



Valstybinio audito ataskaitos santrauka

AR SAVIVALDYBIŲ KONTROLIUOJAMŲ
ĮMONIŲ VALDYSENA UŽTIKRINA
EFEKTYVIĄ IR SKAIDRIĄ ĮMONIŲ VEIKLĄ

2017 m. balandžio 25 d. Nr. VA-2017-P-30-1-9



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

SANTRUMPOS IR SĄVOKOS

Savivaldybės kontroliuojamos įmonės – savivaldybės įmonės, veikiančios pagal Valstybės ir savivaldybės įmonių įstatymą, akcinės bendrovės ir uždarnosios akcinės bendrovės, kurių akcijos, suteikiančios daugiau kaip 1/2 balsų visuotiniame akcininkų susirinkime, nuosavybės teisė priklauso savivaldybei, ir įmonės, kuriose savivaldybės gali paskirti daugiau kaip pusę įmonės administracijos, valdymo arba priežiūros tarnybos narių.

SKĮ – savivaldybės kontroliuojama įmonė.

AB – akcinė bendrovė.

UAB – uždaroji akcinė bendrovė.

SĮ – savivaldybės įmonė.

VĮ – valstybės įmonė.

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*).

Kolegialūs organai – SKĮ stebėtojų taryba, SKĮ valdyba.

Vienasmenis valdymo organas – SKĮ vadovas.

Kolegialus valdymo organas – SKĮ valdyba.

Kolegialus priežiūros organas – SKĮ stebėtojų taryba.

VKC – Valdymo koordinavimo centras. Tai Valstybės valdomų įmonių valdymo koordinavimo skyrius Valstybės turto banke, atliekantis Nuosavybės ir Skaidrumo gairėse numatytas funkcijas.

Nuosavybės gairės – Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2012-06-06 nutarimas Nr. 665 „Dėl Valstybės turtingų ir neturtingų teisių įgyvendinimo valstybės valdomose įmonėse tvarkos aprašo patvirtinimo“.

Skaidrumo gairės – Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2010-07-14 nutarimas Nr. 1052 „Dėl Valstybės valdomų įmonių veiklos skaidrumo užtikrinimo gairių aprašo patvirtinimo“.

Bendrinis tikslas – SKĮ valdysenos politikoje nustatytas iš SKĮ laukiamas rezultatas; kiek tai įmanoma, tikslai turėtų būti tokie, kuriuos būtų galima kiekybiškai įvertinti, pvz., finansiniai.

Finansinis tikslas – piniginiu ar procentiniu rodikliu išreikšta laukiama reikšmė, skirta siekti efektyvaus įmonės finansų valdymo, tvarios veiklos ir gražos investuotojui.

Ambicingas finansinis tikslas – toks finansinis tikslas, kurio reikšmė nustatoma atsiribojant nuo ankstesniais metais pasiektų rezultatų ir siekiant priartėti prie kitų panašių įmonių geriausių rezultatų.

Finansinių rodiklių analizė – priemonė, skirta dabartinei įmonių finansinei situacijai įvertinti ir numatyti galimus pokyčius ateityje.

ROA – turto graža. Tai įmonės turto panaudojimo efektyvumo finansinis rodiklis, apskaičiuojamas grynąjį pelną dalijant iš viso turto.

ROE – nuosavo kapitalo graža. Tai akcininkų investuoto kapitalo panaudojimo efektyvumo finansinis rodiklis, apskaičiuojamas grynąjį pelną dalijant iš viso nuosavo kapitalo.

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

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

SKĮ portfelis – visų Lietuvos SKĮ rinkinys.

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

Ūkinė veikla – gamybinė, komercinė, finansinė ar profesinė veikla, susijusi su prekių pirkimu ar pardavimu, išskyrus atvejus, kai fiziniai asmenys prekę įsigyja asmeniniams ir namų ūkio poreikiams tenkinti.

Prekė – kiekvienas pirkimo ar pardavimo objektas, įskaitant visų rūšių paslaugas, darbus, teises ar vertybinius popierius. Pirkimu ar pardavimu laikomas prekės perleidimas ar įsigijimas pagal pirkimo–pardavimo, tiekimo, rangos sutartis ar kitus sandorius. Prekei prilyginami daiktai (turtas), perduodami pagal nuomos ar panaudos sutartis.

