miškų urėdijas ir kelių priežiūros įmones) (2.5 poskyris).
9. Dalies valstybės valdomų įmonių tikslai nustatyti neaiškiai ir tai leidžia valstybei atstovaujantioms institucijoms skirtingai interpretuoti įmonių priskyrimą Nuosavybės gairėse nustatytoms grupėms (1A, 1B ir 2). Teisingas, aiškus ir skaidrus įmonių priskyrimas grupėms yra svarbus, nes nuo to priklauso, ko valstybė siekia – ar strateginių šalies interesų užtikrinimo, ar valstybės socialinių ir politinių tikslų įgyvendinimo, ar finansinės grąžos (3.1 poskyris).
10. Valstybei atstovaujanti institucijos ne visada įsitikina, ar socialinių ir politinių tikslų įgyvendinimas, pavedamas kaip specialusis įpareigojimas valstybės valdomoms įmonėms, yra efektyviausias pasirinkimas ir ar to negalėtų atlikti kiti rinkos dalyviai. Duomenys apie specialiųjų įpareigojimų vykdymą nepakankamai informatyvūs, todėl sudėtinga analizuoti veiklas ir nustatyti, kokią dalį proporcingai visai įmonės veiklai sudaro valstybės finansuojami įpareigojimai. Tai sudaro sąlygas neracionaliai panaudoti lėšas (3.2 poskyris).
11. Ne visais atvejais valstybės valdomos įmonės užtikrina efektyvų specialiųjų įpareigojimų vykdymą. Įgyvendinant šiuos įpareigojimus, veiklos sąnaudų viršija uždirbamas pajamas, todėl kiekvienais metais įmonės patiria apie 50 mln. Eur nuostolių, juos dauguma įmonių dengia iš pelningos komercinės veiklos. Nėra vieningo sąnaudų priežiūros ir jų kompensavimo mechanizmo, todėl tai turi įtakos VVĮ veiklos rezultatams (3.2 poskyris).
12. Didžioji dalis valstybės valdomų įmonių nepasiekia joms nustatytų finansinės grąžos rodiklių. 2013–2015 m. visoms 1A ir 1B grupės įmonėms nustatyta vienoda (ne mažesnė kaip 5 proc.) vidutinė siektina metinė nuosavo kapitalo kaina. Tai neskatino įmonių

konkurencijos ir nemotyvavo siekti didesnių grąžos rodiklių. Šį rodiklį pasiekė tik 40 proc. įmonių. Nuo 2016 m. kiekvienai įmonei, priskirtai 1A ir 1B grupėms, vidutinė siektina metinė nuosavo kapitalo kaina skaičiuojama atskirai, tačiau tai atliekama be ekspertinio vertinimo. Nuosavo kapitalo kainai skaičiuoti naudojamas kapitalo aktyvų įkainojimo modelis (CAPM) be ekspertinio vertinimo turi ribotas galimybes, nes visapusiškai neįvertinama VVĮ situacija, strategijoje nustatyti tikslai, specifinės veiklos ir kt. (3.3 poskyris).

13. 2017 m. įsigaliojo nauja dividendų mokėjimo tvarka, kurios pagrindinis tikslas – skatinti VVĮ siekti kuo didesnės nuosavo kapitalo grąžos, didesnio pelno, tiek didinant apyvartą, tiek mažinant sąnaudas. Tačiau įmonių, kurių veikla reguliuojama, sąnaudos yra prižiūrimos ir ribojamas jų pelningumas, todėl kyla abejonių, ar visais atvejais naujoji tvarka yra teisinga (3.3 poskyris).

