



Valstybinio audito ataskaita

AR VALSTYBĖS IR SAVIVALDYBIŲ DALYVAVIMAS VALDANT VIEŠĄSIAS 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

TURINYS

<u>SANTRUMPOS IR SĄVOKOS</u>	<u>4</u>
<u>SANTRAUKA</u>	<u>5</u>
IŠVADOS	6
REKOMENDACIJOS	7
<u>IŽANGA</u>	<u>9</u>
<u>AUDITO REZULTATAI</u>	<u>13</u>
<u>1. Ar suformuota valstybės politika valstybės / savivaldybių viešųjų įstaigų steigimo, dalyvavimo jas valdant klausimais</u>	<u>13</u>
1.1. Bendros nuostatos dėl valstybės / savivaldybių buvimo viešųjų įstaigų savininke (dalininke) neapibrėžtos (nesuformuota valstybės strategija)	13
1.2. Šalyje neįgyvendinamos bendros valstybės / savivaldybių viešųjų įstaigų valdysenos priemonės	18
1.2.1. Nėra už viešųjų įstaigų politikos formavimą, veiklos reglamentavimą atsakingos institucijos	18
1.2.2. Tinkamai nekaupiama, neanalizuojama informacija apie viešąsias įstaigas, kurių dalininkės balsų turi valstybė / savivaldybės	19
1.2.3. Viešųjų įstaigų valdymo tobulinimas nenuoseklus, neapima savivaldybių viešųjų įstaigų steigimo ir valdymo	21
1.3. Ministerijos / savivaldybės dalyvaudamos valdant viešąsias įstaigas ne visada turi konkrečius ar išskirtinius tikslus	23
<u>2. Ar valstybės / savivaldybių viešųjų įstaigų valdymas užtikrina maksimalią naudą visuomenei</u>	<u>27</u>
2.1. Viešųjų įstaigų dalininkių (savininkių) teises ir pareigas valstybės / savivaldybių institucijos įgyvendina formaliai	28
2.1.1. Ar valstybės / savivaldybės institucijos dalyvauja nustatant viešųjų įstaigų veiklos tikslus, siektinus rodiklius	28
2.1.2. Ar valstybės / savivaldybių institucijos dalyvauja priimant sprendimus, skiriant viešųjų įstaigų valdymo organus, nustatant paslaugų, produkcijos kainas ir tarifus, vertinant viešųjų įstaigų veiklą	30
2.2. Neužtikrinama, kad savivaldybių viešosioms įstaigoms finansavimas iš savivaldybių biudžeto lėšų būtų skiriamas pagrįstai ir teisėtai	33

2.3. Valstybės institucijos, skirdamos viešosioms įstaigoms asignavimus ir pirkdamos iš jų paslaugas, neužtikrina racionalaus ir skaidraus valstybės biudžeto lėšų naudojimo	34
2.4. Nepakankamas viešųjų įstaigų veiklos viešumas	35
<u>3. Ar užtikrinamas valstybės / savivaldybės pasitraukimas iš viešųjų įstaigų</u>	<u>37</u>
<u>REKOMENDACIJŲ ĮGYVENDINIMO PLANAS</u>	<u>40</u>
<u>PRIEDAI</u>	<u>43</u>

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.

Nevyriausybinė 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 viešojo 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 Vyriausybės 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 nesiekiami 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 vykdomas 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 išvadą 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 neaišku, 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 nekaupiamas, 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).

IŽANGA

Viešoji įstaiga – tai pelno nesiekiantis 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 veiklą. Viešosios įstaigos steigėjai gali būti valstybė, savivaldybė ir kiti iš įstaigos veiklos nesiekiantys sau naudos asmenys (1 pav.).

1 pav. Viešosios įstaigos apibrėžtis

Steigėjai	Iš įstaigos veiklos nesiekiantys sau naudos asmenys: valstybė, savivaldybės, kiti. Steigėjų skaičius neribojamas.
Steigimas	Steigiama sutartimi ar aktu, jei steigėja valstybė – Vyriausybės nutarimu, jei savivaldybė – savivaldybės tarybos sprendimu. Pasirašo visi steigėjai.
Dalininkai	Fizinis / juridinis asmuo, įstatymų ir įstaigos įstatų nustatyta tvarka perdavęs jai įnašą, turintis nustatytas dalininko teises, taip pat asmuo, kuriam dalininko teisės perleistos istatu ar įstatymu nustatyta tvarka.
Savininkas	Vienintelis įstaigos dalininkas. Savininko raštiški sprendimai prilyginami visuotinio dalininkų susirinkimo sprendimams.
Organai	Visuotinis dalininkų susirinkimas; vienasmenis valdymo organas – įstaigos vadovas. Gali būti kolegialūs valdymo organai (numatyti įstatuose).
Valdymas	Visuotinis dalininkų susirinkimas: keičia įstaigos įstatus; nustato paslaugų, darbų bei produkcijos kainas ir tarifus ar jų nustatymo taisykles; skiria ir atšaukia vadovą, nustato jo darbo sutarties sąlygas; tvirtina metinių finansinių ataskaitų rinkinį; priima sprendimą pertvarkyti, likviduoti įstaigą ir kt.
Veiklos sritys	Švietimo, mokymo ir mokslinė, kultūros, sveikatos priežiūros, aplinkos apsaugos, sporto plėtojimo, socialinės ar teisinės pagalbos teikimo, kitokia visuomenei naudinga veikla. Viešoji įstaiga turi teisę verstis įstatymų nedraudžiama ūkine komercine veikla, kuri yra neatsiejama susijusi su jos veiklos tikslais.
Pelno naudojimas	Gautas pelnas gali būti naudojamas tik įstatuose nustatytiems įstaigos veiklos tikslams siekti. Jis negali būti skiriamas dalininkams, viešosios įstaigos organų nariams, darbuotojų premijoms išmokėti.

Šaltinis – Viešųjų įstaigų įstatymas

Viešąsias įstaigas steigti, būti jų savininkais ar dalininkais gali fiziniai ir juridiniai asmenys. Juridinių asmenų registro duomenimis, Lietuvoje yra 10 128 viešosios įstaigos.

Lietuvoje yra taip susiklostę, kad valstybės ir savivaldybių institucijos, kartu su kitais juridiniais ar fiziniais asmenimis (privatiu ar nevyriausybinio sektoriumi) tapdamos viešųjų įstaigų dalininkėmis, dalyvauja ir jų veikloje. Valstybės sprendimas steigti viešąją įstaigą arba tapti jos dalininke įtvirtinamas Vyriausybės nutarimu, savivaldybės – savivaldybės tarybos sprendimu.

Ministerijų ir savivaldybių pateiktais duomenimis, Lietuvoje 2016 m. buvo 668 viešosios įstaigos, kurių savininkė (dalininkė) valstybė ar savivaldybė (1 lentelė), šis skaičius nesiekia 7 proc. visų šalies viešųjų įstaigų.

1 lentelė. Valstybės / savivaldybių viešųjų įstaigų skaičius ir kaip jose įgyvendinamos teisės

Įgyvendinamos teisės	Ministerijų VŠĮ		Savivaldybių VŠĮ		Bendrai	
	skaičius	proc.	skaičius	proc.	skaičius	proc.
Savininkės (dalininkės), turinčios balsų daugumą	92	70	371	68	463	68
Dalininkės, turinčios 50 proc. balsų	20	15	50	9	70 (67*)	10
Dalininkės	19	15	127	23	146 (138**)	22
iš viso	131	100	548	100	679 (668***)	100

* 3 viešųjų įstaigų dalininkės yra ir valstybė, ir savivaldybės

** 8 viešųjų įstaigų dalininkės yra valstybė ir savivaldybės kartu su kitais juridiniais asmenimis

***viešųjų įstaigų, kurių dalininkėmis (savininkėmis) yra valstybė / savivaldybės, skaičius

Šaltinis – aukščiausioji audito institucija

Valstybė ar savivaldybės dalyvauja steigiant ir valdant viešąsias įstaigas dviem būdais: sutarties ar steigimo akto pagrindu tampa įstaigos steigėja⁹ arba savininke (dalininke) – perduodant ar investuojant valstybei ar savivaldybei nuosavybės teise priklausančią turtą¹⁰. Valstybės ir savivaldybių investicijos į viešąsias įstaigas 2015 m. sudarė 169 mln. Eur: valstybės investicijos – 125 mln. Eur, savivaldybių – 44 mln. Eur (2 lentelė).

2 lentelė. Į valstybės ir savivaldybių viešąsias įstaigas investuotas turtas ir lėšos (mln. Eur), 2015 m.

Investuota	Turtu	Lėšomis	Iš viso
Valstybės dalininkės (savininkės) įnašas	120,66	4,28	124,94
Savivaldybių dalininkių (savininkių) įnašas	24,11	20,36	44,47
Iš viso	144,77	24,64	169,41

Šaltinis – aukščiausioji audito institucija

Daugiausia valstybės / savivaldybių viešųjų įstaigų veikia asmens sveikatos priežiūros srityje, švietimo ir mokslo bei ekonomikos (ūkio, žemės ūkio, susisiekimo ir pan.) srityse (3 lentelė).

3 lentelė. Valstybės ir savivaldybių viešųjų įstaigų pasiskirstymas pagal veiklos sritis

Veiklos sritis	Valstybės VŠĮ		Savivaldybių VŠĮ	
	skaičius	proc.	skaičius	proc.
Asmens sveikatos priežiūros	19	15	243	44
Švietimo ir mokslo	63	48	39	7
Ekonomikos (ūkio, žemės ūkio, susisiekimo ir pan.)	24	18	45	8
Kultūros	12	9	53	10
Sporto	8	6	55	10
Turizmo	2	1,5	38	7
Socialinės apsaugos	1	1	32	6
Kitos sritys	2	1,5	43	8
Iš viso	131	100	548	100

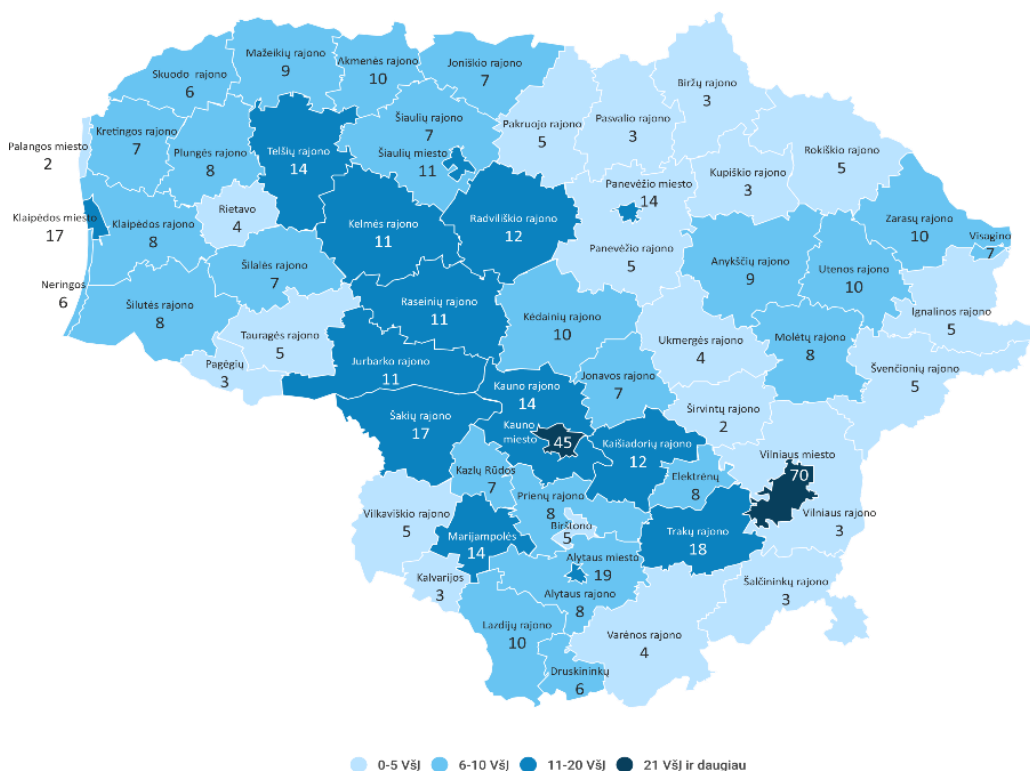
Šaltinis – aukščiausioji audito institucija

2 paveiksle pateikiame informaciją, kaip šalyje pasiskirstęs savivaldybių viešųjų įstaigų skaičius.

⁹ Lietuvos Respublikos viešųjų įstaigų įstatymas, 4-7 str.

¹⁰ Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybių turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo įstatymas, 1998-05-12 Nr. VIII-729, 22 str.

2 pav. Viešųjų įstaigų, kuriose savivaldos institucijos įgyvendina savininkės / dalininkės teises ir pareigas, skaičius savivaldybėse **3**



Šaltinis – aukščiausioji audito institucija

Detalesnė informacija apie savivaldybių viešųjų įstaigų skaičių ir jų pasiskirstymą pagal veiklos sritis pateikta 2 priede.

Tai, kaip valstybės / savivaldybių turtas turi būti naudojamas viešosiose įstaigose, nustato įstatymas¹¹. Vyriausybė nustatė taisykles, kaip įgyvendinti valstybės ir savivaldybių kaip viešųjų įstaigų savininkių (dalininkių) turtines ir neturtines teises¹².

Viešosios įstaigos, kurias valdant dalyvauja valstybė ar savivaldybės, dalyvauja bendroje viešųjų paslaugų rinkoje, kurioje yra ir kitų subjektų, galinčių teikti tokias pat paslaugas. Viešosioms įstaigoms, kurių savininkė (dalininkė) yra valstybė, įstatymais gali būti suteikiami viešojo administravimo įgaliojimai¹³.

Keičiantis valdžios institucijų vaidmeniui ir įgyvendinant strateginius valstybės raidos dokumentus, vis daugiau funkcijų perduodama privačiam ar nevyriausybiniam sektoriui, siekiama, kad valstybės institucijos atliktų tik politikos formuotojo vaidmenį, taip pat siekiama gerinti sąlygas nevyriausybiniams organizacijoms teikti viešąsias paslaugas¹⁴. Vyriausybės nuolat tobulina viešąjį valdymą: valstybės viešųjų įstaigų klausimus svarstė ir siūlymus teikė Valstybės valdymo tobulinimo komisija (2009–2012 m.), nuo 2013 m. – Viešojo valdymo tobulinimo komisija. Nuo 2009 m. optimizuojamas viešųjų įstaigų tinklas. Vyriausybės pavedimu 2015–2016 m. ministerijos, įgyvendinančios valstybės kaip viešųjų įstaigų dalininkės teises ir pareigas, vertino, ar valstybei tikslinga likti viešųjų įstaigų dalininke.

¹¹ Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybių turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo įstatymas.

¹² Valstybės ir savivaldybių turtinių ir neturtinių teisių įgyvendinimo viešosiose įstaigose taisyklės, patvirtintos Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2007-09-26 nutarimu Nr. 1025.

¹³ Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas, 2 str. 1 d.

¹⁴ 2014–2020 metų nacionalinė pažangos programa, patvirtinta Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2012-11-28 nutarimu Nr. 1482.

Šalyje vykdomos priemonės nenuoseklios, ankstesnių laikotarpių Vyriausybės komisijų rekomendacijos nebuvo įgyvendintos, pavyzdžiui, jeigu viešoji įstaiga nedalyvauja valstybės valdyme, ji neturėtų būti viešojo administravimo subjektas. Valstybės viešųjų įstaigų tikslingumo klausimus ministerijos sprendžia atskirai, o savivaldybių veiklos, susijusios su viešųjų įstaigų steigimu ir valdymu, šios priemonės iš viso neapima.

Vertinant tikslingumą valstybei ar savivaldybėms būti viešųjų įstaigų savininke (dalininke), iki šiol nebuvo keliami esminiai klausimai: kaip valdomos valstybės / savivaldybių viešosios įstaigos laikantis įstatyme įtvirtintų¹⁵ valstybės ir savivaldybių turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo visuomeninės naudos ir efektyvumo principų; kokią išskirtinę naudą visuomenei teikia valstybės / savivaldybių dalyvavimas būtent viešosios įstaigos teisinės formos juridinių asmenų veikloje.

Auditas atliktas vadovaujantis Valstybinio audito reikalavimais¹⁶ ir tarptautiniais aukščiausiųjų audito institucijų standartais¹⁷. Atlikdami auditą darėme prielaidą, kad visi auditoriams pateikti dokumentai yra teisingi, išsamūs ir galutiniai, o jų kopijos atitinka originalus. Audito apribojimus taikėme sveikatos priežiūros, profesinio mokymo viešųjų įstaigų, universitetų valdymo klausimams, atsižvelgę į atskirą tų sričių reglamentavimą, atliktus ir atliekamus kitus valstybinius auditus. Audito metodai ir procedūros pateikti ataskaitos 1 priede.

¹⁵ Lietuvos Respublikos Valstybės ir savivaldybių turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo įstatymas, 9 str.

¹⁶ Lietuvos Respublikos valstybės kontrolieriaus 2002-02-21 įsakymas Nr. V-26 „Dėl Valstybinio audito reikalavimų patvirtinimo“.

¹⁷ 3000-asis TAAIS „Veiklos audito įgyvendinimo gairės“ ir 3100-asis TAAIS „Veiklos audito gairės: pagrindiniai principai“.

AUDITO REZULTATAI

1. AR SUFORMUOTA VALSTYBĖS POLITIKA VALSTYBĖS / SAVIVALDYBIŲ VIEŠŲJŲ ĮSTAIGŲ STEIGIMO, DALYVAVIMO JAS VALDANT KLAUSIMAI

Valstybės politika yra suprantama kaip suderinta valstybės politikų valia, nustatytos ir Seimo bei Vyriausybės teisės aktais įtvirtintos valstybės valdymo, ekonomikos, verslo, kitų visuomeninių santykių sričių vystymosi kryptys, prioritetai ir jų pasiekimo būdai.

Vertindami, ar suformuota valstybės politika dėl valstybės / savivaldybių viešųjų įstaigų steigimo ir dalyvavimo jas valdant, siekėme atsakyti į klausimus:

- ar apibrėžtos bendros valstybės nuostatos dėl buvimo viešųjų įstaigų savininke (dalininke);
- ar šalies mastu įgyvendinamos bendros valstybės viešųjų įstaigų valdysenos priemonės.

1.1. Bendros nuostatos dėl valstybės / savivaldybių buvimo viešųjų įstaigų savininke (dalininke) neapibrėžtos (nesuformuota valstybės strategija)

Vadovaudamiesi veiklos ir procesų valdymo ir administravimo praktika ir principais, audito metu laikėmės nuostatos, kad bendros valstybės nuostatos dėl buvimo viešųjų įstaigų savininke / dalininke apibrėžtos, kai:

- nustatyti konkretūs valstybės tikslai, kurių siekiama dalyvaujant valstybės / savivaldybių viešųjų įstaigų valdyme ir kurių negalima pasiekti nedalyvaujant valstybei / savivaldybėms;
- nustatyti kriterijai, pagal kuriuos valstybė / savivaldybės pasirenka viešosios įstaigos teisinę formą;
- viešosios įstaigos veikla susijusi su valstybės prisiimtų ar vietos savivaldai pavestų funkcijų įgyvendinimu; valstybės / savivaldybių viešosios įstaigos atlieka valstybės ar savivaldybių funkcijas – vykdo viešąjį administravimą arba teikia viešąsias paslaugas.