SANTRAUKA

Savivaldybių kontroliuojamų įmonių (SKĮ) steigimas yra viena savivaldybių funkcijų, kuria užtikrinama, kad viešosiomis paslaugomis galėtų naudotis visi savivaldybės gyventojai ir kad šios paslaugos būtų teikiamos nuolat. Savivaldybė steigia naujus viešųjų paslaugų teikėjus tik tais atvejais, kai kiti teikėjai viešųjų paslaugų neteikia arba negali jų teikti gyventojams ekonomiškai ir geros kokybės¹. Šios įmonės steigiamos mokesčių mokėtojų lėšomis, o kai nepakanka nuosavų lėšų, jomis daromos investicijos, padengiami nuostoliai. SKĮ yra visų Lietuvos žmonių turtas, todėl svarbu ne tik užtikrinti nuolatinį viešųjų paslaugų teikimą – įmonių pasiekiami rezultatai turi nešti naudą visiems.

Viena iš sąlygų Lietuvai, norint įstoti į Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizaciją, yra reikalavimas didinti valstybės valdomų įmonių veiklos efektyvumą ir skaidrumą. To siekiant 2010 metais pradėta įgyvendinti šių įmonių pertvarka – nuspręsta joms taikyti teisinės normas ir standartus, atitinkančius EBPO Valstybės valdomų įmonių valdymo gaires.

Europos Komisija įvertino² nuo 2010 m. pasiektą pažangą šioje srityje ir atkreipė dėmesį, kad reikėtų pasinaudoti esama aktyvaus progreso situacija ir įmonių reformą išplėsti tiek, kad pažangios valdysenos principai būtų diegiami ir SKĮ, o EBPO VVĮ valdymo gairėse pažymėta, kad jos yra tinkamos savivaldybių kontroliuojamoms įmonėms.

Pagrindiniai SKĮ teikiamų paslaugų gavėjai yra gyventojai, dalį paslaugų teikia ir privatūs ūkio subjektai. Konkurencijos taryba yra ne kartą pripažinusi, kad SKĮ teikiamos privilegijos neužtikrina sąžiningos konkurencijos ir Konkurencijos įstatymo nuostatų laikymosi, todėl efektyvi ir skaidri jų veikla yra ne mažiau svarbi nei VVĮ.

Taikyti gaires neprivaloma, bet naudinga ir svarbu siekiant būti pažangių valstybių organizacijos dalimi. Kai kurios savivaldybės, pvz., Vilniaus miesto, matydamos pokyčių naudą, pradėjo SKĮ pertvarką ir siekia įdiegti EBPO gairėse įtvirtintus principus.

Lietuvai siekiant tapti EBPO nare, VVĮ pertvarkai skiriama daug dėmesio, o jų valdysena šalies mastu iki šiol nebuvo vertinta sistemiškai. Viešojoje erdvėje daug diskutuojama apie būtinybę gerinti šių įmonių rezultatus, didinti jų valdymo skaidrumą. Šios priežastys paskatino atlikti veiklos auditą.

Auditą atlikome numatę tikslą – įvertinti, ar SKĮ valdysena užtikrina efektyvią ir skaidrią jų veiklą. Atlikome visų Lietuvos SKĮ finansinių rodiklių analizę, o pasirinktose aštuoniose savivaldybėse ir trisdešimt dviejose jų kontroliuojamose įmonėse vertinome įmonių valdyseną – priemones, kurias taiko savivaldybės, siekdamos profesionaliosios šių įmonių valdymo, geresnio strateginio planavimo ir vadovavimo, finansinių ir socialinių rezultatų ir savivaldybių strateginių tikslų. Auditavome 2013–2015 metų duomenis ir, siekdami išsamiai vertinti, analizuodami tendencijas ir pokyčius naudojome ir kitų metų duomenimis.

Valstybė, siekdama didinti VVĮ veiklos efektyvumą ir skaidrumą, gerino šių įmonių valdyseną, priėmė tam reikalingus teisės aktus, VVĮ valdymo gaires, paremtas gero valdymo principais. Be to, valstybės institucijos ir jos įmonės (Ūkio ministerija, VKC ir kt.) disponuoja vertinga informacija įmonių valdysenos srityje. Pasigedome valstybės pagalbos SKĮ valdysenai gerinti – gairės ir VKC

¹ LR vietos savivaldos įstatymas, 1994-07-07 Nr. I -533 (2008-09-15 Nr. X-1722 redakcija), 8 str. 5 d., 9 str. 2 d.