REKOMENDACIJOS

Aukščiausioji audito institucija, siekdama identifikuoti problemas, būdingas visoms viešajame sektoriuje veikiančioms įmonėms ir įstaigoms, kartu atliko ir savivaldybių kontroliuojamų įmonių valdymo ir veiklos bei viešųjų įstaigų steigimo ir valdymo auditus. Auditų rezultatai parodė, kad nėra aiškių kriterijų jų teisinei formai pasirinkti, valstybės valdomos įmonės, savivaldybių kontroliuojamos įmonės ir viešosios įstaigos dažnai vykdo tas pačias veiklas, trūksta valstybinio požiūrio, kokias viešąsias paslaugas gali teikti tik valstybė, o kokias galėtų perduoti rinkai, savivaldybėms ir pan., todėl būtina sistemaiškai įvertinti įmonių ir įstaigų veiklos reglamentavimą ir iš esmės peržiūrėti įmonių ir įstaigų valdymo politiką.

Lietuvos Respublikos Vyriausybės programos įgyvendinimo plane numatytos priemonės dėl valstybės valdomų įmonių veiklos skaidrinimo, grąžos visuomenei didinimo, įmonių valdymo centralizavimo, atskiriant politikos formavimą nuo valstybės įmonių valdymo. Vykdamas įmonių konsolidavimo procesą, numatytas miškų urėdijų ir kelių priežiūrą vykdančių įmonių sujungimas ir centralizuotas jų valdymas. Priemonės numatyta įgyvendinti iki 2018 m. pabaigos.

Teikdami rekomendacijas dėl valstybės valdomų įmonių veiklos efektyvumo, skaidrumo ir grąžos visuomenei didinimo, atsižvelgėme į parengtus teisės aktų projektus dėl teisinio reglamentavimo tobulinimo ir į Vyriausybės programoje planuojamas įgyvendinti priemones šioje srityje. Kad priemonės būtų įgyvendintos numatyta apimtimi ir duotų planuojamą rezultatą, vykdysime šių priemonių įgyvendinimo stebėseną.

Lietuvos Respublikos Vyriausybei rekomenduojame:

Siekiant geresnio VVĮ valdymo politikos reglamentavimo, įgyvendinimo ir reguliarios nuosavybės politikos peržiūros:

1. Nustatyti valstybės tikslus ir numatyti jų poreikį, apimtis, atlikimo terminus (1 išvada).
2. Nustatyti kriterijus, kuriais kiekviena valstybės valdoma įmonė būtų skaidriai ir objektyviai priskiriama atitinkamai grupei (1A, 1B ir 2) pagal valstybės siekiamus tikslus (1, 9 išvados).
3. Užtikrinti Valdymo koordinavimo centro vykdomos VVĮ valdymo politikos įgyvendinimo koordinavimo veiklos nepriklausomumą (2 išvada).

4. Užtikrinti, kad būtų nustatyta pareiga valstybės valdomų įmonių valdybų nariams deklaruoti viešuosius ir privačius interesus (5 išvada).
5. Užtikrinti vieningos informacijos sklaidą apie valstybės valdomų įmonių veiklą tokiu būdu, kad duomenis būtų galima analizuoti, vertinti ir palyginti. (6 išvada).
6. Nustatyti detalią paramos teikimo tvarką, apimančią bendrus paramos skyrimo principus ir procedūras (7 išvada).
7. Nustatant kiekvienai valstybės valdomai įmonei vidutinę siektiną metinę nuosavo kapitalo kainą, kai yra naudojamas kapitalo aktyvų įkainojimo modelis (CAPM), papildomai atlikti ekspertinį vertinimą (12 išvada).

Lietuvos Respublikos ūkio ministerijai rekomenduojame:

8. Nustatyti specialiųjų įpareigojimų vykdymo bendrus kontrolės mechanizmo principus (1, 10, 11 išvados).

Tikimasi, kad audito išvados ir rekomendacijos paskatins iš esmės peržiūrėti valstybės valdomų įmonių valdymo politiką, padės Seimui ir Vyriausybei įgyvendinti pažangius įmonių valdymo praktikos standartus, atitinkančius visuomenės poreikius ir siejamus su šalies pažanga.