Nenustatyti valstybės tikslai, kurių siekiama steigiant ir valdant valstybės / savivaldybių viešąsias įstaigas

Strateginiuose dokumentuose¹⁸ nėra nustatytų valstybės tikslų teikti viešąsias paslaugas steigiant ir valdant viešąsias įstaigas. Be to, nei strateginiuose dokumentuose, nei teisės aktuose nėra apibrėžta, kada ir kokiais atvejais valstybė / savivaldybės dalyvauja tam tikroje viešosios įstaigos vykdomoje veikloje ir ko ji siekia dalyvaudama joje. Pavyzdžiui, valstybės / savivaldybės dalyvavimas tam tikroje veikloje galėtų būti tikslingas tada, kai privatusis ar nevyriausybinių sektorių neužtikrina viešųjų paslaugų teikimo. Išskirtinumu laikytume viešąjį interesą tenkinančią pelno nesiekiančių sveikatos priežiūros ir mokymo įstaigų veiklą, kildinamą iš Lietuvos Respublikos Konstitucijoje nustatytų valstybės įsipareigojimų¹⁹.

¹⁸ Valstybės pažangos strategija „Lietuvos pažangos strategija „Lietuva 2030“, patvirtinta Lietuvos Respublikos Seimo 2012-05-15 nutarimu Nr. XI-2015; 2014–2020 metų nacionalinė pažangos programa, patvirtinta Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2012-11-28 nutarimu Nr. 1482.

¹⁹ Lietuvos Respublikos Konstitucija, 53 str.: „Valstybė rūpinasi žmonių sveikata ir laiduoja medicinos pagalbą bei paslaugas žmogui susirgus <...>“, 41 str. „Mokymas valstybinėse ir savivaldybių bendrojo lavinimo, profesinėse bei aukštesniosiose mokyklose yra nemokamas. Aukštasis mokslas prieinamas visiems pagal kiekvieno žmogaus sugebėjimus. Gerai besimokantiems piliečiams valstybinėse aukštesniose mokyklose laiduojamas nemokamas mokslas“.

Teisės aktuose nėra nustatytų išskirtinių kriterijų, specialios paskirties ar kitokio valstybės / savivaldybių viešųjų įstaigų išskirtinumo privačių asmenų įsteigtų viešųjų įstaigų atžvilgiu. Valstybės raidos dokumentuose įvardijamas siekis daugiau viešųjų paslaugų perduoti teikti nevyriausybiniam sektoriui.

Pavyzdys

Nacionalinėje pažangos programoje numatyti siekiai didinti viešųjų paslaugų prieinamumą, gerinti paslaugų kokybę ir prieinamumą²⁰.

Vienas iš įvardytų siekiamų valstybės pokyčių būdų yra sumanus valdymas: nustatyti aiškius veiklos prioritetus, optimizuoti institucijų veiklos mastą, nuolat analizuoti atliekamas funkcijas ir atsakyti netikslingos ar perteklinės veiklos, sudaryti realias galimybes viešąsias paslaugas teikti ne tik valdžios institucijoms, bet ir bendruomenėms, nevyriausybiniams organizacijoms ir privačiam sektoriui²¹.

Kaip juridiniai asmenys viešosios įstaigos Mokslo ir studijų įstatyme yra įtvirtintos valstybinės aukštosios mokyklos (universitetai ir kolegijos²²).

Teisės aktai nustato, kad tam tikrą veiklą vykdantys juridiniai asmenys gali būti viešosios arba kitos teisinės formos įstaigos, tačiau nenustato tokio pasirinkimo kriterijų (4 lentelė). Nesant tokių kriterijų sprendimai dėl viešųjų ir biudžetinių įstaigų steigimo ar jų pertvarkymo į vieną iš šių teisinių formų bus subjektyvūs ir neskaidrūs.

4 lentelė. Įstaigos, kurių teisinė forma gali būti biudžetinė įstaiga arba viešoji įstaiga

Įstaigos	Teisės aktas	Teisinės formos pasirinkimo kriterijai
Valstybės ir savivaldybių asmens sveikatos priežiūros ir visuomenės sveikatos įstaigos	Sveikatos priežiūros įstaigų įstatymas ²³	Kriterijai nenustatyti
Valstybinės ir savivaldybių mokyklos	Švietimo įstatymas ²⁴	Kriterijai nenustatyti
Valstybinės ir savivaldybių profesinio mokymo įstaigos	Profesinio mokymo įstatymas ²⁵	Kriterijai nenustatyti
Valstybiniai mokslinio tyrimo institutai	Mokslo ir studijų įstatymas ²⁶	kriterijai nenustatyti
Nacionaliniai teatrai, valstybiniai teatrai ir valstybinės koncertinės įstaigos, savivaldybių teatrai ir savivaldybių koncertinės įstaigos	Profesionaliojo scenos meno įstatymas ²⁷	Kriterijai nenustatyti
Savivaldybių priešgaisrinės tarnybos	Priešgaisrinės saugos įstatymas ²⁸	Kriterijai nenustatyti

Šaltinis – aukščiausioji audito institucija

Valstybėje nesant nustatytų aiškių reikalavimų ar kriterijų, kuriais remiantis parenkama įstaigos teisinė forma, jų neturi ir institucijos, įgyvendinančios tų įstaigų savininkų (dalininkų) teises ir pareigas. Iš analizuotų 35 valstybės viešųjų įstaigų²⁹, nė vienu atveju jų dalininkai pakankamai aiškiai nenurodė apibrėžtų kriterijų, kuriais remiantis įstaigai parinkta būtent viešosios įstaigos

²⁰ Nacionalinė pažangos programa, 2.1.4, 5.3.1 ir 7.1.3. uždaviniai.

²¹ Valstybės pažangos strategija „Lietuvos pažangos strategija „Lietuva 2030“, 4.4, 7.8.1 ir 7.8.2 p.

²² Lietuvos Respublikos mokslo ir studijų įstatymas, 6 str. 4 d.

²³ Lietuvos Respublikos sveikatos priežiūros įstaigų įstatymas, 1996-06-06 Nr. I-1367, 3 str.

²⁴ Lietuvos Respublikos švietimo įstatymas, 1991-06-25 Nr. I-1489, 43 str. 1 d.

²⁵ Lietuvos Respublikos profesinio mokymo įstatymas, 1997-10-14 Nr. VIII-450, 13 str. 3 ir 4 d.

²⁶ Lietuvos Respublikos mokslo ir studijų įstatymas, 2009-04-306 Nr. XI-242, 12 str. 5 d.

²⁷ Lietuvos Respublikos profesionaliojo scenos meno įstatymas, 2004-06-01 Nr. IX-2257, 6 str. 1 d.

²⁸ Lietuvos Respublikos priešgaisrinės saugos įstatymas, 2002-12-05 Nr. IX-1225, 2 str. 12 d.

²⁹ Nevertintos sveikatos priežiūros, mokslo ir mokymo, profesinio rengimo, kultūros įstaigos.

teisinė forma. Institucijos nurodė tik tam tikras subjektyvaus pobūdžio aplinkybes, lėmusias teisinės formos parinkimą, tačiau 21 iš 35 (daugiau nei pusė) institucijų nepateikė aiškaus atsakymo arba teigė neturinčios informacijos apie praeityje priimtus sprendimus (5 lentelė).

5 lentelė. Valstybės institucijų nurodytos aplinkybės, kodėl valstybės viešosioms įstaigoms parinkta būtent viešosios įstaigos teisinė forma

Aplinkybės	VšĮ skaičius
Vykdomos viešojo administravimo funkcijos	5
Lankstesni darbo santykiai ir mokėjimo už darbą reglamentavimas	3
Dalyvauja skirstant ES paramą	3
Politikų siūlymai svarstant / priimant teisės aktus Seime	3
Negalėjo aiškiai įvardyti priežasčių kodėl buvo įsteigta būtent viešoji įstaiga	21

Šaltinis – aukščiausioji audito institucija

Vienais atvejais viešosios įstaigos buvo iš karto įsteigtos kaip viešosios (VšĮ Europos vartotojų centras, VšĮ Lietuvos verslo paramos agentūra, VšĮ „Plačiajuostis internetas“ ir kt.), kitais atvejais – pertvarkytos iš biudžetinės įstaigos (VšĮ Būsto energijos taupymo agentūra) arba įsteigta likvidavus valstybės įmonę (VšĮ Kelių transporto ir tyrimų institutas). Audito metu nepavyko nustatyti vienodų ir aiškių įstaigos teisinės formos parinkimo motyvų, paremtų, pavyzdžiui, skirtingos teisinės formos juridinius asmenis reglamentuojančių teisės aktų nuostatomis ar privalumų ir trūkumų argumentuotu palyginimu.

Valstybinio audito ataskaitoje „Žmogiškųjų išteklių valdymas viešojo administravimo institucijose“³⁰ pažymėta, kad, Viešojo administravimo įstatymu suteikus teisę viešosioms įstaigoms, valstybės įmonėms ar kitiems juridiniams asmenims atlikti viešojo administravimo funkcijas, tapo neaiškūs skirtumai tarp viešosios įstaigos, valstybės įmonės ir biudžetinės įstaigos, nes vykdoma viešojo administravimo veikla nėra esminis jų skirtumas.

Vyriausybė, siekdama tobulinti viešąjį valdymą, 2009 metais pasisakė, kad viešoji įstaiga neturėtų būti viešojo administravimo subjektas, tačiau siūlymas nebuvo įgyvendintas, o viešųjų įstaigų, vykdančių viešąjį administravimą³¹, skaičius išaugo dvigubai (6 lentelė).

6 lentelė. Viešųjų įstaigų, vykdančių viešąjį administravimą, skaičiaus 2009 ir 2016 m. palyginimas

Vyriausybės 2009-07-22 pasitarimo protokolinis sprendimas Nr. 60: „Pritarti, kad viešoji įstaiga neturėtų būti viešojo administravimo subjektas, išskyrus jau veikiančias viešąsias įstaigas“*:	Ministerijų 2016 m. pateikti duomenys apie valstybės viešąsias įstaigas, kurios yra viešojo administravimo subjektai:
1) Lietuvos aplinkos apsaugos investicijų fondą, 2) Centrinę projektų valdymo agentūrą, 3) Spaudos, radijo ir televizijos rėmimo fondą, 4) INTERREG jungtinį techninį sekretariatą, 5) Ignalinos atominės elektrinės regiono plėtros agentūrą, 6) Lietuvos verslo paramos agentūrą. *Šioms įstaigoms viešojo administravimo įgaliojimai suteikti įstatymu arba Vyriausybės nutarimu, priimtu vadovaujantis tiesiogiai	1) Centrinė projektų valdymo agentūra, 2) Jungtinis techninis sekretoriatas, 3) Lietuvos verslo paramos agentūra, 4) CPO LT, 5) „Investuok Lietuvoje“, 6) Lietuvos žemės ūkio konsultavimo tarnyba, 7) „Ekoagros“, 8) Technikos priežiūros tarnyba, 9) Europos socialinio fondo agentūra, 10) Spaudos, radijo ir televizijos rėmimo fondas, 11) Būsto energijos taupymo agentūra,

³⁰ 2017-02-13 Nr. VA-P-10-1-1.

³¹ Viešosios įstaigos prie viešojo administravimo institucijų priskirtos pagal valstybę kaip jų dalinę atstovaujančių ministerijų atsakymus.

taikomais Europos Sąjungos teisės aktais, tarptautinėmis sutartimis, nustatančiais Europos Sąjungos ar atskirų valstybių finansinės paramos, teikiamos Lietuvai, administravimo tvarką.	12) Jaunimo tarptautinio bendradarbiavimo agentūra, 13) Mokslo ir studijų stebėsenos ir analizės centras (nuo 2017-01-01 Vyriausybės 2016-11-16 nutarimu Nr. 1151 iš biudžetinės įstaigos pertvarkytas į viešąją įstaigą).
---	---

Šaltinis – aukščiausioji audito institucija

Vienas iš ministerijų pateikiamų argumentų, kodėl viešojo administravimo įgaliojimai suteikiami viešosioms įstaigoms – tai galimybė šiose įstaigose mokėti konkurencingus atlyginimus ir taip pritraukti aukštesnės kvalifikacijos specialistų. Aukščiausiosios audito institucijos vertinimu³², tokia valstybės politika yra ydinga ir neperspektyvi, nes selektyviai sprendžiama kvalifikuotų darbuotojų trūkumo problema tik tam tikrose viešojo administravimo srityse, o kvalifikuoti viešojo administravimo darbuotojai reikalingi visose viešojo administravimo srityse.

Pavyzdys

Mokslo ir studijų stebėsenos ir analizės centras iki 2017-01-01 veikė kaip biudžetinė įstaiga, po to buvo pertvarkyta į viešąją įstaigą. Toks sprendimas motyvuojamas šiais viešosios įstaigos teisinės formos pranašumais: įstaigai sudaromos sąlygos lanksčiai veikti nuolat besikeičiančioje mokslo ir studijų aplinkoje, pritraukti aukšto lygio ekspertus, darbuotojus ir jiems mokėti tinkamą atlyginimą; viešoji įstaiga gautas pajamas gali investuoti į įstaigos veiklos gerinimą, turi didesnę laisvę priimti sprendimus kaip įgyvendinti numatytus uždavinius; sudaromos galimybės formuoti ekspertų komandas, dalyvauti veikloje organizacijų, kurios veikia su Mokslo ir studijų stebėsenos ir analizės centro veikla susijusiose srityse, galimybės įsitraukti į tarptautinius ekspertinius tinklus.

Galiojantis teisinis reglamentavimas sukuria situaciją, kai viešajame valdyme dalyvaujančios institucijos ne tik nevienodai taiko skirtingų juridinių asmenų teisinių formų pasirinkimo motyvus ir kriterijus, bet ir skirtingai vertina teisės aktų nuostatas dėl valstybės funkcijų priskyrimo vienai ar kitai sričiai.

Teisės aktuose nenustatyta kriterijų, kuriais vadovaudamasi valstybės ar savivaldybės institucijos, atsižvelgdamos į vykdomą veiklą pasirinktų tinkamiausią įstaigos teisinę formą. Teisės aktuose jų samprata ir numatyti veiklos tikslai iš esmės nesiskiria³³, tai tik skirtingai įvardijamas valstybės funkcijų vykdymas. Turėtų būti sukurta aiškesnė valstybės funkcijų ir jas įgyvendinančių įstaigų sistema.

Valstybės funkcijų samprata ir apimtis nėra aiški, todėl neaiškus valstybės dalyvavimo valdant viešąsias įstaigas tikslingumas

Atlikdami auditą vadovavomės teisės aktuose ir Konstitucinio Teismo suformuota praktika, kad valstybė ir savivaldybės atlieka tik atitinkamai valstybės ir savivaldybių funkcijas, todėl turi dalyvauti valdant tik tas viešąsias įstaigas, kurios vykdo valstybės ir savivaldybių funkcijas. Jei viešoji įstaiga vykdo kitą visuomenei naudingą veiklą, kurios valstybė teisės aktais nėra priskyrusi prie viešojo administravimo arba viešųjų paslaugų, šios įstaigos valdyme valstybė / savivaldybė neturėtų dalyvauti. Vietos savivaldos įstatymo 5 straipsnio 2 dalyje nurodyta, kad savivaldybių funkcijos pagal veiklos pobūdį skirstomos į vietos valdžios, viešojo administravimo ir viešųjų paslaugų teikimo.

Kas vykdo viešąjį administravimą ir teikia viešąsias paslaugas savivaldybėse

Viešojo administravimo funkcijas įstatymų nustatyta tvarka atlieka savivaldybės taryba, meras, savivaldybės vykdomoji institucija (vykdomosios institucijos), kiti savivaldybės įstaigų ir tarnybų vadovai, valstybės tarnautojai, kuriems teisės aktai ar savivaldybės tarybos sprendimai suteikia viešojo administravimo teises savivaldybės teritorijoje.

³² Valstybinio audito ataskaita „Žmogiškųjų išteklių valdymas viešojo administravimo institucijose“, 2017-02-13 Nr. VA-P-10-1-1.

³³ Lietuvos Respublikos viešųjų įstaigų įstatymas, 2 str.; Lietuvos Respublikos biudžetinių įstaigų įstatymas, 1995-12-05 Nr. I-1113 5 str.; Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybių įmonių įstatymas, 1994-12-21 Nr. I-722, 2 str.

Viešąsias paslaugas teikia savivaldybių įsteigti paslaugų teikėjai arba pagal sudarytas sutartis kiti viešai pasirenkami fiziniai ar juridiniai asmenys.

Valstybės funkcijų klasifikacija teisės aktuose nepateikta, tačiau išaiškinimą, kas yra valstybės funkcijos, pateikė Konstitucinis Teismas, kaip valstybės funkcijas nurodęs viešąjį administravimą arba viešųjų paslaugų teikimą³⁴.

Kadangi įstatymu ar Vyriausybės nutarimu viešojo administravimo įgaliojimai suteikiami konkrečioms viešosioms įstaigoms, audito metu nustatyta, kad šiuo metu viešojo administravimo funkcijas vykdo 13 (iš 61³⁵) valstybės viešųjų įstaigų. Valstybinio audito metu nustatėme, kad *viešojo administravimo sąvoka nėra aiški*.

Pavyzdys

■ Susisiekimo ministerijos parengtame Kelių įstatymo projekte³⁶ buvo nustatyta: „5. Susisiekimo ministerijos įgaliota institucija teikia kelių tiesimo, statybos, rekonstrukcijos, taisymo (remonto) ir priežiūros darbų planavimui, projektavimui bei atliktų darbų kokybės įvertinimui reikalingas viešąsias paslaugas <...>“.

Svarstant įstatymo projektą Seime šios funkcijos nepagrįstai buvo pavadintos viešojo administravimo funkcijomis ir įstatyme įrašyta, kad jas vykdo viešosios įstaigos teisinę formą turinti įstaiga, kuri, kaip ir biudžetinė įstaiga, bus išlaikoma iš valstybės biudžeto³⁷.

■ Žemės ūkio ministerija nurodė, kad viešuoju administravimu laiko viešosios įstaigos Lietuvos žemės ūkio konsultavimo tarnybos vykdomą duomenų rinkimo ir jų apdorojimo bei jų stebėsenos veiklą, nors tokios veiklos teisės aktai prie viešojo administravimo sričių nepriskiria³⁸. Taip pat nurodė, kad viešosios įstaigos „Ekoagros“ vykdomą ekologinės žemės ūkio produkcijos sertifikavimo veiklą priskiria prie viešojo administravimo funkcijų, o Socialinės apsaugos ir darbo ministerija nurodė, kad viešosios įstaigos Technikos priežiūros tarnybos vykdoma panaši sertifikavimo, atitikties vertinimo ir ūkio subjektų priežiūros veikla nėra viešasis administravimas.

Viešąsias paslaugas teikiančios viešosios įstaigos įstatymuose nenurodomos. Be to, atitinkamos srities įstatyme prie atitinkamų viešųjų įstaigų vykdomų funkcijų nėra nurodoma, kad tai yra laikoma viešosiomis paslaugomis. Todėl valstybinio audito metu negalėjome nustatyti, kiek viešųjų įstaigų realiai teikia viešąsias paslaugas. Dalis valdant viešąsias įstaigas dalyvaujančių institucijų atsakė, kad 9 viešosios įstaigos viešųjų paslaugų neteikia (viešojo administravimo įgaliojimai joms taip pat nesuteikti).

Pavyzdys

Teikiamų viešųjų paslaugų negalėjo nurodyti VŠĮ Europos vartotojų centras, nors jos veikla skirta padėti visiems vartotojams kitoje nei gyvenamosios vietos Europos Sąjungos valstybėje, Norvegijoje, Islandijoje asmeninio vartojimo tikslais įsigijusiems netinkamos kokybės prekę ar paslaugą.