² „State-Owned Enterprises in the EU: Lessons Learnt and Ways Forward in a Post-Crisis Context“, 2016.

teikiamos konsultacijos yra skirtos VVĮ. Todėl savivaldybėms ir SKĮ šiuo metu trūksta bendros metodikos, kuri būtų parengta atsižvelgiant į SKĮ veiklos ypatumus.

Savivaldybėse geros bendrovių valdymo praktikos principai netaikomi arba taikomi tik iš dalies, trūksta nuoseklaus ir visa apimančio požiūrio į įmonių valdymą. Savivaldybėms trūksta iniciatyvos atskirti komercines ir nekomercines SKĮ veiklas, nustatyti atitinkamus tikslus įmonėms ir kontroliuoti, ar jie pasiekti. Savivaldybės ne visais atvejais siekia, kad į valdybų sudėtį būtų įtraukiama nepriklausomų ir su įmonės veikla susijusių kompetentingų asmenų, viešinama ne visa svarbi informacija apie SKĮ, įmonių vadovų ir valdymo organų atlygio sistemos nepakankamai skatina didinti efektyvumą.

Vertindami SKĮ veiklos efektyvumą, analizavome finansinius rodiklius (nuosavo kapitalo grąžą, turto grąžą ir grynąjį pelningumą), SKĮ uždirbtus dividendus ir į savivaldybės biudžetą pervestą pelno dalį. Gerojo valdymo praktikos netaikymas ir paplitęs požiūris, kad SKĮ vienintelis tikslas – viešojo intereso tenkinimas, negalvojant, kiek tai kainuoja savivaldybių biudžetams, turi įtakos SKĮ rezultatams. Dividendai ir pelno įmokos yra panaudojami savivaldybių programoms įgyvendinti ir prisideda mažinant savivaldybių biudžetų deficitą. Ne visos SKĮ gali siekti pelningumo ir dividendų pajamingumo, tačiau, kaip teko įsitikinti, įmonės, net vykdančios ir nekomercines funkcijas, nevaldomos siekiant finansinio tvarumo, nes atnaujinti nusidėvėjusį įmonės turtą, planuoti plėtrą, gerinti teikiamų paslaugų kokybę ir mažinti kainą paslaugų vartotojams SKĮ gali tik būdamos finansiškai pajėgios.

Veiklos rezultatai įvairūs: dalis įmonių tendencingai nuostolingos, tačiau yra ir pelningų, savivaldybėms grąžą generuojančių įmonių. Bendri SKĮ portfelio rezultatai nėra geri. 2015 m. SKĮ portfelio grąžos rodikliai buvo neigiami. Esant tokiai situacijai, kyla grėsmė, kad ateityje bus neįmanoma užtikrinti įmonių portfelio finansinio tvarumo.

2015 metų pabaigoje šalyje veikė 271 SKĮ, kurių bendra nuosavo kapitalo vertė sudarė 1 257 mln. eurų. Apie 10 proc. jų vykdo ūkinę veiklą, kuri nėra susijusi su savivaldybių funkcijomis. Pastarieji Vietos savivaldos įstatymo pakeičia³ apribos savivaldybių galimybę steigti naujas kontroliuojamas įmones, vykdančias ūkinę komercinę veiklą, tačiau, pasinaudojant šiame įstatyme nustatytais kriterijais, ne mažiau svarbu įvertinti ir jau veikiančių įmonių reikalingumą. Savivaldybės turėtų periodiškai svartyti poreikį turėti kontroliuojamų įmonių, nepakanka iniciatyvos tobulinti SKĮ portfelį – atsisakyti SKĮ, kai ekonomiškai ir kokybiškai paslaugas teikia privatūs ūkio subjektai. Nors yra panašią veiklą vykdančių SKĮ, bendras įmones savivaldybės steigia tik išskirtiniais atvejais ir itin retai patiki viešųjų paslaugų teikimo funkcijas kitos savivaldybės kontroliuojamai įmonei.

Siekiant panaudoti VVĮ sukauptą patirtį, būtų naudinga, įtraukiant ir savivaldybes, parengti ir patvirtinti rekomendacinio pobūdžio SKĮ valdysenos gaires ir pagal kompetenciją teikti savivaldybėms metodinę pagalbą, kaip jos galėtų efektyviau įgyvendinti savininko teises SKĮ ir pasiekti geresnių veiklos rezultatų. Bendradarbiaujant tarpusavyje ir su už VVĮ pertvarką atsakingomis valstybės institucijomis, būtų užtikrinamas nuoseklus ir kryptingas bendrų modernios valdysenos principų diegimas visose savivaldybėse. Patiriant mažiausiai sąnaudų būtų sukuriama didžiausia nauda. Bendra SKĮ valdysenos politika suteiktų galimybę pagal vienodus kriterijus nustatyti įmonėms tikslus ir vertinti jų veiklos rezultatus, VKC teikiama pagalba didintų savivaldybių ir SKĮ kompetenciją valdybų sudarymo, strateginio planavimo ir skaidrumo didinimo srityse. Savivaldybės, pasinaudodamos gerosios valdymo praktikos patirtimi VVĮ, turėtų rodyti iniciatyvą ir diegti pažangios valdysenos principus

³ LR vietos savivaldos įstatymo Nr. I-533 4, 9 straipsnių pakeitimo ir įstatymo papildymo 9-1 straipsniu įstatymas, 2016-11-08 Nr. XII-2741.

kontroliuojamose įmonėse. Tai turėtų teigiamos įtakos savivaldybės biudžetui ir gyventojams teikiamų paslaugų kokybei, formuotų teigiamą visuomenės nuomonę apie savivaldybę.

Įvertinę audito metu surinktus įrodymus (taikydami teisės aktų, dokumentų ir duomenų analizės, skaičiavimo, palyginimo metodus), pateikiame audito rezultatus. Tinkamai įgyvendinus pateiktas rekomendacijas, būtų sukurtas veiksmingas savivaldybių kontroliuojamų įmonių rezultatyvios valdysenos ir skaidrios bei efektyvios jų veiklos pagrindas, o įmonių rezultatai duotų didesnę naudą visuomenei.

Audito išvadas suformulavome išnagrinėję nacionalinius teisės aktus, reglamentuojančius SKĮ steigimą, valdymą, savininko teises įgyvendinančių institucijų darbą reglamentuojančius dokumentus, išanalizavę EBPO rekomenduojamas įmonių valdysenos gaires, Lietuvos statistinius ir tyrimų duomenis.

IŠVADOS

1. Valstybė, siekdama didinti VVĮ veiklos efektyvumą ir skaidrumą, priėmė tam reikalingus teisės aktus, VVĮ valdymo gaires, paremtas gero valdymo principais, tačiau atlikta SKĮ valdysenos analizė parodė, kad savivaldybėse gerosios bendrovių valdymo praktikos principai netaikomi arba taikomi tik iš dalies, trūksta nuoseklaus ir visa apimančio požiūrio į įmonių valdyseną:
 - 1.1. savivaldybės nekelia kontroliuojamoms įmonėms bendrinių tikslų, nesukuria aiškios ir objektyvios įmonių veiklos rodiklių vertinimo sistemos, neužtikrina stiprių valdybų sudarymo, SKĮ strategijose nekeliama efektyvumo didinimo tikslų, įmonių vadovai nėra motyvuojami siekti SKĮ geresnių rezultatų;
 - 1.2. nepakankamai apibrėžtas svarbios informacijos apie SKĮ viešinimas, todėl informacija pateikiama nepatogiai, skirtingose vietose, fragmentais – apie skirtingas SKĮ pateikiama skirtinga informacija;
 - 1.3. valstybės lygmeniu nėra rengiama apibendrinanti SKĮ rodiklių analizė ir nesudaroma veiklos rezultatų ataskaita, todėl prarandama galimybė objektyviai įvertinti ir palyginti įmonių rezultatus šalies mastu, skleisti gerąją praktiką.
2. Savivaldybės periodiškai nesvarsto poreikio turėti kontroliuojamų įmonių. Apie 10 proc. SKĮ vykdo ūkinę veiklą, kuri nėra susijusi su savivaldybių funkcijomis. Nepakanka iniciatyvos optimizuoti SKĮ portfelį, todėl, nors yra panašią veiklą vykdančių SKĮ, bendras įmones savivaldybės steigia tik išskirtiniais atvejais ir itin retai patiki viešųjų paslaugų teikimo funkciją kitos savivaldybės kontroliuojamai įmonei.
3. Paplitęs požiūris, kad SKĮ vienintelis tikslas – viešojo intereso tenkinimas. Atnaujinti nusidėvėjusį įmonės turtą, planuoti plėtrą, gerinti teikiamų paslaugų kokybę ir mažinti kainą vartotojams SKĮ gali tik būdamos finansiškai pajėgios, tačiau SKĮ finansiniai veiklos rodikliai yra prasti:
 - 3.1. portfelio nuosavo kapitalo grąža 2015 m. buvo –0,42 proc. (Lietuvos vidurkis 2015 m. – 9,2 proc.; VVĮ – 4,4 proc.);
 - 3.2. turto grąža 2015 m. buvo –0,18 proc. (Lietuvos vidurkis 2015 m. – 6,4 proc.; VVĮ – 2,5 proc.);
 - 3.3. grynasis pelningumas 2015 m. buvo –0,69 proc. (Lietuvos vidurkis 2015 m. – 5,2 proc.; VVĮ – 10 proc.);
 - 3.4. 34 proc. visų SKĮ 2015 m. buvo nuostolingos, 25 proc. visų SKĮ uždirbo mažiau nei 15 tūkst. Eur pelno, todėl jų finansinis tvarumas ateityje gali būti nepakankamas, siekiant atnaujinti