Valstybės funkcijomis laikomų *viešųjų paslaugų* ir *viešojo administravimo* sąvokos ir turinys šiuo metu nėra aiškūs, todėl valstybės viešųjų įstaigų veiklos susieti su atitinkamų funkcijų vykdymu ir tinkamai išspręsti klausimą dėl valstybės ar savivaldybių tikslingumo dalyvauti jas valdant kol kas negalima.

³⁴ 2004-12-13 nutarimas byloje Nr. 51/01-26/02-19/03-22/03-26/03-27/03.

³⁵ Be sveikatos priežiūros ir mokymo įstaigų.

³⁶ Lietuvos Respublikos kelių įstatymo 5 ir 7 straipsnių pakeitimo ir papildymo įstatymo projektas, 2010-12-16 Nr. XIP-2778.

³⁷ 2011-10-19 pasiūlymas dėl Lietuvos Respublikos kelių įstatymo 5, 7 straipsnių pakeitimo ir papildymo įstatymo projekto Nr. XIP-2778(3).

³⁸ Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas, 5 str.

Viešųjų įstaigų vykdomų valstybės funkcijų (viešojo administravimo ir viešųjų paslaugų) apimties ir jų turinio išgryninimui gali turėti teigiamos įtakos Vidaus reikalų ministerijos valdoma ir administruojama Viešųjų ir administracinių paslaugų stebėsenos ir analizės informacinė sistema PASIS³⁹. Valstybinio audito metu apklausus valdant viešąsias įstaigas dalyvaujančias institucijas apie į PASIS planuojamas suvesti viešųjų įstaigų teikiamas paslaugas, dalis, pavyzdžiui, Socialinės apsaugos ir darbo, Švietimo ir mokslo, Sveikatos apsaugos ministerijos pažymėjo, kad neaišku, kas laikoma viešosiomis paslaugomis ir kokia institucija į šią IS jas turi įtraukti. Aplinkos ministerija ėmėsi veiksmų siekdama išsiaiškinti, kokios viešųjų įstaigų vykdomos funkcijos laikomos viešosiomis paslaugomis. Taigi, valstybinio audito metu valstybės institucijos pradėjo aiškintis dėl viešųjų paslaugų ir jų teikimo administravimo sąvokos apibrėžties suvokimo ir turinio.

Viešojo administravimo ir viešųjų paslaugų sąvokos turėtų būti tikslinamos, kad būtų vienodai suprantamos ir leistų aiškiai susieti valstybės / savivaldybių viešųjų įstaigų veiklą su valstybės / savivaldybių funkcijų (viešojo administravimo ir viešųjų paslaugų) vykdymu. Auditorių nuomone, valstybės / savivaldybių institucijų dalyvavimas valstybės ar savivaldybių funkcijų nevykdančių įstaigų valdyme yra neracionalus dėl tam naudojamų žmogiškųjų išteklių, skiriamų valstybės ir savivaldybių biudžetų lėšų ir perduoto turto.

1.2. Šalyje neįgyvendinamos bendros valstybės / savivaldybių viešųjų įstaigų valdysenos priemonės

Vertindami bendrą valstybės / savivaldybių viešųjų įstaigų valdyseną, atsižvelgę į veiklos, procesų valdymo, administravimo praktiką ir principus, laikėmės nuomonės, kad valdysenos priemonės įgyvendinamos, kai yra:

- paskirta viena politiką formuojanti institucija;
- šalies mastu valdoma informacija (kaupiama, analizuojama, vertinama) apie valstybės / savivaldybių viešąsias įstaigas, kuriose turima dalininko balsų;
- viešojo valdymo tobulinimas apima ir valstybės, ir savivaldybių viešųjų įstaigų steigimo ir valdymo sritis.

1.2.1. Nėra už viešųjų įstaigų politikos formavimą, veiklos reglamentavimą atsakingos institucijos

Audito metu siekėme nustatyti, kuri institucija (įstaiga) yra atsakinga už valstybės politikos, susijusios su viešosiomis įstaigomis, kurių savininkė ar dalininkė yra valstybė, formavimą.

- Lietuvoje formuoti valstybės politiką, susijusią su viešosiomis įstaigomis, kurių savininkė ar dalininkė yra valstybė / savivaldybė nėra pavesta vienai institucijai.

Politikos formavimo klausimai padalyti dviem ministerijoms: Ūkio ministerijai, atsakingai už Viešųjų įstaigų įstatymo pakeitimų rengimą, ir Vidaus reikalų ministerijai, kuri formuoja viešųjų įstaigų vykdomo viešojo administravimo, įskaitant ir viešųjų paslaugų teikimo administravimą, politiką; tačiau ir šios funkcijos nėra aiškiai apibrėžtos ministerijų nuostatuose.

³⁹ Viešojo administravimo subjektai Viešųjų ir administracinių paslaugų stebėsenos ir analizės informacinei sistemai (PASIS) šios sistemos nuostatų, patvirtintų Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministro 2016-04-08 įsakymu Nr. 1V-272, nustatyta tvarka iki 2017-05-31 turės pateikti administracinių ir viešųjų paslaugų teikimo aprašymus ir 2016 metų paslaugų stebėsenos rodiklius.

Viešųjų įstaigų kaip juridinio asmens teisinės formos politiką formuoja Ūkio ministerija, tačiau ji neformuoja šių įstaigų vykdomos veiklos – viešojo administravimo ar viešųjų paslaugų teikimo – politikos. Viešojo administravimo politika priskirta Vidaus reikalų ministerijos kompetencijai.

Pavyzdys

- Vidaus reikalų ministerijos nuomone, ji nėra atsakinga už viešųjų įstaigų ir jų teikiamų viešųjų paslaugų politikos formavimą. Ministerijos vertinimu, už bendrosios viešųjų įstaigų politikos formavimą yra atsakinga Ūkio ministerija.
- Ūkio ministerijos požiūriu, jai nėra teisės aktais pavesta formuoti viešųjų įstaigų, kurių savininkė (dalininkė) yra valstybė, teikiamų paslaugų politikos klausimų. Šiai ministerijai suteikta kompetencija rengti ir (ar) dalyvauti rengiant įmonių kaip verslo subjektų, prie kurių šiuo atveju priskiriamos viešosios įstaigos, nepriklausomai nuo to, ar jų valdyme dalyvauja valstybė, steigimą, registravimą, veiklą, valdymą, reorganizavimą, pertvarkymą, likvidavimą reguliuojančių įstatymų, Vyriausybės nutarimų ir kitų teisės aktų projektus.

Ministerijų pateikti atsakymai patvirtina, kad, nesant vienos institucijos, formuojančios šios srities politiką ir atsakingos už valstybės / savivaldybių vykdomos veiklos (turinio) politikos formavimą, šiose srityse nesudaromos prielaidos vyksti teigiamiems pokyčiams.

Kadangi valstybės / savivaldybių viešosios įstaigos ir vykdo viešąjį administravimą, ir teikia viešąsias paslaugas, manytina, kad už šių įstaigų politiką turėtų būti atsakinga Vidaus reikalų ministerija, esanti atsakinga už viešojo administravimo, kurio dalis yra viešųjų paslaugų teikimo administravimas, įskaitant viešųjų įstaigų steigimą, politiką.

Dauguma viešųjų įstaigų pagal Nevyriausybinių organizacijų plėtros įstatymą priskiriamos prie nevyriausybinių organizacijų, viešųjų įstaigų politikos klausimai galėtų būti priskirti ir Socialinės apsaugos ir darbo ministerijai, kuri formuoja nevyriausybinių įstaigų valstybės politiką, ar Teisingumo ministerijai, kuri taip pat dalyvauja formuojant šią politiką, nes rengia kitų nevyriausybinių organizacijų, tokių kaip asociacijos ir labdaros paramos fondai, įstatymų pakeitimus.

Sprendimai, ar (ir kokių) visuomenės interesų tenkinimą užtikrins valstybės / savivaldybių viešosios įstaigos, jų steigimo reikalingumas, kokių jos turi siekti tikslų ir rezultatų, kiti klausimai yra palikti kiekvieno ministro ar savivaldybės tarybos valdymo sričiai. Neaišku, kokių valstybės / savivaldybės tikslų siekiama joms dalyvaujant viešųjų įstaigų valdyme.

1.2.2. Tinkamai nekaupiamą, neanalizuojama informacija apie viešąsias įstaigas, kurių dalininkės balsų turi valstybė / savivaldybės

Siekiant formuoti valstybės nuostatas dėl viešųjų įstaigų steigimo, buvimo jų dalininke, vertinti dalyvavimo valdant šias įstaigas naudą (visuomenės interesų tenkinimą), rengti strateginius dokumentus, tais klausimais priimti pagrįstus sprendimus būtina nuolat rinkti ir analizuoti aktualią informaciją apie valstybės / savivaldybių viešąsias įstaigas ir jų veiklą. Laikėme, kad valstybėje informacija tinkamai valdoma tada, kai: yra atsakinga institucija, kuri nuolat vykdo stebėseną šalies mastu; surinkti duomenys kaupiami ir vertinami pagal tuos pačius rodiklius, ir šių rodiklių pakanka pagrįstiems sprendimams priimti.

- Nėra vienos institucijos, kuri rinktų, kauptų, analizuotų ir sistemintų informaciją apie viešąsias įstaigas šalies mastu.

Duomenys apie viešąsias įstaigas, kurių valdyme dalyvauja valstybės / savivaldybės institucijos, nuolat ir sistemiškai nerenkami, nėra žinomas tikslus tokių įstaigų skaičius.

Vidaus reikalų ministerija Vyriausybės pavedimu kiekvienais metais rengia viešojo sektoriaus ataskaitą, į kurią įtraukia ir valstybės / savivaldybių viešąsias įstaigas. Rengdama ataskaitą ministerija renka ir lygina kiekybinio pobūdžio (statistinę) informaciją. Ministerijai nėra pavesta ir nerenkama duomenų, neanalizuojama, kokios naudos duoda valstybės / savivaldybių viešųjų įstaigų veikla visuomenei, neapibendrinami ir nevertinami veiklos rezultatai, efektyvumas.

Ūkio ministerija nurodė, kad valstybės mastu informacijos apie viešąsias įstaigas nerenka. Tik vykdydama Vyriausybės Viešojo valdymo tobulinimo komisijos nurodymus Ūkio ministerija 2015 metais pirmą kartą surinko duomenis apie 118 tokių viešųjų įstaigų⁴⁰. Duomenų rinkimo procesas nebuvo pakankamai kruopštus – valstybinių auditų metu papildomai nustatėme dar 7 viešąsias įstaigas, kurių dalininkės balsų turi valstybė ir kurių dalyvavimo jas valdant tikslingumas nebuvo vertintas. Atlikti vertinimai apėmė tik valstybės viešąsias įstaigas.

- Bendrų valstybės / savivaldybių dalyvavimo viešųjų įstaigų sektoriuje rodiklių nėra.

Šalyje nėra nustatyta ir nestebima jokių rodiklių, kurie leistų įvertinti valstybės / savivaldybių dalyvavimą valdant viešąsias įstaigas ir to dalyvavimo rezultatus. Vertinimai atliekami atskirose ministrų valdymo srityse, pagal skirtingus rodiklius, o priimami sprendimai nėra grindžiami nuoseklios stebėsenos ir viešųjų įstaigų veiklos rezultatų vertinimais. Viešojo valdymo tobulinimo komisija tikslingumą valstybei likti viešųjų įstaigų dalininke vertino nenustačiusi tokio vertinimo kriterijų, todėl efektyvūs viešųjų įstaigų naudą ar neracionalią jų valdymo veiklą galintys padidinti sprendimai nebuvo priimti.

Auditorių nuomone, nustatyti rodikliai ir vykdoma valstybės / savivaldybių viešųjų įstaigų stebėseną turėtų įtakos viso valdžios sektoriaus veiklos vertinimui (7 lentelė).

7 lentelė. Tinkamai vykdomos valstybės / savivaldybių viešųjų įstaigų stebėsenos galimas poveikis

Stebėsenos sritis	Poveikis
Pelno nesiekiančių juridinių asmenų sektorius	Leistų vertinti ir stebėti pokyčius, kokių mastu valstybė / savivaldybės dalyvauja šiame (viešųjų įstaigų) sektoriuje ir imtis pagrįstų sprendimų dėl dalyvavimo tikslingumo.
Veiklos sritys (pobūdis)	Stebint, kaip pagal veiklos sritis pasiskirsto viešosios įstaigos, kokias paslaugas teikia valstybės / savivaldybės viešosios įstaigos, vertinant vykstančius pokyčius sprendžiama ir priimami sprendimai.
Valstybės / savivaldybių turtas	Nuosekliai vertinant, kiek įnešta turto, kaip jis valdomas ir kt., laiku priimami pagrįsti ir savalaikiai sprendimai dėl turto valdymo.
Viešųjų įstaigų valdymas	Nuosekliai vertinti kokia dalimi valstybė / savivaldybės dalyvauja valdant viešąsias įstaigas (yra savininkės, dalininkės, visuotiniame dalininkų susirinkime turinčios balsų daugumą, ar tik dalininkės). Valstybės / savivaldybių viešųjų įstaigų veiklos rezultatų ir duodamos naudos valstybei analizės pagrindu pagrįstai įvertinama ar tikslinga valstybei / savivaldybei būti viešosios įstaigos savininke (dalininke).
Teisinis reglamentavimas	Galimybė geriau vertinti ir lyginti viso valstybės / savivaldybių įstaigų / įmonių (biudžetinių, viešųjų įstaigų, valstybės valdomų / savivaldybės kontroliuojamų įmonių) sektoriaus, skirtingų formų įstaigų privalumus, trūkumus, remiantis įrodymais grįžtais vertinimais priimti valstybei palankiausius valdymo sprendimus.

Šaltinis – aukščiausioji audito institucija

Tai, kad informacija apie valstybės ir savivaldybių viešąsias įstaigas nėra kaupiama, analizuojama ir įstaigų valdymo bei veiklos rezultatai nėra vertinami ir palyginami šalies mastu, riboja pagrįstų sprendimų dėl viešųjų įstaigų veiklos tobulinimo priėmimą.

⁴⁰ Be valstybinių universitetų.

1.2.3. Viešųjų įstaigų valdymo tobulinimas nenuoseklus, neapima savivaldybių viešųjų įstaigų steigimo ir valdymo

Vyriausybė nuo 2012 m.⁴¹ siekia didinti viešojo valdymo proceso efektyvumą, kad būtų geriau tenkinami visuomenės poreikiai, įgyvendinamos atitinkamos programos. Audito metu laikėmės nuomonės, kad valstybės / savivaldybių viešųjų įstaigų valdymo priemonės įgyvendinamos tinkamai, kai jos atitinka ministerijų ir savivaldybių valdymo sritis, o bendrais principais paremti siūlymai dėl valdymo tobulinimo įgyvendinami nuosekliai.

- Viešųjų įstaigų valdymo tobulinimo priemonės taikomos Vyriausybei atskaitingose institucijose įgyvendinamos iš dalies.

Dėl viešųjų įstaigų, kurių savininkės (dalininkės) balsų turėjo valstybės institucijos, buvo priimti įstaigų likvidavimo, reorganizavimo, jų pavaldumo pakeitimo, teisinės formos keitimo (pertvarkymo) sprendimai. Viešųjų įstaigų, kurių dalininkės balsų turi valstybė, skaičius mažėjo: 2011 m. jų buvo 156, 2014 m. – 130⁴².

2015 m. ministerijos, Vyriausybės pavedimu, vertino tikslingumą valstybei likti viešųjų įstaigų savininke ar dalininke. Šiam vertinimui atlikti ministerijoms nebuvo nurodyti bendri vertinimo kriterijai ar tikslingumo požymiai, jos pačios juos rinkosi. Ministerijos nurodė, kad vertinant buvo atsižvelgiama, pavyzdžiui, į tai, ar pasibaigęs įsipareigojimų dėl viešųjų įstaigų, gavusių ES paramą, laikotarpis, ar yra pakeisti teisės aktai, susiję su viešųjų įstaigų veikla, ar įstaigoms pagal panaudą yra perduotas turtas, ar dalininkės balsų pardavimas nebus nuostolingas valstybei.

Lietuvos Respublikos Vyriausybės kanceliarija 2015 m. parengė Tikslingumo valstybei likti viešųjų įstaigų dalininke (savininke) analizę. Remdamasi jos duomenimis, Viešojo valdymo tobulinimo komisija rekomendavo atsisakyti 30-ies viešųjų įstaigų dalininkės balsų. Komisijos siūlymai dėl tikslingumo valstybei likti viešųjų įstaigų savininke ar dalininke svarstyti Vyriausybės 2015-12-16 ir 2016-02-18 pasitarimuose. Iš dalies atsižvelgus į šios komisijos rekomendacijas, buvo pritarta ministerijų siūlymams atsisakyti valstybės dalyvavimo valdant 18 viešųjų įstaigų.

Pavyzdys

- Neįgyvendintas siūlymas viešųjų įstaigų, kurių veikla atitinka valstybės įmonių veiklą, teisinę formą pakeisti į valstybės įmones (VšĮ „Grunto valymo technologijos“, VšĮ „Technikos priežiūros tarnyba“).
- Iš dalies (2 VšĮ iš 9 rekomenduotų) įgyvendintas siūlymas valstybės viešųjų įstaigų, kurios vykdo komercinę veiklą, dalininko teises nustatyta tvarka (viešo aukciono būdu) parduoti kitiems asmenims (neatsisakyta dalininko balsų VšĮ „Verslininkų namai“, VšĮ Turizmo centre „Palušė“, VšĮ „Pranciškonų namai“ ir kt.).

Įgyvendintos procedūros pasitraukiant iš 7 viešųjų įstaigų. Rekomendacijos nebaigtos įgyvendinti, institucijos (pavyzdžiui, Kultūros ministerija, Švietimo ir mokslo ministerija, Kūno kultūros ir sporto departamentas) tęsia procedūras.

Viešųjų įstaigų valdymo tobulinimas – tikslingumo likti viešųjų įstaigų savininke (dalininke) vertinimas ir rekomendacijos – neapima savivaldybių. Dauguma jų (7 iš 11 vertintų) negauna iš Vyriausybės (Viešojo valdymo tobulinimo komisijos) ar Savivaldybių asociacijos siūlymų, rekomendacijų dėl viešųjų įstaigų valdymo.

⁴¹ Viešojo valdymo tobulinimo 2012–2020 metų programa, patvirtinta Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2012-02-07 nutarimu Nr. 171.

⁴² Viešojo valdymo tobulinimo komisijos 2015 metų veiklos ataskaita, prieiga per internetą https://lr.lt/uploads/main/documents/files/VVT_komisijos_2015m_ataskaita.pdf

Atlikus tikslingumo valstybei likti jos viešųjų įstaigų dalininke (savininke) analizę, Vyriausybė priėmė sprendimą 5 savivaldybėms perduoti valstybei priklausančių viešųjų įstaigų dalininko teises: Rietavo savivaldybei – Rietavo turizmo ir verslo informacijos centro; Šakių rajono savivaldybei – Šakių verslo informacijos centro; Anykščių rajono, Panevėžio rajono ir Panevėžio miesto savivaldybėms – Aukštaitijos siaurojo geležinkelio; Panevėžio miesto savivaldybei – Panevėžio mechatronikos centro. Sprendimai viešųjų įstaigų dalininkės balsus perduoti savivaldybėms priimti su jomis nesuderinus.

Kai kurios savivaldybės, atsižvelgusios į savo prioritetus, netapo viešųjų įstaigų dalininkėmis (iš ministerijų neperėmė dalininkų teisių), o ministerijoms teiktos rekomendacijos neįgyvendintos ir viešųjų įstaigų valdymo klausimai lieka neišspręsti.