nusidėvėjusį įmonės turtą, planuoti įmonės plėtrą, gerinti teikiamų paslaugų kokybę ir mažinti jų kainą paslaugų vartotojams;

- 3.5. maža dalis visų SKĮ duoda grąžą savivaldybėms – 75 proc. visų dividendų ir pelno įmokų 2015 m. uždirbo 2 proc. kontroliuojamų įmonių, bendra SKĮ dividendų ir pelno dalies suma 2015 m. sudarė 6,57 mln. Eur (esant vidutinei 9,2 proc. Lietuvos nuosavo kapitalo grąžos normai, tikėtinas šių įmonių grynas pelnas sudarytų 115 mln. Eur), todėl savivaldybės neišnaudoja galimybių dividendais ir pelno įmokomis mažinti savivaldybių biudžetų deficitą, gautus dividendus ir pelno įmokas panaudoti įgyvendinant savivaldybių programas.
4. Savivaldybės dažniausiai turi labiau ribotus nei valstybė žmogiškuosius ir finansinius išteklius gerojo valdymo praktikai taikyti, todėl joms itin svarbu pasinaudoti valstybės įdirbiu kuriant SKĮ valdysenos gaires. Geresnis SKĮ valdymas turės teigiamos įtakos savivaldybės biudžetui, formuos teigiamą visuomenės nuomonę apie savivaldybes ir paslaugų kokybę, padės kryptingai siekti profesionalesnio valdymo, geresnio strateginio planavimo ir vadovavimo, finansinių ir socialinių rezultatų bei savivaldybių tikslų.

REKOMENDACIJOS

Lietuvos Respublikos Vyriausybei

1. Įtraukus savivaldybes, parengti ir patvirtinti pertvarkant VVĮ taikomais principais paremtus savivaldybių turtinių ir neturtinių teisių įgyvendinimą SKĮ reglamentuojančių teisės aktų pakeitimus ir SKĮ valdysenos gaires (rekomendacijas), kad:
 - SKĮ reguliavimas ir turtinių bei neturtinių teisių įgyvendinimo reguliavimas VVĮ būtų suvienodintas, kartu laikantis ir savivaldos principų;
 - savivaldybėms būtų rekomenduojama, kaip atskirti komercines ir nekomercines veiklas, sudaryti valdymo organus ir kt.;
 - būtų apibrėžtas svarbios informacijos apie SKĮ viešinimas: siekdamas užtikrinti vienodą informacijos sklaidą, savivaldybės turėtų viešinti bent trejų pastarųjų metų informaciją apie SKĮ veiklą ir rezultatus;
 - būtų įvertintas periodinis SKĮ reikalingumo vertinimas ir kriterijai, kuriais remdamosi savivaldybės atliktų vertinimą, kad galėtų optimizuoti SKĮ portfelį ir jo valdymą – atsisakyti neefektyvių ir nebūtinų įmonių.

Lietuvos Respublikos ūkio ministerijai

2. Siekiant didesnio SKĮ veiklos viešumo ir skaidrumo, apsvarstyti galimybę pavesti VĮ Turto bankui (Valdymo koordinavimo centrui):
 - rengti kasmetinę apibendrintą SKĮ veiklos rodiklių analizę;
 - teikti metodinę pagalbą savivaldybėms įmonių tikslų ir rodiklių nustatymo, strategijų rengimo, tikslų siekimo vertinimo, nepriklausomų valdybos narių atrankos ir kitais su įmonių valdymu susijusiais klausimais;
 - parengti savivaldybių viešinamos informacijos apie SKĮ veiklą ir rezultatus formą. Informacija turėtų būti teikiama vienodu, analizei palankiu formatu, kad duomenys būtų palyginami.