Pavyzdys

- Panevėžio miesto savivaldybė nesutiko iš Švietimo ir mokslo ministerijos perimti VŠĮ Panevėžio mechatronikos centro dalininkės teisių, nes centras nevykdo savivaldybės savarankiškųjų funkcijų.
- Anykščių ir Panevėžio rajonų ir Panevėžio miesto savivaldybės nesutiko iš Susisiekimo ministerijos perimti VŠĮ „Aukštaitijos siaurasis geležinkelis“ dalininkės teisių, kol nebus išspęsti viešosios įstaigos finansavimo klausimai.

Savivaldybių veiklos planuose viešojo valdymo tobulinimo srityje nėra numatytų viešųjų įstaigų steigimo ar dalyvavimo jų veikloje, valdymo tobulinimo priemonių. Sprendimai priimami tik konkrečiu atveju, pavyzdžiui, pertvarkant įstaigas ar sprendžiant dėl dalininko balsų įgijimo. Tada sudaromos komisijos ar darbo grupės.

Pavyzdys

Kauno miesto savivaldybė 2016 m. VŠĮ Ryšių istorijos muziejų pertvarkė į biudžetinę įstaigą, likvidavo VŠĮ Kauno kino studiją.
Telšių rajono savivaldybė 2016 m. priėmė sprendimą likviduoti VŠĮ Germanto vila.
Tauragės rajono savivaldybė 2016 m. priėmė sprendimą likviduoti VŠĮ Tauragės turizmo ir verslo informacijos centrą, o jo vykdytas funkcijas perduoti biudžetinei įstaigai.

Nustatėme atvejų, kai turėdamos veiklos nevykdančių viešųjų įstaigų dalininkų balsų savivaldybės nesvarsto tikslingumo likti dalininkėmis.

Pavyzdys

- VŠĮ Brolių namai veiklos nevykdo. Nei Kretingos rajono savivaldybė, nei kiti dalininkai dėl įstaigos likvidavimo nėra priėmę jokių sprendimų.
- VŠĮ Vilniaus regiono kaimų vystymo agentūra veiklos nevykdo, tačiau Vilniaus rajono savivaldybė likvidavimo procedūrą neinicijavo, savivaldybės specialistai jokių duomenų apie šią įstaigą nepateikė.

Šalyje taikomos viešojo valdymo tobulinimo priemonės neapima savivaldybių viešųjų įstaigų, priemonės nenuoseklios, neužtikrina rezultatyvaus, didžiausią naudą viešųjų paslaugų gavėjams duodančio įstaigų valdymo.

Pokyčiai audito metu

2016 m. Vidaus reikalų ministerija parengė Vykdomosios valdžios sistemos sandaros tobulinimo gaires, kurioms 2016-08-11 pritarė Vyriausybė⁴³. Gairėse įvardyta viena iš valstybės vykdomosios valdžios sistemos tobulinimo krypčių – viešųjų įstaigų ir valstybės įmonių sistemos tobulinimas. Įvardyta, kad atsisakoma netikslingo valstybės dalyvavimo valdant viešąsias įstaigas, ir pateiktos nuostatos, į kurias atsižvelgiant siūloma priimti sprendimus dėl tolesnio valstybės dalyvavimo viešųjų įstaigų veikloje dalininkės ar savininkės teisėmis, dėl viešųjų įstaigų vadovų veiklos

⁴³ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2016-08-11 pasitarimo protokolai Nr. 47.

vertinimo ir kt. (2.6.4–2.6.9 ir 2.6.13 papunkčiai). Minėtos gairės, patvirtintos Vyriausybės protokolu, yra rekomendacinės, skirtos ministerijoms ir prie Vyriausybės veikiančioms įstaigoms. Kai kurios ministerijos atsižvelgė į gairėse išdėstytas viešųjų įstaigų sistemos tobulinimo kryptis. Pavyzdžiui, Žemės ūkio ministerija peržiūrėjo ir patvirtino naujus viešosios įstaigos, kurios savininkės teisės įgyvendina, įstatus: nustatė baigtinį viešosios įstaigos veiklų sąrašą.

1.3. Ministerijos / savivaldybės dalyvaudamos valdant viešąsias įstaigas ne visada turi konkrečius ar išskirtinius tikslus

Vertindami valstybės / savivaldybių institucijų dalyvavimą valdant viešąsias įstaigas, laikėme, kad konkrečius ar išskirtinius tikslus jos turi, kai:

- dalyvaujant viešųjų įstaigų valdyme ministerijų / savivaldybių tikslai yra susiję su joms priskirtos politikos srities formavimu ir įgyvendinimu;
- nustato išskirtinius ar prioritetinius tikslus, kuriuos įgyvendina dalyvaudamos būtent (tik) viešųjų įstaigų valdyme;
- nustato atitinkamus kriterijus, kuriais vadovaudamosi dalyvauja valdant viešąsias įstaigas su kitais dalininkais.

Laikėme, kad su pavestos politikos srities formavimu ir įgyvendinimu susiję tikslai yra įgyvendinami sveikatos priežiūros (Sveikatos apsaugos ministerija, savivaldybės), profesinio mokymo viešųjų įstaigų ir universitetų (Švietimo ir mokslo ministerija, savivaldybės), ir šiose srityse taikėme audito apribojimus.

Dalyvaujant viešųjų įstaigų valdyme ministerijų tikslai ne visada yra susiję su joms priskirtos politikos srities formavimu ir įgyvendinimu.

Kai kurių ministerijų viešųjų įstaigų teikiamos paslaugos nesusijusios su jų valdyme dalyvaujančios institucijos veikla (8 lentelė).

8 lentelė. Ministerijų funkcijų / strateginių tikslų ir jų viešųjų įstaigų veiklos tikslų ir sričių pavyzdžiai	
Ministerija, jos funkcijos ar strateginiai tikslai	Viešoji įstaiga, jos tikslai, veiklos sritys
Vidaus reikalų ministerija: formuoja valstybės politiką viešojo saugumo, regionų plėtros, valstybės tarnybos, kūno kultūros ir sporto srityse, organizuoja, koordinuoja ir kontroliuoja jos įgyvendinimą.	VŠĮ Vilniaus kultūros, pramogų ir sporto rūmai: – teikia kultūros, sporto plėtros, švietimo ir kitas paslaugas ar organizuoja jų teikimą fiziniams ir juridiniams asmenims; – vykdo įstatuose įvardytą ūkinę veiklą: viešbučiai ir restoranai, barai, valgyklos; papildomoji ir pagalbinė transporto veikla, kita. VŠĮ „Pušynas“: – teikia poilsio, reabilitacijos ir sanatorinio gydymo, kitas paslaugas, susijusias su poilsiu ir reabilitacija VRM, įstaigų prie VRM ir jos reguliavimo srčiai priskirtų įstaigų valstybės tarnautojams, darbuotojams, kitiems fiziniams ir juridiniams asmenims; – vykdo įstatuose įvardytą ūkinę veiklą: viešbučiai ir restoranai, barai; svaigųjų gėrimų mažmeninė prekyba; stovyklavietės, įskaitant aikšteles automobiliams nameliams; kita.
Aplinkos ministerija: rūpinasi sveika ir švaria aplinka, Lietuvos Respublikai būdingo kraštovaizdžio, ekosistemų, gamtos vertybių, biologinės įvairovės, genofondų, klimato išsaugojimu	VŠĮ turizmo centras „Palūšė“: vykdoma veikla: kempingų veikla, valčių nuoma; kempingo teritorijos ir administravimo veikla.
Susisiekimo ministerija: siekiama, kad susisiekimo sistema tenkintų visų gyventojų ir verslo poreikius,	VŠĮ „Aukštaitijos siaurasis geležinkelis“: teikia turizmo paslaugas; rengia edukacines ir pažintines programas, siekiant išsaugoti kultūros paveldo objektą.
Šaltinis – aukščiausioji audito institucija	

Viešųjų įstaigų valdyme dalyvauja su jų veikla nesusijusių sričių institucijos, nesuinteresuotos dalyvauti jas valdant ir nuolat nesėkmingai ieškančios kitų tai galinčių daryti valstybės ar savivaldybių institucijų (pvz.: VŠĮ „Aukštaitijos siaurasis geležinkelis“, VŠĮ turizmo centras „Palūšė“, VŠĮ Panevėžio mechatronikos centras), todėl sunku pasiekti, kad viešosios įstaigos duotų didžiausią naudą visuomenei.

Neįvardyta išskirtinių ar prioritetinių visuomenei naudingos veiklos tikslų, kurių siekia ministerijos ar savivaldybės dalyvaudamos valdant viešąsias įstaigas.

Vyriausybei atskaitingos institucijos, įgyvendinančios viešųjų įstaigų savininkų (dalininkų) teises ir pareigas (Aplinkos, Kultūros, Socialinės apsaugos ir darbo, Susisiekimo, Ūkio, Vidaus reikalų, Žemės ūkio, Teisingumo, Finansų, Užsienio reikalų ministerijos, Kūno kultūros ir sporto bei Tautinių mažumų departamentai), nėra nustačiusios išskirtinių ar prioritetinių visuomenei naudingos veiklos tikslų, kuriems įgyvendinti būtinos valstybės viešosios įstaigos. Pavyzdžiui, Kultūros ministerija įgyvendina 13 biudžetinių įstaigų teatrų (3 nacionalinių ir 10 valstybinių) savininkės teises ir yra 2 viešųjų įstaigų teatrų (VŠĮ „Meno fortas“ ir VŠĮ Vilniaus keistuolių teatras) viena iš dalininkų, tačiau išskirtinių tikslų valdydama viešąsias įstaigas neturi.

Viešųjų įstaigų savininkėmis (dalininkėmis) ministerijos tampa siekiant užtikrinti, kad būtų įgyvendintos jų valdomos srities viešojo administravimo funkcijos, nors tai, kaip minėta ataskaitos 1.1 poskyryje, yra biudžetinių įstaigų paskirtis.

Pavyzdys

Žemės ūkio ministerija, atsakydama į klausimą, ar jos valdymo srityse yra nustatyti tikslai, kurių siekiama dalyvaujant viešųjų įstaigų valdyme, nurodė, kad šių įstaigų valdyme dalyvauja todėl, kad siekia užtikrinti laiku atliekamą ir tinkamą viešojo administravimo funkcijų įgyvendinimą

Įvertinę pusės šalies savivaldybių (31 savivaldybės) duomenis nustatėme, kad nė viena savivaldybė nėra nustačiusi išskirtinių ar prioritetinių visuomenei naudingos veiklos tikslų, kurių siekia įgyvendindama viešųjų įstaigų savininkės (dalininkės) teises ir pareigas. Nė vienu atveju nebuvo patvirtinti kriterijai, kuriais remiantis grindžiamas būtent viešosios įstaigos steigimas. Bendri savivaldybių tikslai gali būti pasiekiami funkcijas pavedant ir kitos juridinės formos įstaigoms arba veikla gali būti vykdoma kitų juridinių asmenų, kuriuos valdant savivaldybės nedalyvauja.

Pavyzdys

Šiaulių miesto savivaldybė yra VŠĮ Šiaulių turizmo informacijos centro savininkė. Įstaiga rūpinasi turizmo paslaugų plėtra, reklama, organizuoja turizmą, ekskursijas, renginius ir kt. Identišką veiklą Rokiškio rajono savivaldybėje vykdo biudžetinė įstaiga Rokiškio turizmo ir tradicinių amatų informacijos ir koordinavimo centras.

Be to, viešojo administravimo subjekto dalyvavimas atitinkamoje rinkoje vykdamas ūkinę veiklą per jų įsteigtus ar valdomus ūkio subjektus paprastai nėra veiksmingą konkurenciją skatinanti priemonė, kuria viešojo administravimo subjektas įgyvendintų Konkurencijos įstatymo 4 straipsnio 1 dalyje nurodytą pareigą – užtikrinti sąžiningos konkurencijos laisvę, ypač jei viešojo administravimo subjektas įgyvendina viešąjį administravimą savo įkurtų ar valdomų bei su juo konkuruojančių ar galinčių konkuruoti ūkio subjektų atžvilgiu.

Pavyzdys

Marijampolės savivaldybė tapo VŠĮ Marijampolės automobilių sporto ir vairuotojų mokymo centro, kurios veikla – vairuotojų mokymas – dalininke, nors tuo metu savivaldybėje veikė 7 vairuotojų mokymo mokyklos.

Konkurencijos taryba pažymi, kad tik turėdami pakankamai patikimų duomenų apie tai, kad tam tikros paslaugos yra neišvengiamai būtinos visuomenės poreikiams ir interesams tenkinti ir kad jų teikimo negali užtikrinti veiksminga konkurencija tarp privačių ūkio subjektų ar tie subjektai jų neteikia, viešojo administravimo subjektai, laikydamiesi įstatymų ir kitų teisės aktų reikalavimų, turėtų imtis priemonių tokias paslaugas teikti. Vis dėlto ūkio subjektų steigimas gali būti laikomas ne įprastine, bet išimtinė viešojo administravimo subjekto veikla.⁴⁴

Pokyčiai audito metu

Nuo 2017-07-01 įsigalios Vietos savivaldos įstatymo Nr. I-533 9 straipsnio pakeitimo ir įstatymo papildymo 9¹ straipsniu įstatymas⁴⁵. Šiuo pakeitimu įtvirtinama nuostata, kad savivaldybė steigia naujus viešųjų paslaugų teikėjus tik tais atvejais, kai kiti teikėjai viešųjų paslaugų neteikia arba negali jų teikti gyventojams ekonomiškai ir geros kokybės. Tais atvejais, kai viešųjų paslaugų teikimas yra susijęs su ūkinės veiklos vykdymu, savivaldybės valdomi juridiniai asmenys ūkinę veiklą vykdydys išimtiniais atvejais, kai ta veikla būtina siekiant patenkinti savivaldybės bendruomenės bendruosius interesus ir kai kiti ūkio subjektai tokios veiklos nevykdytų arba vykdytų ne visos apimties, kuri yra būtina savivaldybės bendruomenės bendriesiems interesams patenkinti.

Auditorių vertinimu, tiek savivaldybės, tiek ministerijos, tapdamos kai kurių viešųjų įstaigų dalininkėmis, ne tenkina viešuosius interesus, kurie suprantami kaip „toks visuomenės ar jos dalies interesas, kurį valstybė, vykdydama savo funkcijas, yra konstituciškai įpareigota užtikrinti ir tenkinti“⁴⁶, o įgyvendina tų viešųjų įstaigų kitų dalininkų ar dar kitus tikslus.

Ministerijos patvirtino, kad, valstybei esant viešųjų įstaigų dalininke, padedama vykdyti tų viešųjų įstaigų veiklą, pavyzdžiui, panaudos pagrindais perduodamas laikinai neatlygintinai valdyti ir naudotis valstybės turtas, įstaigos įtraukiamos vykdam projektus, finansuojamus iš ES lėšų. Viešosios įstaigos dažnai negali vykdyti veiklos be patalpų ar investicijų, o teisės aktai nustato, kad valstybė turtą gali perduoti tik toms viešosioms įstaigoms, kurių vienas iš jų dalininkų yra valstybė ar savivaldybė ir kurioms atstovauja valstybės ar savivaldybės institucija⁴⁷. Dėl tokio teisinio reglamentavimo privatūs viešųjų įstaigų dalininkai valstybei / savivaldybei dovanoja balsų daugumos nesuteikiančias dalininko teises ir viešojo įstaiga įgyja teisę pagal panaudą gauti valstybės turtą, taip pat gauti biudžeto finansavimo lėšų, kredito garantijas, neatlygintinai naudotis valstybės ar savivaldybės turtu, gauti kitų privilegijų, pavyzdžiui, atleidimą nuo nekilnojamojo turto ir žemės nuomos mokesčių.

Pavyzdžiai

- Lietuvos Respublikos Vyriausybė iš privataus asmens priėmė dovanojamus 1/2 dalininkės balsų viešojoje įstaigoje „Baltijos cirkas“. Vyriausybės nutarimo projekte buvo pažymėta, kad, valstybei tapus viešosios įstaigos dalininke, atsirastis teisinės prielaidos šiai įstaigai panaudos pagrindais suteikti valstybei priklausančias patalpas. Nepavykus priimti sprendimo dėl patalpų perdavimo viešajai įstaigai, beveik 2 metus nevyksta dalininkų susirinkimai, kuriuose turėtų dalyvauti valstybei atstovaujanti Kultūros ministerija.
- Kultūros ministerija yra viena iš 5 VšĮ Vilniaus keistuolių teatro dalininkų. Teatrui panaudos pagrindais 20 metų laikotarpiui perduotos Lietuvos valstybei nuosavybės teise priklausančios ir Kultūros ministerijos patikėjimo teise valdomos patalpos Laisvės pr. 60, Vilniuje (bendras plotas – 1 199,43 kv. m). Teatrui panaudos pagrindais perduotos patalpos į valstybės lėšomis finansuojamų Prioritetinių kultūros infrastruktūros objektų modernizavimo sąrašą (numatyta skirti 3,8 mln. Eur)⁴⁸.

⁴⁴ Lietuvos Respublikos konkurencijos tarybos 2014-10-22 nutarimas Nr. 2S-10/2014.

⁴⁵ 2016-11-08 Nr. XII-2741.

⁴⁶ Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismo 2006-09-26 nutarimas byloje Nr. 35/03-11/06.

⁴⁷ Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybių turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo įstatymas, 14 str. 1 d. 2 p.

⁴⁸ Patvirtina Lietuvos Respublikos kultūros ministro 2014-10-06 įsakymu Nr. ĮV-711.

- Pagal Vilniaus miesto savivaldybės tarybos nustatytą tvarką iš miesto biudžeto finansuojami tik tie sporto klubai, kurių dalininkė yra savivaldybė. Savivaldybės taryba iš privačių VŠĮ „Krepšinio rytas“ dalininkų neatlygintinai priėmė 1/4 balsų visuotiniame dalininkų susirinkime ir pradėjo finansuoti šio sporto klubo vykdomas programas.
- Tauragės rajono savivaldybė pagal VŠĮ „Tauragės futbolas“ prašymą suteikė šios įstaigos kreditoriui garantiją (101 367 Eur sumai) už paimtą kreditą. Viešajai įstaigai neįvykdžius pagal kredito sutartį prisiimtų finansinių įsipareigojimų, juos įvykdė savivaldybė.
- Savivaldybės panaudos pagrindais perdavė turto: Kauno miesto savivaldybė – VŠĮ „Artkomas“ (vertė – 278 000 Eur), Šiaulių miesto savivaldybė – VŠĮ Šiaulių krepšinio akademijai „Saulė“ (vertė – 668 916 Eur).
- Marijampolės savivaldybės tarybos 2014-06-30 sprendimu Nr. 1-217 suformuotas žemės sklypas automobilių sporto komplekso plėtrai (Nr. 2 – 5,5333 ha ploto). Vienas iš dviejų VŠĮ Marijampolės automobilių sporto ir vairuotojų mokymo centro dalininkų yra auto-moto klubas „Ugira kross“, kuris yra suformuoto žemės sklypo nuomininkas ir 2016 m. atleistas nuo 8 475 EUR žemės nuomos mokesčio.
- Telšių rajono savivaldybės tarybos sprendimais⁴⁹ nusprendė atleisti viešąsias įstaigas, kurių dalininkė ji yra, nuo nekilnojamojo turto ir valstybinės žemės nuomos mokesčio. 2016 m. suteikta lengvatų: VŠĮ „Telšių verslo inkubatorius“ – 1 602 Eur nekilnojamojo turto mokesčio ir 136,13 Eur valstybinės žemės nuomos mokesčio; VŠĮ „Telšių teniso kortai“ – 149 Eur nekilnojamojo turto mokesčio ir 509,60 Eur valstybinės žemės nuomos mokesčio.

Nei ministerijos, nei savivaldybės nenurodė išskirtinių tikslų, kurių siektų su kitais dalininkais valdydamos viešąsias įstaigas. Vienintelė Švietimo ir mokslo ministerija nurodė tikslus, kurių siekiama steigiant su kitais dalininkais profesinio mokymo įstaigas.

Pavyzdys

Švietimo ir mokslo ministerija pažymėjo, kad pritraukiant nevalstybinių dalininkų – verslo organizacijų atstovų – siekiama papildomų investicijų į praktinio mokymo bazes, lankstesnio įstaigų valdymo, kad rengiamų profesijų darbuotojai atitiktų regionų darbo rinkos poreikius ir būtų konkurencingi.

Be to, ministerija pažymėjo, kad siekiant įgyvendinti tikslus, būtina viešosios įstaigos dalininkų susirinkime turėti balsų daugumą. Kita vertus, pabrėžė ir problemas, kurios kyla viešosiose įstaigose neturint balsų daugumos visuotiniame dalininkų susirinkime: ministerija, atstovaudama valstybei, neturi teisinių galių užtikrinti visuomeninę naudą, kurią turi duoti viešoji įstaiga.

Pavyzdys

Švietimo ir mokslo ministerija yra viena iš VŠĮ Klaipėdos laivų statybos ir remonto mokyklos dalininkų. Keičiantis regiono darbo rinkos poreikiams, ministerija mano esant tikslinga mokykloje rengti įvairesnio profilio specialistus ir lanksčiau taikyti mokymo programas. Tokių tikslų neturi kita dalininkė – UAB „Vakarų santechnika“. Visuotiniame dalininkų susirinkime, nepritariant kitam dalininkui, nepriimama ministerijos siūlomų sprendimų, leidžiančių padidinti VŠĮ visuomeninę naudą.

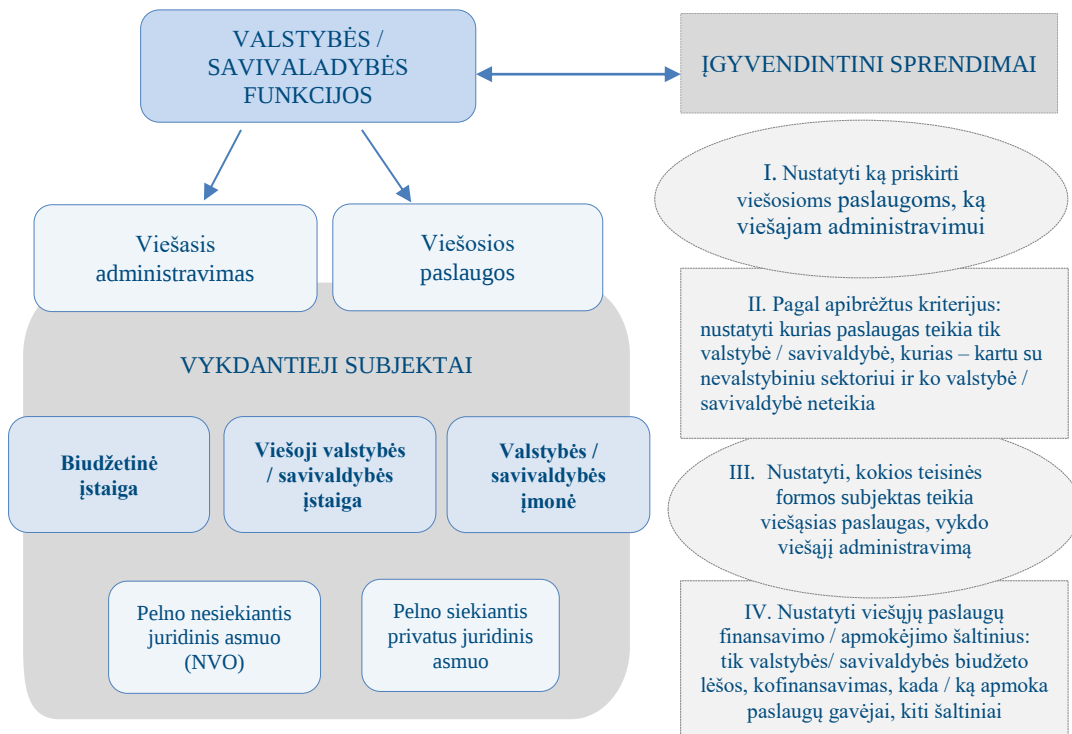
Valstybė užtikrina tas gyvenimo kokybės, socialinės gerovės ir lygių galimybių sąlygas, kurių gyventojai nesukuria patys savo ekonominės veiklos priemonėmis⁵⁰. Siekiama daugiau viešųjų paslaugų perduoti teikti nevyriausybiniam sektoriui, bet reikia atsižvelgti į tai, kad šiuo metu nevyriausybinių sektoriaus viešųjų įstaigų valdyme iki 1/3 balsų gali turėti valstybė ir savivaldybės. Tokios nevyriausybinių sektoriaus viešosios įstaigos dėl minėtų lengvatų turės pranašumą palyginti su kitomis nevyriausybinių sektoriaus viešosiomis įstaigomis.

⁴⁹ Telšių rajono savivaldybės tarybos sprendimai: 2015-05-28 Nr. T1-80 „Dėl nekilnojamojo turto mokesčių lengvatų“, 2015-05-28 Nr. T1-79 „Dėl valstybinės žemės nuomos mokesčio lengvatų“.

⁵⁰ 2014–2020 metų nacionalinė pažangos programa, 2.2. tikslas.

Auditorių vertinimu, valstybė / savivaldybės steigti viešąsias įstaigas ar dalyvauti jas valdant turėtų tik įgyvendindama savo funkcijas ir siekdama išskirtinių tikslų, kurie geriausiai būtų įgyvendinami per viešąją įstaigą (4 pav.).

4 pav. Valstybės / savivaldybės sprendimų dėl viešosios įstaigos steigimo ar dalyvavimo ją valdant priėmimo schema



Šaltinis – aukščiausioji audito institucija

2. AR VALSTYBĖS / SAVIVALDYBIŲ VIEŠŲJŲ ĮSTAIGŲ VALDYMAS UŽTIKRINA MAKSIMALIĄ NAUDĄ VISUOMENEI

Valstybės pažangos strategijos „Lietuva 2030“ 7.2, 7.5 ir 7.7 punktuose nurodyta, kad valstybės ir savivaldybių institucijos ir įstaigos turi gebėti veikti strategiškai ir kryptingai, daugiausia dėmesio sutelkdamos į svarbiausius viešojo valdymo prioritetus: valdymas turi būti neatsiejamas nuo veiklos efektyvumo ir sprendimai įgyvendinami patiriant kuo mažiau sąnaudų, puoselėjama veiklos rezultatų ir efektyvumo siekianti valdymo kultūra, vykdoma veikla grindžiama visuomenės poreikiais, pasiekti veiklos rezultatai matuojami, o paslaugų kokybė nuolatos vertinama⁵¹. Valstybės ir savivaldybių turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo įstatymas nustato, kad turtas turi būti valdomas vadovaujantis visuomeninės naudos, efektyvumo, racionalumo, viešosios teisės principais⁵².

Atlikdami auditą laikėmės nuomonės, kad viešųjų įstaigų valdymas duoda naudą valstybei ir užtikrina efektyvią jų veiklą, kai valstybės / savivaldybių institucijos, įgyvendindamos viešųjų įstaigų savininkės (dalininkės) teises ir pareigas, vadovaujasi teisės aktais ir:

⁵¹ Patvirtinta Lietuvos Respublikos Seimo 2012-05-15 nutarimu Nr. XI-2015.

⁵² Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybių turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo įstatymas, 9 str.

- viešosioms įstaigoms nustato (dalyvauja nustatant) atitinkamus veiklos tikslus, siektinus rodiklius, kiekybines ir kokybines jų reikšmes, dalyvauja tvirtinant veiklos planus ir kt.;
- vertina ir tuo pagrindu priima sprendimus dėl viešųjų įstaigų finansinių ir veiklos rezultatų,
- pagrįstai ir teisėtai valdo viešuosius finansus – valstybės ir savivaldybių biudžetų lėšas teisėtai skirdamos viešosioms įstaigoms ar pirkdamos iš jų paslaugas;
- užtikrina valstybės viešųjų įstaigų veiklos viešumą.

Sveikatos priežiūros, profesinio mokymo viešųjų įstaigų, universitetų valdymo klausimams taikėme audito apribojimus, atsižvelgę į atskirą tų sričių reglamentavimą, atliktus ir atliekamus kitus valstybinius auditus.

2.1. Viešųjų įstaigų dalininkų (savininkų) teisės ir pareigas valstybės / savivaldybių institucijos įgyvendina formaliai

Viešųjų įstaigų dalininkų teisės ir jų įgyvendinimas nustatyti Viešųjų įstaigų įstatyme. Valstybės ir savivaldybių, kaip viešųjų įstaigų dalininkų / savininkų, turtinių ir neturtinių teisių įgyvendinimas reglamentuotas Vyriausybės patvirtintose Valstybės ir savivaldybių turtinių ir neturtinių teisių įgyvendinimo viešosiose įstaigose taisyklėse⁵³. Institucijos privalo patvirtinti Atstovavimo viešosiose įstaigose taisyklę⁵⁴, analizuoti viešosios įstaigos veiklą, veikti atitinkamai valstybės / savivaldybės ir viešosios įstaigos naudai, laikydamosi visuomeninės naudos, efektyvumo, racionalumo ir viešosios teisės principų⁵⁵.

Vertiname, kaip 13 valstybės institucijų (11 ministerijų, Tautinių mažumų departamentas ir Kūno kultūros ir sporto departamentas) įgyvendina 53-įjį (iš 61) viešųjų įstaigų savininkų (dalininkų) teises ir pareigas. Vertinta, kaip 50 proc. savivaldybių (31 iš 60) įgyvendina 31 proc. viešųjų įstaigų (83 iš 266⁵⁶) savininkų (dalininkų) teises ir pareigas.

2.1.1. Ar valstybės / savivaldybės institucijos dalyvauja nustatant viešųjų įstaigų veiklos tikslus, siektinus rodiklius

Savivaldybės dalyvauja nustatant ne visų viešųjų įstaigų, kuriose turi dalininkų balsų, veiklos tikslus, siektinus rodiklius ir jų vertinimo kriterijus. Tik 3 savivaldybės (Akmenės r., Pagėgių ir Ukmergės r.) iš 31, vertintos visais analizuotais atvejais, dalyvavo nustatant viešųjų įstaigų veiklos tikslus. Kitos dalyvauja valdant tik dalį viešųjų įstaigų (9 lentelė).

⁵³ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2007-09-26 nutarimas Nr. 1025 „Dėl valstybės ir savivaldybių turtinių ir neturtinių teisių įgyvendinimo viešosiose įstaigose“.

⁵⁴ Ten pat, 4 p.

⁵⁵ Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybių turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo įstatymas, 9 str.

⁵⁶ Viešųjų įstaigų savivaldybėse skaičius be asmens sveikatos priežiūros ir švietimo (mokslo) įstaigų.

9 lentelė. Savivaldybės dalyvavimas valdant viešąsias įstaigas

Savivaldybė	VšĮ skaičius	Viešųjų įstaigų, kurių dalininkės teisės ir pareigos įgyvendina savivaldybė, skaičius					
		nustato (dalyvauja nustatant) VšĮ veiklos tikslus, siektinus rodiklius, jų kriterijus		dalyvauja priimant sprendimus dėl VšĮ valdymo organų, struktūros		įgyvendina priemones, kad nustatyti veiklos tikslai būtų pasiekti, veikla efektyvi	
		taip	ne	taip	ne	taip	ne
Vilniaus miesto	11	3	8	5	6	10	1
Kauno miesto	6	1	5	1	5	3	3
Šiaulių miesto	2		2	2			2
Alytaus miesto	7	2	5	3	4	3	4
Marijampolės	7		7		7		7
Anykščių rajono	2	1	1	1	1	1	1
Telšių rajono	4	1	3		4		4
Trakų	3		3		3		3
Tauragės	1		1		1		1
Kauno rajono	2	1	1	1	1	2	

Šaltinis – aukščiausioji audito institucija

Nesiekama viešosioms įstaigoms kelti tokius veiklos tikslus, kurie būtų susiję su savivaldybių strateginiais tikslais. Kai kuriais atvejais apsiribojama sprendimu viešųjų įstaigų veiklos tikslus patvirtinti tų įstaigų įstatuose; bet viešosios įstaigos įstatuose įvardyti jos veiklos tikslai yra bendri, rodo įstaigos veiklos sritį ir teisinės formos (pelno nesiekiančio juridinio asmens) pagrįstumą.

Pavyzdys

VšĮ Sostinės moterų krepšinio klubo veiklos tikslai yra nustatyti įstaigos įstatuose: puoselėti ir skatinti krepšinio sporto šakos vystymąsi, taip prisidedant prie miesto gyventojų, ypač jaunimo ir mergaičių, sveiko gyvenimo būdo propagavimo, užimtumo ir laisvalaikio praleidimo formų didinimo, dalyvauti krepšinio sporto varžybose ir pan.

Vilniaus m. savivaldybėje nėra vidaus teisės akto, kuriame viešajai įstaigai būtų nustatyti veiklos tikslai, susiję su strateginiais pačios savivaldybės tikslais, nustatyti siektini veiklos rodikliai, jų kiekybinės ir kokybinės reikšmės. Viešosios įstaigos veiklos plane nurodomi tik tikslai ir siekiami rezultatai moterų krepšinio komandai „Kibirkštis“ dalyvaujant krepšinio čempionatuose.

Dalis savivaldybių nurodė, kad jų atstovai dalyvauja viešųjų įstaigų dalininkų susirinkimuose, tačiau nepateikė dokumentų, patvirtinančių, kad teikė siūlymus dėl viešųjų įstaigų organų, nustatant įstaigų veiklos tikslus, siektinus rodiklius, nepateikė dokumentų, įrodančių, kad jų darbuotojams buvo suteikti įgaliojimai dalyvauti visuotiniame viešųjų įstaigų dalininkų susirinkime ir kaip balsuoti.⁵⁷ Pavyzdžiui, Tauragės r. savivaldybė neturi patvirtintų atstovavimo savivaldybei viešosiose įstaigose taisyklių. Analizuojant atrinktų viešųjų įstaigų pateiktus 2015 ir 2016 m. veiklos planus nustatyta, kad juose tik pavieniais atvejais yra nurodyti siektini rodikliai, kiekybinės ir kokybinės jų reikšmės (pavyzdžiui, VšĮ Vilniaus technologijų ir meno centras).

Valstybės institucijos daugeliu atvejų įgyvendina esminius teisės aktų reikalavimus: ministrų įsakymais yra tvirtinami kontroliuojamų viešųjų įstaigų strateginiai, metiniai veiklos planai arba dalyvaujama dalininkų susirinkimuose tvirtinant nekontroliuojamų įstaigų planus. Dalyvaujama planuojant 68 proc. vertintų valstybės viešųjų įstaigų (36 iš 53) veiklą. Planuojant viešųjų įstaigų veiklą ministerijos ir departamentai dalyvauja formaliai, neretai tik patvirtina viešųjų įstaigų parengtus veiklos planus arba jiems pritaria, nekelia įstaigoms ambicingesnių veiklos užduočių ir neįvertina, kad įstaigos nesiekia pažangos. Skirti reikiamo dėmesio valstybės viešųjų įstaigų veiklos

⁵⁷ Valstybės ir savivaldybių turinių ir neturtinių teisių įgyvendinimo viešosiose įstaigose taisyklės, 8 p.

planų siektiniams rodikliams ir vertinti jų pasiekimą neskatina tai, kad Strateginio planavimo metodika⁵⁸ šiuo metu nereikalauja iš valstybės biudžeto nefinansuojamų viešųjų įstaigų veiklos planų siesti su ministerijų strateginiais planais.

Pavyzdys

VšĮ „Versli Lietuva“ (savininkės teisės ir pareigos įgyvendina Ūkio ministerija) 2014 ir 2015 m. veiklos planuose nustatyta 16 rodiklių (tokių pačių). Palyginus 2015 ir 2014 m. rodiklių siektinas reikšmės matyti, kad didesnės buvo 4 rodiklių, nesikeitė – 4 ir mažėjo 8 rodiklių reikšmės.

Atsižvelgiant į viešosios įstaigos sampratą (tenkinti viešuosius interesus nesiekiant pelno), suprantama, kad šios įstaigos ne visada turi ar gali siekti didesnių veiklos apimčių, teikti vis daugiau paslaugų. Todėl šių įstaigų veikloje itin svarbus yra teikiamų paslaugų kokybės gerinimo aspektas (teikti tiek pat, bet geresnės kokybės paslaugų) ir veiklos efektyvumo didinimo mažinant kaštus aspektas (teikti tiek pat ir ne blogesnės kokybės paslaugų patiriant mažiau sąnaudų). Todėl nustatant siektinus įstaigų veiklos rodiklius turėtų būti įtraukiami ir šie rodikliai.

Audituojamu laikotarpiu viešųjų įstaigų veiklos planuose, kuriems pritarė valstybės institucijos, trūko kokybinių veiklos vertinimo rodiklių, o kiekybinių rodiklių reikšmės buvo orientuotos tik į procesą (lankytojų, renginių, produktų skaičių ir pan.), bet nerodė, kokio rezultato – naudos valstybei (visuomenei) – siekia viešosios įstaigos. Ūkio ministerija kaip dalininkė teikė pastabas tik dėl 3 viešųjų įstaigų (VšĮ Klaipėdos mokslo ir technologijų parko, VšĮ Kauno mokslo ir technologijų parko ir VšĮ Šiaurės miestelio technologijų parko) 2016 m. veiklos planų ambicingumo (kad būtų siekiama geresnių rezultatų). Audituojamu laikotarpiu viešosioms įstaigoms nebuvo keliami tikslai mažinti veiklos kaštus.

Gerosios praktikos pavyzdys

Kūno kultūros ir sporto departamento generalinis direktorius, 2017-01-24 patvirtinęs VšĮ „Sportas ir poilsis“ strategijos ir 2017 m. veiklos vertinimo rodiklius, be kitų, nustatė ir šiuos rodiklius (siekiamo rezultato ir kaštų mažinimo):

- pasiekti, kad futbolo aikštės metinis užimtumas būtų ne mažesnis kaip 60 proc. viso įstaigos darbo laiko;
- sumažinti įstaigos administravimo išlaidas ne mažiau kaip 5 proc., palyginti su 2016 m.

Nesant tinkamo valstybės / savivaldybių viešųjų įstaigų veiklos planavimo: veiklos tikslų, kuriuos įstaigoms nustato valstybės / savivaldybių institucijos, siektinų veiklos rodiklių ir jų vertinimo kriterijų reikšmių, negalima pagrįsti, kad viešųjų įstaigų, kurių dalininkų (savininkų) teisės ir pareigos įgyvendina valstybės / savivaldybės institucijos, valdymas yra efektyvus ir duoda maksimalią naudą visuomenei.

2.1.2. Ar valstybės / savivaldybių institucijos dalyvauja priimant sprendimus, skiriant viešųjų įstaigų valdymo organus, nustatant paslaugų, produkcijos kainas ir tarifus, vertinant viešųjų įstaigų veiklą

Iš 53 vertintų viešųjų įstaigų ministerijos, Kultūros ir sporto bei Tautinių mažumų departamentai įgyvendina tik 39 (valstybė kontroliuoja 32) viešųjų įstaigų valdymo priemonės taip, kaip nustato įstatymai ir Vyriausybės nutarimai.

Ministerijų ir departamentų vykdoma viešųjų įstaigų valdymo politika nėra vientisa, vykdoma skirtingai. Kai kurios ministerijos formaliai dalyvauja tvirtinant viešųjų įstaigų valdymo organus. Viešųjų įstaigų veiklos planų ir veiklos rezultatų tvirtinimas, kaip valdymo priemonė, ministerijų taikyta taip pat formaliai: vertinant viešųjų įstaigų dokumentus nustatyta, kad savininkų

⁵⁸ Patvirtinta Lietuvos respublikos Vyriausybės 2002-06-06 nutarimu Nr. 827.

(dalininkų) teisės ir pareigas įgyvendinančios institucijos viešosioms įstaigoms neteikė konstruktyvių pastabų dėl veiklos rezultatų vertinimo ir planuojamų veiklos rodiklių ir rezultatų.

Pavyzdys

Išanalizavus 16 viešųjų įstaigų, kurių savininkės (dalininkės) yra Ūkio, Susisiekimo ir Aplinkos ministerijos, ataskaitas matyti, kad nė vienoje jų nėra atliktos viešųjų įstaigų paslaugų kaštų ir naudos analizės, todėl negalima pagrįstai įvertinti paslaugų efektyvumo. Tik 5 (iš 16) veiklos ataskaitose aprašytas įstaigos veiklos ekonominis, socialinis poveikis ir nurodyta, kaip jis atitinka veiklos tikslus.

Savivaldybių institucijos taip pat formaliai dalyvauja priimant sprendimus dėl viešųjų įstaigų valdymo organų paskyrimo, struktūros patvirtinimo, nustatant paslaugų, darbo užmokesčio, produkcijos kainas ir tarifus, bet daugiau dėmesio skiria atstovavimui kontroliuojamose viešosiose įstaigose.

Pavyzdys

- Telšių r. savivaldybė iš 4 vertintų įstaigų yra patvirtinusi paslaugų įkainius tik tose, kuriose įgyvendina savininko teises (VšĮ poilsio namai „Germanto vila“ ir VšĮ „Telšių futbolo ateitis“).
- Alytaus m. savivaldybė priima sprendimus dėl VšĮ Alytaus miesto socialinių paslaugų centro teikiamų paslaugų kainų nustatymo, struktūros, dalyvauja planuojant veiklą, rengiant strateginius ir veiklos planus, derina ir tvirtina metines veiklos ir finansines ataskaitas.

Trečdalis ministerijų nepriima racionalių sprendimų dėl viešųjų įstaigų finansų valdymo.

Viešųjų įstaigų įstatymo 14 straipsnio 1 dalyje įtvirtinta nuostata, kad viešosios įstaigos gautas pelnas gali būti naudojamas tik įstaigos įstatuose nustatytiems veiklos tikslams. Be to, ir Pelno mokesčio įstatyme nustatyta lengvata: viešosios įstaigos nuo pelno mokesčio mokėjimo atleidžiamos, jeigu gautas apmokestinamąsias pajamas panaudoja viešosios įstaigos įstatuose nustatytiems tikslams siekti.⁵⁹ Dalis viešųjų įstaigų, kurias valdant dalyvauja valstybė, veikia pelningai ir valstybei sumoka pelno mokestį. Taigi, pelno mokestį mokančios viešosios įstaigos gautų pajamų viešosios įstaigos tikslams nepanaudoja.

Pažymėtina, kad kai kurių pelno mokestį mokančių viešųjų įstaigų (pavyzdžiui, Kelių ir transporto tyrimo instituto ir Žemės ūkio konsultavimo tarnybos) dalis funkcijų finansuojama iš valstybės biudžeto. Auditorių vertinimu, pelningai veikiančių įstaigų iš komercinės veiklos gautos pajamos leistų mažinti joms skiriamus asignavimus ir valstybės biudžeto išlaidas. Susisiekimo ir Žemės ūkio ministerijoms tvirtinant viešųjų įstaigų finansinių ataskaitų rinkinį, kuriame nurodyta pelno mokesčio dydis ir viešosios įstaigos tikslams nepanaudotos pajamos, jokių su tuo susijusių sprendimų nepriimama.

Pavyzdys

Žemės ūkio ministerija nurodė, kad Lietuvos žemės ūkio konsultavimo tarnyba vykdo komercinę veiklą – ūkininkams ir kt. subjektams teikia buhalterinės apskaitos ir kitas valstybės nefinansuojamas paslaugas. 2015 metų finansinės atskaitomybės duomenimis tarnyba iš komercinės veiklos gavo 7,7 mln. Eur pajamų ir sumokėjo pelno mokestį. Valstybinio audito metu pasiteiravus, kodėl sąnaudas ir kitus leidžiamus atskaitymus viršijančia apmokestinamųjų pajamų dalimi nebuvo sumažintas finansavimas iš valstybės biudžeto, ministerija informavo, kad toks klausimas nesvarstytas, nes iš valstybės biudžeto finansuojamų programų pajamos (2015 metais – 857 tūkst. Eur) sudaro mažą dalį tarnybos pajamų.

⁵⁹ Lietuvos Respublikos pelno mokesčio įstatymas, 2001-12-20, Nr. IX-675; Valstybinės mokesčių inspekcijos parengtas leidinys KD-4951 „Pelno nesiekiančių organizacijų apmokestinimo ypatumai“.

Teisės aktai draudžia viešajai įstaigai į paslaugų kainą įskaičiuoti pelno maržą⁶⁰, tačiau Aplinkos ministerija savo valdomai viešajai įstaigai „Grunto valymo technologijos“ nurodė į paslaugų kainas įtraukti pelno maržą. Dalis ministerijų (4 iš 12) tinkamai nevertino viešųjų įstaigų finansų valdymo, todėl nepriėmė racionaliausių sprendimų dėl viešųjų įstaigų lėšų naudojimo.

Nepakankamai užtikrinama, kad būtų įgyvendinamos valstybės ir savivaldybių dalininkų teisės valstybės / savivaldybių nekontroliuojamose viešosiose įstaigose.

Audito metu nustatėme, kad valstybei ir savivaldybėms tinkamai neatstovaujama tose viešosiose įstaigose, kuriose jos dalininkų susirinkime neturima balsų daugumos. Tinkamas atstovavimas nebuvo užtikrintas pusėje analizuotų (12 iš 24) viešųjų įstaigų, kurių valstybė nekontroliuoja: laiku nesušaukiami dalininkų susirinkimai, kiti dalininkai neatsiliepia į valstybės institucijų kreipimąsi, netvirtinami įstaigų veiklos planai arba tvirtinami pavėluotai, nenustatyti tikslai, kurie atspindėtų valstybės poreikius, o vykdoma veikla nesusijusi su viešųjų interesų tenkinimu.

Pavyzdys

- Kūno kultūros ir sporto departamentas nurodė, kad negali pasiekti palankių VŠĮ Plytinės kartodromo, VŠĮ Lietuvos žiemos sporto centro, VŠĮ Vito Gerulaičio teniso akademijos valdymo ir veiklos vykdymo sprendimų.
- Švietimo ir mokslo ministerija nurodė, kad nepasiekama konstruktyvaus bendradarbiavimo su kitais VŠĮ Panevėžio mechatronikos centro dalininkais.

Savivaldybės yra dalininkės 177 viešųjų įstaigų, kurių dalininkų susirinkime neturi balsų daugumos (32 proc. visų viešųjų įstaigų, kurių veikloje dalyvauja). Savivaldybės nekontroliuoja viešųjų įstaigų, todėl neturi įtakos nustatant jų veiklos tikslus, negali aktyviai dalyvauti priimant sprendimus dėl įstaigų finansinių ir veiklos rezultatų, valdymo organų paskyrimo, struktūros patvirtinimo, nustatant paslaugų, darbo užmokesčio, produkcijos kainas ir tarifus. Daugeliu vertintų atvejų savivaldybės neužtikrina tinkamo interesų atstovavimo viešosiose įstaigose.

Pavyzdys

- Kauno m. savivaldybė iš 6 viešųjų įstaigų dalyvauja tik 1 įstaigos dalininkų susirinkime.
- Alytaus m. savivaldybė iš 4 viešųjų įstaigų dalyvauja tik 1 įstaigos dalininkų susirinkime.
- Trakų r. savivaldybė nedalyvauja nė vienos iš 3 analizuotų viešųjų įstaigų dalininkų susirinkimuose, iš jų 2 įstaigos iš viso nekvieta savivaldybės atstovų dalyvauti visuotiniuose dalininkų susirinkimuose, o vienoje savivaldybė siekė dalyvauti rengiamuose projektuose, tačiau nesėkmingai, todėl 2009 m. savivaldybė priėmė sprendimą perduoti savo kaip dalininkės teises kitiems dalininkams (sprendimas dar neįgyvendintas).

Yra atvejų, kai savivaldybė, būdama viena iš dalininkų, prisiima viešosios įstaigos finansinius įsipareigojimus.

Pavyzdys

Tauragės r. savivaldybė VŠĮ „Tauragės futbolas“ prašymu suteikė šiai įstaigai kredito garantiją, besąlygiškai ir neatšaukiamai įsipareigojusi sumokėti bankui 101 367 Eur sumą, delspinigius ir papildomai susidariusias palūkanų bei kitas su paskolos garantuojama dalimi susijusias mokėjimų sumas, gavus mokėjimo reikalavimą, kad skolininkas neįvykdė savo mokėjimo įsipareigojimų pagal kredito sutarties sąlygas. Viešajai įstaigai neįvykdžius pagal kredito sutartį prisiimtų finansinių įsipareigojimų, juos įvykdė savivaldybė.

Savivaldybė nesilaikė Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004-03-26 nutarimu Nr. 345 patvirtintų Savivaldybių skolinimosi taisyklių 3.3 punkto.

⁶⁰ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2015-08-05 nutarimu Nr. 826 patvirtintas Atlyginimo už viešąsias ir administracines paslaugas dydžio nustatymo kriterijų aprašas.

Auditorių vertinimu, atsižvelgiant į tai, kad valstybės / savivaldybių nekontroliuojamose viešosiose įstaigose sudėtinga tinkamai atstovauti viešiesiems interesams, reikėtų spręsti klausimą, ar tikslinga būti tokių viešųjų įstaigų dalininke.

2.2. Neužtikrinama, kad savivaldybių viešosioms įstaigoms finansavimas iš savivaldybių biudžeto lėšų būtų skiriamas pagrįstai ir teisėtai

Savivaldybės, skirdamos lėšų nepavaldžioms biudžetinėms įstaigoms ar nebiudžetinėms įstaigoms, turėtų atkreipti dėmesį į Biudžeto sandaros įstatymo keliamus reikalavimus. Vadovaudamiesi šiuo įstatymu⁶¹, savivaldybių biudžetų asignavimų valdytojai gali skirti asignavimų kitiems subjektams (viešosioms įstaigoms ir kt.) tik tuo atveju, kai galimybė gauti lėšų yra nustatyta šių subjektų veiklos sritį reglamentuojančiuose įstatymuose ar Vyriausybės nutarimuose, priimtuose vadovaujantis tiesiogiai taikomais ES teisės aktais ir tarptautinėmis sutartimis.

Kai įstatymai nenustato subjektų finansavimo galimybių, savivaldybės, vadovaudamosi Valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų sudarymo ir vykdymo taisyklėmis⁶², turi teisę įgyvendindamos iš savivaldybių biudžetų finansuojamas programas reikalingas paslaugas pirkti Viešųjų pirkimų įstatymo nustatyta tvarka.

Audito metu vertinome, ar pagrįstai viešosioms įstaigoms, kurių dalininkės balsų turi savivaldybės, skiriama savivaldybių biudžeto, kitų šaltinių lėšų. Vertinta 17 proc. savivaldybių (10 iš 60) ir 17 proc. (47 iš 275) viešųjų įstaigų.

Nustatėme, kad kai kurios savivaldybės 2013–2016 m. iš biudžetų pagal lėšų naudojimo sutartis skyrė 4 980,5 tūkst. Eur 13-ai viešųjų įstaigų nepagrįstai, pažeisdamos Biudžeto sandaros įstatymą, nes šių subjektų veiklos sritį reglamentuojantys įstatymai nenumatė tokios galimybės (10 lentelė).

10 lentelė. Viešosioms įstaigoms, kurių dalininkės balsų turi savivaldybės, nepagrįstai skirto finansavimo atvejai (2013–2016 m.)

Eil. Nr.	Savivaldybė	Viešosios įstaigos	skirtos lėšos (tūkst. Eur)
1.	Alytaus miesto	Alytaus miesto lėlių teatras „Aitvaras“	4,2
		„Alytaus miesto parkai“	1 449,9
2.	Anykščių rajono	Euroregiono „Ežerų kraštas“ direktorato biuras	11,3
3.	Kauno miesto	Kauno regiono plėtros agentūra	128
		Kauno architektūros ir urbanistikos taryba	350,4
		„Artkomas“	167,6
4.	Kauno rajono	Raudondvario dvaras	1 541,1
5.	Šiaulių miesto	Šiaulių verslo inkubatorius	159,4
		Šiaulių turizmo informacijos centras	176,7
6.	Telšių rajono	Telšių menų inkubatorius	138,4
		Poilsio namai „Germanto vila“	131,5
7.	Vilniaus miesto	„Skalvijos“ kino centras	154,3
		Užupio meno inkubatorius	567,7

Šaltinis – aukščiausioji audito institucija

⁶¹ Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymas, 1990-07-09 Nr. I-430, 5 str. 1 d. 1 p.

⁶² Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų sudarymo ir vykdymo taisyklės, patvirtintos Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001-05-14 nutarimu Nr. 543, 63 p.

Savivaldybėse ši ydinga praktika susiklostė ir todėl, kad savivaldybių tarybos (pavyzdžiui, Kauno m., Vilniaus m.), tvirtindamos Biudžeto lėšų skyrimo įstaigoms aprašus (taisykles), nustato sąlygas finansuoti tų viešųjų įstaigų veiklas, kuriose dalininkės yra savivaldybės.

Pavyzdys

Kauno m. savivaldybės taryba 2016-02-02 sprendimu Nr. T-7 patvirtino Viešąsias paslaugas teikiančių viešųjų įstaigų, kurių savininkė ar dalininkė yra Kauno miesto savivaldybė, veiklos dalinio finansavimo tvarkos aprašą. Nustatyta iš savivaldybės lėšų finansavimą skirti tik viešosioms įstaigoms, kurių savininkė arba dalininkė yra savivaldybė. 2016 metais savivaldybės lėšų skyrė 3 viešosioms įstaigoms (VšĮ Kauno regiono plėtros agentūrai, VšĮ Kauno architektūros ir urbanistikos tarybai ir VšĮ „Artkomas“), iš viso 646 tūkst. Eur

Tai numatantys Biudžeto lėšų skyrimo įstaigoms aprašai (taisyklės) diskriminuoja kitas įstaigas ir organizacijas, leidžia išvengti teisės aktuose nustatytų reikalavimų įgyvendinant iš savivaldybių biudžetų finansuojamas programas Viešųjų pirkimų įstatymo nustatyta tvarka vykdyti viešuosius pirkimus. Savivaldybės, taikydamos tokią praktiką, nevykdo ir Konkurencijos įstatymo 4 straipsnyje viešojo administravimo subjektams nustatytos pareigos užtikrinti sąžiningos konkurencijos laisvę.

Siekiant užtikrinti, kad savivaldybių biudžeto lėšos būtų naudojamos vadovaujantis Biudžeto sandaros įstatymu, kad viešųjų įstaigų finansavimas vyktų skaidriai, savivaldybės turėtų susirūpinti esama situacija, peržiūrėti nustatytas tvarkas (ypač nuostatas, suteikiančias privilegijas toms viešosioms įstaigoms, kurių dalininkės yra savivaldybės) ir skiriamą viešosioms įstaigoms finansavimą. Apie audito metu nustatytus faktus informuotos atitinkamos savivaldybės, joms pateiktos rekomendacijos⁶³.

2.3. Valstybės institucijos, skirdamos viešosioms įstaigoms asignavimus ir pirkdamos iš jų paslaugas, neužtikrina racionalaus ir skaidraus valstybės biudžeto lėšų naudojimo

Viešosioms įstaigoms nustatytai veiklai vykdyti iš valstybės biudžeto kai kuriais atvejais skiriama perteklinių lėšų.

Valstybės biudžeto lėšų nustatytai veiklai vykdyti 2013–2015 m. iš 8 asignavimų valdytojų ministerijų gavo 17 valstybės viešųjų įstaigų. Finansavimas vykdytas vadovaujantis Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymo 5 straipsniu, galimybė gauti lėšų nustatyta tų įstaigų veiklos sritį reglamentuojančiuose įstatymuose arba Vyriausybės nutarimuose. Nustatėme, kad beveik pusė viešųjų įstaigų (7 iš 17), kurioms skirta valstybės biudžeto lėšų, mokėjo pelno mokestį, t. y. tos įstaigos turėjo pakankamus finansinius išteklius vykdyti nustatytą veiklą, todėl finansavimas iš valstybės biudžeto galėjo būti peržiūretas. 4 ministerijos tinkamai neįvertino viešųjų įstaigų finansų valdymo, todėl nepriėmė sprendimų, užtikrinančių racionalų ir taupų valstybės biudžeto lėšų naudojimą (2.1.2 skirsnis).

Valstybės institucijos, pirkdamos paslaugas iš viešųjų įstaigų, neužtikrina Viešųjų pirkimų įstatymo reikalavimų laikymosi

Viešosios įstaigos veiklai užtikrinti reikalingi finansiniai ištekliai. Tais atvejais, kai už viešosios įstaigos teikiamas paslaugas jų gavėjai nemoka, o valstybė ar savivaldybės neturi pagrindo šios

⁶³ Lietuvos Respublikos valstybės kontrolės 2017-04-21 raštas Nr. S-(34-4605)-596 Vilniaus m. savivaldybės merui, raštas Nr. S-(31-4605)-595 Kauno m. savivaldybės merui, raštas Nr. S-(35-4605)-601 Kauno r. savivaldybės merui, raštas Nr. S-(31-4605)-599 Alytaus m. savivaldybės merui, raštas Nr. S-(31-4605)-602 Anykščių r. savivaldybės merui, raštas Nr. S-(35-4605)-598 Šiaulių m. savivaldybės merui, raštas Nr. S-(33-4605)-600 Telšių r. savivaldybės merui.

įstaigos veiklos finansuoti iš savo biudžetų pagal Biudžeto sandaros įstatymą, jų teikiamos paslaugos įsigyjamos viešųjų pirkimų būdu. Kai kuriais atvejais tai daroma neskaidriai, proteguojant viešųjų įstaigų, kuriose turima dalininkės balsų, teikiamas paslaugas. Nesant konkurencijos, viešąsias paslaugas teikiančios viešosios įstaigos neskatinamos paslaugas stengtis suteikti kuo efektyviau ir racionaliai panaudojant tam skirtas lėšas.

Audito metu įvertinome atvejus, kai viešųjų įstaigų valdyme dalyvaujančios valstybės institucijos iš viešųjų įstaigų pirkė darbus ir paslaugas: Lietuvos automobilių kelių direkcija ir Tautinių mažumų departamentas vykdė viešuosius pirkimus, kurių bendra vertė – 2 mln. Eur. Auditorių vertinimu, šie pirkimai buvo vykdomi neskaidriai, nes nebuvo laikomasi Viešųjų pirkimų įstatymo nuostatų – visais vertintais atvejais paslaugos be konkurencijos buvo perkamos iš vienintelio tiekėjo.

Pavyzdys

Susisiekimo ministerija yra viešosios įstaigos Kelių ir transporto tyrimo instituto savininkės teises įgyvendinanti institucija. Susisiekimo ministerijai pavaldi Lietuvos automobilių kelių direkcija atviro konkurso būdu iš viešosios įstaigos įsigijo rajoninių kelių su žvyro danga degradacijos tyrimo II etapo 895 tūkst. EUR vertės paslaugas, nors direkcija pagal jos darbuotojų pareigybų aprašymuose nurodytas funkcijas tokius darbus turėjo atlikti pati.

Auditorių vertinimu, tiekėjų konkurencija buvo ribojama, nes pirkimo objektas neskaidytas į dalis, konkurso sąlygose buvo nurodyti pirkimo objektui neproporcingi, konkurenciją ribojantys kvalifikaciniai reikalavimai, todėl konkurse dalyvavo vienintelis tiekėjas VŠĮ Kelių ir transporto tyrimo institutas su Vilniaus Gedimino technikos universitetu. Taip buvo pažeisti Viešųjų pirkimų įstatymo 3 straipsnio 1 dalyje numatyti skaidrumo, lygiateisiškumo ir nediskriminavimo principai ir nepasiektas 2 dalies reikalavimas įsigyti paslaugas kuo racionaliau naudojant tam skirtas valstybės biudžeto lėšas.

Pažymėtina, kad Kelių ir transporto tyrimo instituto veikla yra finansuojama iš Susisiekimo ministerijai skirtų valstybės biudžeto asignavimų. Viešoji įstaiga, gaudama finansavimą iš valstybės biudžeto ir laimėdama Susisiekimo ministerijai pavaldžios įstaigos pirkimus veikia pelningai, tačiau valstybei atstovaujanti Susisiekimo ministerija nesiima priemonių taupyti valstybės biudžeto lėšas – sumažinti iš valstybės biudžeto viešajai įstaigai skiriamus asignavimus (plačiau 2.1.2 skirsnyje).

Auditorių vertinimu valstybės institucijos, įsigydamos paslaugas iš tų viešųjų įstaigų, kurių savininkės (dalininkės) teises ir pareigas įgyvendina, turėtų užtikrinti, kad nebūtų ribojama konkurencija, o valstybės biudžeto lėšos būtų naudojamos racionaliai. Apie audito metu nustatytus faktus informuotos atsakingos institucijos, joms pateiktos rekomendacijos⁶⁴.

2.4. Nepakankamas viešųjų įstaigų veiklos viešumas

Valstybės ir savivaldybių institucijų ir įstaigų viešumas turi būti užtikrinamas remiantis Teisės gauti informaciją iš valstybės ir savivaldybių institucijų ir įstaigų įstatymu⁶⁵, Bendrųjų reikalavimų valstybės ir savivaldybių institucijų ir įstaigų interneto svetainėms aprašu⁶⁶, Viešųjų įstaigų įstatymu⁶⁷. Be to, Vyriausybės nutarime „Dėl valstybės ir savivaldybių turtinių ir neturtinių teisių įgyvendinimo viešosiose įstaigose“ institucijoms, įgyvendinančioms valstybės ar savivaldybės

⁶⁴ Lietuvos Respublikos valstybės kontrolės 2017-04-11 raštas Nr. S-(10-4605)-526 Lietuvos automobilių kelių direkcijai prie Susisiekimo ministerijos ir 2017-04-11 raštas Nr. S-(10-4605)-568 Tautinių mažumų departamentui prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės.

⁶⁵ Lietuvos Respublikos teisės gauti informaciją iš valstybės ir savivaldybių institucijų ir įstaigų įstatymas, 2000-01-11 Nr. VIII-1524.

⁶⁶ Patvirtintas Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2003-04-18 nutarimu Nr. 480.

⁶⁷ Lietuvos Respublikos viešųjų įstaigų įstatymas, 12 str. 4 d.

viešosios įstaigos savininkės teises ir pareigas, pavesta skelbti interneto tinklalapyje atitinkamos viešosios įstaigos veiklos ataskaitą⁶⁸.

75 proc. (9 iš 12) audituotų viešųjų įstaigų savininkės teises ir pareigas įgyvendinančių valstybės institucijų, savo interneto tinklalapyje neskelbia atitinkamų viešųjų įstaigų veiklos ataskaitų. Šias ataskaitas skelbia tik Ūkio ministerija ir Tautinių mažumų departamentas.

Vartotojams ir viešųjų įstaigų interneto svetainėse neužtikrinamas informacijos teikimas apie įstaigų veiklą, teikiamas paslaugas, nes nepateikiama informacija, kuria būtų siekiama visuomenei suteikti patogiai prieinamus duomenis.

Pavyzdys

- 19 proc. (6 iš 31) analizuotų įstaigų interneto svetainėse neskelbia informacijos apie veiklos sritis;
- 32 proc. (10 iš 31) įstaigų interneto svetainėje neskelbia veiklos ataskaitų;
- 65 proc. (20 iš 31) įstaigų savo tinklalapiuose neskelbia finansinių ataskaitų rinkinių;
- 71 proc. (22 iš 31) įstaigų interneto svetainės nėra pritaikytos naudotis neįgaliesiems.

Pažymėtina, kad dalis valstybės viešųjų įstaigų savo interneto svetainėse nepateikia informacijos apie teikiamas paslaugas: jų pavadinimų ir aprašymų neskelbia 29 proc. vertintų įstaigų, informacijos, ar paslaugos yra teikiamos neatlygintinai ar jos mokamos, mokamų paslaugų kainų – 45 proc. vertintų įstaigų.

Nepakanka galimybių gauti internetu visą nustatytą informaciją ir apie savivaldybių VŠĮ veiklą.

Pavyzdys

Informacijos viešumas neužtikrinamas 10-ies savivaldybių (Vilniaus m., Kauno m., Alytaus m., Anykščių r., Telšių r., Trakų r., Kauno r., Tauragės r., Šakių r. ir Marijampolės savivaldybėse) 39 iš 46 vertintų viešųjų įstaigų. Įstaigų interneto svetainėse neskelbiama duomenų apie viešąją įstaigą, jos veiklos tikslų, planų, rodiklių, teikiamų paslaugų, jų kainų / įkainių, viešųjų pirkimų, finansinės ir veiklos ataskaitų ir kt. pavyzdžiui:

- VŠĮ „Skalvijos“ kino centras, Užupio menų inkubatorius neskelbia veiklos ir finansinių ataskaitų;
- Marijampolės savivaldybės VŠĮ „Marijampolės telekinas“ ir Marijampolės futbolo klubas neskelbia veiklos ir finansinių ataskaitų, informacijos apie viešuosius pirkimus, darbo užmokestį.

Lietuvos savivaldybių interneto svetainės ir dalis savivaldybių viešųjų įstaigų interneto svetainių vertintos Europos tarpdisciplininių tyrimų instituto ataskaitoje⁶⁹: joje paskelbta, kad dauguma šių svetainių neatitinka Bendrųjų reikalavimų valstybės ir savivaldybės institucijų ir įstaigų interneto svetainėms aprašo.

Vartotojams nepakankamai prieinama informacija tiek apie viešųjų įstaigų paslaugas, tiek apie valstybės / savivaldybių dalyvavimo viešųjų įstaigų veikloje mastą rodo, kad šalies institucijos neskiria pakankamo dėmesio viešųjų įstaigų veiklos viešinimui. Kai nėra visuomenei atviros ir

⁶⁸ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2007-09-26 nutarimas Nr. 1025 „Dėl valstybės ir savivaldybių turtinių ir neturtinių teisių įgyvendinimo viešosiose įstaigose“, 7 p.

⁶⁹ Informacinės visuomenės plėtros komitetas prie Susisiekimo ministerijos, Valstybės institucijų interneto svetainių tyrimo ataskaita, 2015 m. Savivaldybių ir viešųjų įstaigų interneto svetainių atitiktis keliais reikalavimams: Vilniaus m. sav. interneto svetainė 93,2 proc. atitinka Aprašo reikalavimus, o VŠĮ „Saulėtekio slėnis“, „Vilniaus miesto parkai“, „Skalvijos kino centras“ bei „Užupio meno inkubatorius“ interneto svetainės – nuo 35,7 proc. iki 57,1 proc., kas rodo, kad mažiausiai atitinka reikalavimus. Trakų savivaldybės interneto svetainė 96,7 proc. atitinka Aprašo reikalavimus, o VŠĮ „Nemuno euroregiono Marijampolės biuras“ interneto svetainė – 35,7 proc., tai rodo, kad mažiausiai atitinka reikalavimus. Prieiga per internetą <http://ivpk.lrv.lt/lt/veiklos-sritys-1/instituciju-interneto-svetaines>:

lengvai prieinamos pagrindinės informacijos apie viešųjų įstaigų veiklą, sunku užtikrinti ir įstaigų veiklos skaidrumą, jų teikiamų paslaugų prieinamumą ir kokybę, konkurencingumą.

3. AR UŽTIKRINAMAS VALSTYBĖS / SAVIVALDYBĖS PASITRAUKIMAS IŠ VIEŠŲJŲ ĮSTAIGŲ

Valstybė / savivaldybė turi dvi galimybes pasitraukti iš viešosios įstaigos: parduoti ar kitaip perleisti dalininkės teises⁷⁰ ir atlikti įstaigos likvidavimo procedūras.

Audituojamu laikotarpiu valstybė atsisakė dalininkės balsų 22 viešosiose įstaigose, savivaldybės – 31 įstaigoje (11 lentelė).

11 lentelė. Pasitraukimas iš viešųjų įstaigų, kuriose savininkės (dalininkės) teises įgyvendino valstybės / savivaldybių institucijos, 2013 – 2016 m.

Institucijos	Likviduotų įstaigų skaičius	Įstaigų, kurių dalininko teisės parduotos ar perduotos, skaičius	Įstaigų, kurių dalininko teisės perduotos savivaldybėms, skaičius	Prijungimo prie kitų VŠĮ būdu reorganizuotų įstaigų skaičius	Pertvarkytų į biudžetinę įstaigą skaičius
Savivaldybių	5	4	1	14	7
Valstybės	10	2	9	1	-

Šaltinis – aukščiausioji audito institucija

Valstybės / savivaldybės galimybes pasitraukti iš viešosios įstaigos riboja teisės aktų nuostatos: valstybei ar savivaldybei nuosavybės teise priklausančios viešosios įstaigos dalininko teisės gali būti parduodamos, jeigu viešajai įstaigai įstatymais nepavesta atlikti viešojo administravimo funkcijų ir steigiant viešąją įstaigą ar didinant jos dalininkų kapitalą nebuvo investuotas valstybei ar savivaldybei nuosavybės teise priklausantis nekilnojamasis turtas ir viešoji įstaiga nėra valstybės ar savivaldybės turto panaudos gavėja⁷¹. Net jei perduotas turtas nėra racionaliai valdomas ar viešosios įstaigos veikla nuostolinga, valstybė / savivaldybės neturi teisinio pagrindo pasitraukti iš jos dalininkų.

Pavyzdžiai

- Tauragės r. savivaldybė negali parduoti VŠĮ „Tauragės futbolas“ dalininkės teisių, nes Tauragės apskrities viršininko administracija ir ši įstaiga 2009 m. pasirašė valstybinės žemės panaudos sutartį, pagal kurią įstaigai perduota neatlygintinai laikinai naudotis 1,4922 ha žemės sklypu.
- Steigiant VŠĮ Plytinės kartodromą, 2008 m. kaip valstybės įnašas buvo perduotas valstybės nekilnojamasis turtas – susisiekimo komunikacijos – kartodromas, kurio vertė apie 162,19 tūkst. Eur. 2011 m. kaip papildomas valstybės įnašas skirta apie 57,92 tūkst. Eur kartodromo teritorijos keliams ir takams rekonstruoti, didinant viešosios įstaigos dalininkų kapitalą. Įmonės veikla 2014–2015 m. buvo nuostolinga, be to, analogiškos paslaugos teikiamos rinkoje (tarptautinius ir kartingo federacijos reikalavimus atitinkanti trasa įrengta Elektrėnuose).

Audito metu nustatėme, kad valstybei / savivaldybei pasitraukti iš viešosios įstaigos, jeigu visuotiniame dalininkų susirinkime neturima balsų daugumos, įtakos turi kiti tų įstaigų dalininkai:

⁷⁰ Lietuvos Respublikos viešųjų įstaigų įstatymas, 7 str. 6 d., 17 str.; Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2014-01-29 nutarimas Nr. 89 „Dėl Valstybei ar savivaldybei nuosavybės teise priklausančių viešosios įstaigos dalininko teisių pardavimo viešo aukciono būdu tvarkos aprašo patvirtinimo“.

⁷¹ Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybių turto valdymo ir naudojimo ir disponavimo juo įstatymas, 20 str. 10 d.

valstybė / savivaldybė negali vien tik savo sprendimu pasitraukti iš viešosios įstaigos, netgi jeigu nėra suinteresuota likti jos dalininke.

Pavyzdžiai

Ūkio ministerija yra viena iš VŠĮ „Verslininkų namai“ dalininkių, kita dalininkė yra Kauno regiono smulkių ir vidutinių verslininkų asociacija. Ministerijos įnašas – 7 tūkst. Eur, asociacijos – 3 tūkst. Eur, tačiau, steigiant šią įstaigą, dalininkių balsai visuotiniame dalininkų susirinkime buvo padalyti po lygiai (po 1 balsą). Todėl, sprendžiant dėl pasitraukimo ar dalininkės dalies pardavimo, negalima pasiekti valstybei palankaus sprendimo. Ministerijos teigimu, atstovavimo valstybei praktika šioje viešojoje įstaigoje rodo, kad įstaigose, kuriose yra du dalininkai, turintys po vieną balsą, visuotinio dalininkų susirinkimo kompetencijai priskirtais klausimais sprendimai gali būti ir nepriimami.

Kūno kultūros ir sporto departamentas yra vienas iš keturių VŠĮ Lietuvos aukštojo sportinio meistriskumo sklandymo centro dalininkų. Sprendžiant klausimą dėl departamentui priklausančių viešosios įstaigos dalininko teisių pardavimo viešojo aukciono būdu, kiti visuotinio dalininkų susirinkimo dalyviai balsavo prieš.

Valstybės ir savivaldybių institucijos ne visada disponuoja informacija apie viešąsias įstaigas, kurios veiklos jau nevykdo, todėl pasiūlymai likviduoti viešąją įstaigą lieka teisiškai neįforminti ar sprendimai neįgyvendinti, nors jokių teisinių ar mokestinių kliūčių likviduoti įstaigas nėra.

Pavyzdžiai

Kretingos r. savivaldybė yra viena iš VŠĮ „Brolių namai“ dalininkių. Viešoji įstaiga veiklos nevykdo, tačiau dalininkės sprendimų dėl jos likvidavimo nepriima.

Kauno m. savivaldybė 2007 m. priėmė sprendimą likviduoti VŠĮ Kauno futbolo areną, bet sprendimas per 10 metų neįgyvendintas, likvidavimo procedūros neužbaigtos, įstaiga neišregistruota iš Juridinių asmenų registro.

Valstybės institucijos nepriima sprendimo dėl VŠĮ Nusikalstamumo prevencijos Lietuvoje centro likvidavimo ar dalininkių balsų perdavimo ar pardavimo. Jokiai valstybės institucijai nepavesta įgyvendinti viešosios įstaigos dalininkės (savininkės) teisių ir pareigų, įstaiga nuo 2012 m. veiklos nevykdo, nes ją, pasikeitus aplinkybėms, vykdo kitos institucijos.

Pavyzdys

VŠĮ Nusikalstamumo prevencijos Lietuvoje centro dalininkų susirinkimas 2011 m. lapkričio mėn. nusprendė, kad tolimesnė įstaigos veikla netikslinga. Ministro Pirmininko tarnyba kreipėsi į Teisingumo ir Vidaus reiklų ministerijas prašydama įgyvendinti valstybės atstovavimą ir inicijuoti su likvidavimu susijusias procedūras. Nė viena ministerija nesutiko atstovauti Vyriausybei, tad klausimas neišspręstas. 2016 m. viešosios įstaigos veiklos tęstinumo klausimą vėl svarstė Vyriausybė. Nei Teisingumo, nei Vidaus reikalų ministerija neturi tikslų, kuriuos galėtų įgyvendinti VŠĮ Nusikalstamumo prevencijos Lietuvoje centras, valstybę kaip dalininkę atstovaujančių valstybės institucijų planai į šios įstaigos veiklą pritraukti ir nevalstybinių dalininkų nesėkmingi, bet jokių sprendimų nepriimta.

Valstybės ir savivaldybės pasitraukimas iš viešųjų įstaigų nevyksta dėl teisės aktuose nustatytų ribojimų, nesprendžiamų viešųjų įstaigų mokestinių įsipareigojimų, užsitęsusių teisminių procesų, viešąsias įstaigas valdančių institucijų darbuotojų aplaidumo (nedisponuoja informacija apie tas įstaigas, kuriose įgyvendina dalininko teises ir pareigas) ir neveiklumo (nelikviduoja veiklos nevykdančių viešųjų įstaigų). Toks viešųjų įstaigų valdymas neužtikrina viešojo valdymo tobulinimo ir valstybės / savivaldybės funkcijų ir tikslų įgyvendinimo mažiausiomis sąnaudomis.

Ne visais atvejais valstybės ar savivaldybių pasitraukimas iš viešosios įstaigos vyksta sklandžiai, nes pasitraukimo metu gali būti prarandama iki tol valstybės ir savivaldybių turėta dalininko balsų

visuotiniame dalininkų susirinkime dauguma. Nustatėme 2 atvejus⁷², kai Ūkio ministerijai pasitraukiant iš viešosios įstaigos dalininkų, neįvertintos visos turtinių ir neturtinių teisių perdavimo savivaldybėms aplinkybės ir jos neperėmė Ūkio ministerijos turėto 1 balso visuotiniame dalininkų susirinkime, todėl savivaldybės neįgijo lemiamo balso viešųjų įstaigų valdyme.

Pavyzdys

Ūkio ministerija perdavė valstybės kaip dalininkės turtines ir neturtines teises ir pareigas, kurių vertė kiekvienoje viešojoje įstaigoje sudarė daugiau nei 50 proc. dalininkų kapitalo: vienu atveju valstybės įnašas 16 868 Eur (visas dalininkų kapitalas 29 997 Eur), antru – valstybės įnašas 32 553 EUR (visas dalininkų kapitalas 38 404 Eur).

Faktiškai Ūkio ministerija valstybės kaip dalininko vieno balso teisės savivaldybėms neperdavė: pasitraukdama iš viešųjų įstaigų valdymo, neinicijavo jų įstatų pakeitimų, kad dalininko balsų skaičius visuotiniame dalininkų susirinkime būtų proporcingas įnašo dydžiui. Savivaldybės neįgijo 2/3 balsų daugumos viešųjų įstaigų valdyme. Nepaisant to, kad jų turtinis įnašas į dalininko kapitalą yra didesnis nei 50 proc., su privačiu dalininku jos turi po 1 balsą visuotiniame dalininkų susirinkime.

Perdavus savivaldybėms tik dalį turtinių viešosios įstaigos dalininkės teisių, dalininkų balsų dalis šiose įstaigose tapo neproporcinga jų turimai dalininkės įnašo daliai. Savivaldybės, kurių įnašo dalis tapo didesnė, visuotiniame dalininkų susirinkime negavusios atitinkamos dalininkų balsų dalies, neturės lemiamos įtakos viešosios įstaigos veiklai.

Siekiant, kad valstybės / savivaldybių kaip viešųjų įstaigų dalininkės teisės būtų įgyvendinamos efektyviai, būtina sudaryti lankstesnes teises galimybes valstybei / savivaldybei pasitraukti iš viešųjų įstaigų, kurios nevykdo veiklos arba kurių vykdomoje veikloje netikslinga dalyvauti.

⁷² Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2016-07-11 nutarimas Nr. 708 „Dėl viešųjų įstaigų dalininko turtinių ir neturtinių teisių ir pareigų perdavimo“.

REKOMENDACIJŲ ĮGYVENDINIMO PLANAS

Rekomendacijos eilės numeris ataskaitoje	Rekomendacija	Subjektas, kuriam pateikta rekomendacija	Veiksmas / Priemonės / Komentarai*	Rekomendacijos įgyvendinimo terminas (data)*
1.	Valstybės strateginiuose dokumentuose nustatyti valstybės / savivaldybių dalyvavimo valdant viešąsias įstaigas viziją, numatant konkrečias priežastis kai valstybei / savivaldybėms tikslinga būtų steigti ar tapti konkrečią veiklą vykdančių viešųjų įstaigų savininke (dalininke).	Lietuvos Respublikos Vyriausybė	Parengti Viešojo sektoriaus įstaigų sistemos tobulinimo koncepcijos projektą.	2017 m. IV ketvirtis.
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.	Lietuvos Respublikos Vyriausybė	Parengti Viešojo sektoriaus įstaigų sistemos tobulinimo koncepcijos projektą.	2017 m. IV ketvirtis.
3.	Paskirti vieną instituciją, formuojančią viešųjų įstaigų ir viešųjų paslaugų teikimo politiką.	Lietuvos Respublikos Vyriausybė	1. Parengti Vidaus reikalų ministerijos nuostatų pakeitimo projektą (Vidaus reikalų ministerija atsakinga už viešųjų įstaigų vykdomo viešojo administravimo politikos, įskaitant ir jų vykdomą viešųjų paslaugų teikimą, administravimą). 2. Parengti Ūkio ministerijos nuostatų pakeitimo projektą (Ūkio ministerija atsakinga už viešųjų įstaigų, kaip juridinio asmens teisinės formos, politikos formavimą ir Viešųjų įstaigų įstatymo ir su tuo susijusių įstatymų pakeitimų rengimą.)	2017 m. IV ketvirtis.

Rekomendacijos eilės numeris ataskaitoje	Rekomendacija	Subjektas, kuriam pateikta rekomendacija	Veiksmas / Priemonės / Komentarai*	Rekomendacijos įgyvendinimo terminas (data)*
4.	Paskirti vieną instituciją, kuri kauptų informaciją apie valstybės ir savivaldybių viešąsias įstaigas, ją analizuotų ir vertintų šalies mastu.	Lietuvos Respublikos Vyriausybė	Bendradarbiaujant su savivaldybėmis įvertinti galimybę paskirti vieną instituciją, kuri kauptų informaciją apie valstybės ir savivaldybių viešąsias įstaigas, ją analizuotų ir lygintų.	2018 m. IV ketvirtis.
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;	Lietuvos Respublikos Vyriausybė	Parengti Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo (prireikus – ir kitų įstatymų) pakeitimo projektą.	2018 m. I ketvirtis.
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;	Lietuvos Respublikos Vyriausybė	Parengti Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo pakeitimo projektą.	2018 m. I ketvirtis.
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;	Lietuvos Respublikos Vyriausybė	Parengti Strateginio planavimo metodikos, patvirtintos Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. birželio 6 d. nutarimu Nr. 827 „Dėl Strateginio planavimo metodikos patvirtinimo“ pakeitimo projektą.	2018 m. I ketvirtis.
5.4.	nustatyti reikalavimus, kurie užtikrintų didesnę valstybės / savivaldybių valdomų viešųjų įstaigų veiklos viešumą;	Lietuvos Respublikos Vyriausybė	Parengti Bendrųjų reikalavimų valstybės ir savivaldybių institucijų ir įstaigų interneto svetainėms aprašo, patvirtinto Lietuvos Respublikos Vyriausybės	2017 m. IV ketvirtis.

Rekomendacijos eilės numeris ataskaitoje	Rekomendacija	Subjektas, kuriam pateikta rekomendacija	Veiksmas / Priemonės / Komentarai*	Rekomendacijos įgyvendinimo terminas (data)*
			2003 m. balandžio 18 d. nutarimu Nr. 480, pakeitimo projektą.	
5.5.	sudaryti lankstesnes sąlygas valstybei / savivaldybei pasitraukti iš viešųjų įstaigų, kurios nevykdo veiklos arba kurių vykdomoje veikloje netikslinga dalyvauti.	Lietuvos Respublikos Vyriausybė	Parengti Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybių turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo įstatymo pakeitimo projektą.	2018 m. I ketvirtis.
*- priemonės ir terminus rekomendacijoms įgyvendinti pateikė 2 subjektai. Atstovas ryšiams, atsakingas už Valstybės kontrolės informavimą apie rekomendacijų įgyvendinimą plane nustatytais terminais: Lietuvos Respublikos ūkio ministerijos Įmonių teisės ir verslo aplinkos gerinimo departamento direktorė Milda Kaupelienė, tel. 8 706 64 951, el. p. milda.kaupeliene@ukmin.lt				

1-ojo audito departamento direktorius

Laimonas Čiakas

1-ojo audito departamento vyriausioji valstybinė auditorė

Rūta Obcarskienė

Valstybinio audito ataskaitos kopijos pateiktos:

Lietuvos Respublikos Prezidentūrai, Lietuvos Respublikos Vyriausybei, Lietuvos Respublikos Seimo Audito komitetui, Seimo Ekonomikos komitetui, Seimo valstybės valdymo ir savivaldybių komitetui, Lietuvos Respublikos ūkio ministerijai, Lietuvos Respublikos finansų ministerijai, Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijai, Lietuvos savivaldybių asociacijai, Lietuvos Respublikos savivaldybėms

Auditas atliktas, vykdant 2016-05-02 pavedimą Nr. P-10-9

Auditą atliko valstybinių auditorių grupė:

Rūta Obcarskienė (grupės vadovas), Aušrinė Asanavičienė (nuo 2016-08-01), Adelė Beniušytė (iki 2016-09-30), Irena Bogdelienė, Giedrė Danisevičiūtė (nuo 2016-06-16 iki 2016-11-30), Arūnas Juozas Gabrilavičius (nuo 2016-09-13), Daiva Gedgaudienė (nuo 2016-09-13), Gražina Gudynienė (nuo 2016-09-13), Vyrmantas Jašmontas (nuo 2016-12-21), Almutė Juzėnienė (nuo 2016-09-16), Jovita Juzonienė (nuo 2017-01-27), Loreta Katinienė, Jolanta Kirvelaitienė (nuo 2017-02-17), Irina Kiškina (nuo 2016-09-13), Rima Kursevičiūtė (nuo 2016-06-16 iki 2016-11-30), Roma Niedvarienė, Ieva Norušaitienė, Violeta Paškonytė (nuo 2016-09-13), Gražina Voitkevičienė (nuo 2017-01-27), Aušra Vosylė (nuo 2016-09-13).

PRIEDAI

Valstybinio audito ataskaitos

„Ar valstybės ir savivaldybių dalyvavimas valdant viešąsias įstaigas užtikrina naudą visuomenei“

1 priedas

Pagrindiniai audito duomenų rinkimo ir vertinimo metodai

Eil. Nr.	Metodas	Tikslai
	Dokumentų peržiūra: - VšĮ steigimą, valdymą ir finansavimą reglamentuojantys teisės aktai, ministerijų strateginiai veiklos planai, atrinktų VšĮ strateginiai, metiniai veiklos planai ir vykdymo ataskaitos, VšĮ dalininkų susirinkimų protokolai, kiti, su atrinktų VšĮ veikla susiję, dokumentai, ministerijų ir viešųjų įstaigų interneto svetainėse skelbiama informacija; - savivaldybių tarybų sprendimai, administracijų direktorių įsakymai dėl VšĮ, savivaldybių strateginiai plėtros planai, savivaldybių ir atrinktų VšĮ strateginiai, metiniai veiklos planai ir vykdymo ataskaitos, atrinktų VšĮ steigimo dokumentai; - Valstybės pažangos strategija „Lietuva 2030“, 2014–2020 m. nacionalinės pažangos programa, Nacionalinė darnaus vystymosi strategija, 16-osios ir 17-osios Vyriausybės programos, Viešojo tobulinimo komisijos protokolai ir protokoliniai sprendimai, Vykdamosios valdžios sistemos sandaros tobulinimo gairės ir kt.	Nustatyti: - ar valstybės / savivaldybių institucijos formuoja viešųjų įstaigų steigimo / dalyvavimo jose politiką; - ar valstybės / savivaldybių institucijų dalyvavimas viešųjų įstaigų valdyme susietas su joms pavestos politikos srities formavimu ir įgyvendinimu; - ar valstybės / savivaldybių viešųjų įstaigų valdymas užtikrina joms nustatytų tikslų įgyvendinimą; - ar užtikrinamas tinkamas viešųjų finansų valdymas skiriant lėšas viešosioms įstaigoms perkant iš jų paslaugas ir kt.; - ar užtikrinamas valstybės / savivaldybių viešųjų įstaigų veiklos viešumas; - ar gali valstybė / savivaldybė, esant poreikiui, pasitraukti iš dalyvavimo viešųjų įstaigų valdyme
	Duomenų ir dokumentų analizė: - ministerijoms, departamentams, savivaldybėms ir viešosioms įstaigoms teikti klausimynai; - ministerijų/ savivaldybių strateginiuose planavimo dokumentuose nustatytų tikslų, rodiklių, kriterijų dėl dalyvavimo VšĮ analizė; - ministerijų / savivaldybių dokumentų, vidaus teisės aktų, susijusių dalyvavimo viešųjų įstaigų valdyme, tikrinimas ir analizė	Nustatyti ir pagrįsti problemas, susijusias su viešųjų įstaigų steigimu ir valdymu, jas apibendrinti, pateikti konkrečių pavyzdžių audito ataskaitoje.

Eil. Nr.	Metodas	Tikslai
	▪ ministerijų / savivaldybių ir atrinktų viešųjų įstaigų interneto svetainių informacijos analizė; ▪ Lietuvos Respublikos Vyriausybės kanceliarijos 2015 m. atliktas tyrimas „Tikslingumo valstybei likti viešųjų įstaigų dalininke (savininke) analizė“. ▪	
	Pokalbiai su: ▪ Lietuvos Respublikos Vyriausybės kanceliarijos atstovais; ▪ ministerijų atstovais; ▪ Tautinių mažumų, Kūno kultūros ir sporto departamento atstovais; ▪ Turizmo departamento prie Ūkio ministerijos, Informacinės visuomenės plėtros komiteto prie Susisiekimo ministerijos atstovais; ▪ savivaldybių administracijų atsakingais darbuotojais; ▪ atrinktų viešųjų įstaigų atstovais.	Išsiaiškinti viešųjų įstaigų steigimo / dalyvavimo jose politikos formavimo klausimus, VŠĮ steigimo, valdymo, finansavimo organizavimo ypatumus bei pasitraukimo iš viešųjų įstaigų problemas.
	Informacija apie valstybinio audito metu analizuotas viešąsias įstaigas, kurių dalininkės balsų turi valstybė / savivaldybės pateikta 3 ir 4 prieduose.	

Valstybinio audito ataskaitos
 „Ar valstybės ir savivaldybių
 dalyvavimas valdant viešąsias įstaigas
 užtikrina naudą visuomenei“
 2 priedas

Viešųjų įstaigų, kurių savininkės / dalininkės teisės ir pareigas įgyvendina savivaldos institucijos, skaičius pagal viešųjų įstaigų veiklos sritis, 2016 m.

Savivaldybė	Iš viso	Viešųjų įstaigų veiklos sritys							
		Sveikatos priežiūros	Švietimo / mokslo	Socialinės apsaugos	Sporto	Kultūros	Turizmo	Ekonomikos (ūkio, žemės ūkio, transporto ir kt.)	Kita
Akmenės r.	10	7	0	0	0	0	0	1	2
Alytaus m.	19	4	2	1	3	3	1	3	2
Alytaus r.	8	2	2	1	0	0	2	1	0
Anykščių r.	9	3	0	0	1	2	1	2	0
Birštono	5	2	0	0	0	0	0	1	2
Biržų r.	3	2	0	1	0	0	0	0	0
Druskininkų	6	2	1	0	0	0	1	1	1
Elektrėnų	8	7	0	0	1	0	0	0	0
Ignalinos r.	5	2	0	0	0	0	1	1	1
Jonavos r.	7	3	1	0	1	0	0	1	1
Joniškio r.	7	4	0	1	0	0	1	1	0
Jurbarko r.	11	8	0	1	1	0	1	0	0
Kaišiadorių r.	12	8	0	1	0	0	1	1	1
Kalvarijos	3	3	0	0	0	0	0	0	0
Kauno m.	45	9	6	2	4	12	1	4	7
Kauno r.	14	4	0	0	3	2	1	2	2
Kazlų Rūdos	7	2	0	2	0	0	1	1	1
Kelmės r.	11	6	0	1	0	0	2	1	1
Kėdainių r.	10	2	2	1	1	0	1	1	2
Klaipėdos m.	17	9	0	0	2	1	1	4	0
Klaipėdos r.	8	4	0	0	2	0	1	0	1
Kretingos r.	7	5	1	0	0	0	0	0	1
Kupiškio r.	3	2	0	0	0	0	1	0	0
Lazdijų r.	10	2	1	1	1	2	1	1	1
Marijampolės	14	3	0	1	6	1	1	2	0
Mažeikių r.	9	4	1	1	1	0	1	0	1
Molėtų r.	8	5	1	0	0	0	1	0	1
Neringos	6	1	0	1	1	1	0	1	1
Pagėgių	3	1	0	0	1	0	1	0	0
Pakruojo r.	5	2	0	0	0	0	0	2	1
Palangos m.	2	1	0	0	0	1	0	0	0
Panevėžio m.	14	5	2	1	1	1	1	2	1
Panevėžio r.	5	2	0	0	0	1	1	1	0
Pasvalio r.	3	2	0	0	0	0	0	1	0
Plungės r.	8	2	1	2	2	1	0	0	0
Prienų r.	8	6	0	0	0	1	0	1	0
Radviliškio r.	12	10	0	0	0	0	0	1	1
Raseinių r.	11	5	1	3	1	0	0	0	1

Savivaldybė	Iš viso	Viešųjų įstaigų veiklos sritys							
		Sveikatos priežiūros	Švietimo / mokslo	Socialinės apsaugos	Sporto	Kultūros	Turizmo	Ekonomikos (ūkio, žemės ūkio, transporto ir kt.)	Kita
Rietavo	4	2	0	0	0	0	1	1	0
Rokiškio r.	5	3	1	0	0	0	0	1	0
Skuodo r.	6	4	0	1	0	0	0	0	1
Šakių r.	17	10	1	1	1	0	1	2	1
Šalčininkų r.	3	3	0	0	0	0	0	0	0
Šiaulių m.	11	5	1	0	1	0	1	2	1
Šiaulių r.	7	3	0	1	0	0	1	1	1
Šilalės r.	7	7	0	0	0	0	0	0	0
Šilutės r.	8	5	0	0	1	0	1	1	0
Širvintų r.	2	2	0	0	0	0	0	0	0
Švenčionių r.	5	2	1	0	0	1	0	1	0
Tauragės r.	5	3	0	0	1	0	1	0	0
Telšių r.	14	4	3	0	2	0	1	2	2
Trakų r.	18	9	2	0	3	2	1	1	0
Ukmergės r.	4	2	1	0	0	0	1	0	0
Utenos r.	10	3	0	1	3	0	1	2	0
Varėnos r.	4	2	0	0	0	2	0	0	0
Vilkaviškio r.	5	3	0	0	0	0	1	1	0
Vilniaus m.	70	15	7	5	10	18	2	5	8
Vilniaus r.	3	2	0	0	0	0	0	1	0
Visagino	7	2	0	0	0	1	0	2	2
Zarasų r.	10	2	0	1	1	0	1	3	2
	578*	244	39	32	56	53	39	64	51

* įvertinus tai, kad yra viešųjų įstaigų, kurių dalininkės kelios savivaldybės, viešųjų įstaigų iš viso yra 548.

Šaltinis – aukščiausioji audito institucija

Valstybinio audito ataskaitos
 „Ar valstybės ir savivaldybių
 dalyvavimas valdant viešąsias įstaigas
 užtikrina naudą visuomenei“
 3 priedas

Informacija apie valstybinio audito metu analizuotas viešąsias įstaigas,
 kurių dalininkės balsų turi valstybė

VšĮ pavadinimas	VšĮ savininkė (dalininkė)	Ar VšĮ kontroliuojama (K), ar ne kontroliuojama (nk)	Pagrindiniai paslaugų gavėjai: gyventojai, tikslinės grupės (organizacijos)
			Pagrindinė VšĮ veikla
Būsto energijos taupymo agentūra	Aplinkos ministerija	K	Tikslinės grupės. Su būsto priežiūros ir kokybės, efektyvių energiją taupančių priemonių įgyvendinimu susijusi veikla, mokymų, seminarų organizavimas, konsultavimas.
Grunto valymo technologijos	Aplinkos ministerija	K	Tikslinės grupės. Dirvožemio, grunto ir vandens telkinių, užterštų organinės kilmės teršalais tyrimai ir valymas, gamtinių resursų atstatymo darbai ir kt.
Turizmo centras „Palūšė“	Valstybinė saugomų teritorijų tarnyba prie Aplinkos ministerijos	nk	Gyventojai. Kempingų veikla, valčių nuoma. Kempingo teritorijos ir kempingo administravimo veikla.
CPVA	Finansų ministerija	K	Tikslinės grupės. ES, tarptautinių institucijų, valstybės, kitomis lėšomis finansuojamų programų bei projektų administravimas, konsultavimas, mokymų organizavimas.
Kultūros vertybių globos tarnyba	Kultūros ministerija	nk	Tikslinė grupė. Žuvusiųjų už Lietuvos laisvę kovotojų kapų paieška ir tvarkyba.
Spaudos, radijo ir televizijos rėmimo fondas	Kultūros ministerija, Švietimo ir mokslo ministerija	nk	Tikslinės grupės. Pamos teikimas viešosios informacijos rengėjų kultūriniais, visuomenės informavimo saugumo, medijų raštingumo ugdymo ir šviečiamiesiems projektams.
„Baltijos cirkas“	Kultūros ministerija	nk	Gyventojai. Edukacinių užsiėmimų įvairaus amžiaus vaikams, šeimoms, cirko meno akademijos užsiėmimų, vaikų švenčių organizavimas.
„Teatras Meno fortas“	Kultūros ministerija	nk	Gyventojai, tikslinės grupės. Spektaklių kūrimas ir pristatymas, pagalbos teikimas kuriant tarptautinius profesionalaus teatro projektus.
"Vilniaus keistuolių teatras"	Kultūros ministerija	nk	Gyventojai. Spektaklių, videofilmų, muzikos albumų kūrimas, spektaklių rodymas.
Tautinių bendrijų namai	Tautinių mažumų departamentas	K	Tikslinė grupė. Tautinių mažumų paveldo rinkimas ir išsaugojimas, tradicinės kultūros sklaida, metodinės veiklos, mokymų organizavimas.
„Lietuvos tautinių mažumų folkloro ir etnografijos centras“	Tautinių mažumų departamentas	nk	Tikslinė grupė. Tautinių mažumų tradicinės kultūros mokymo proceso organizavimas, paveldo rinkimas ir išsaugojimas, tradicinės kultūros sklaida, metodinės veiklos organizavimas, mokymo priemonių, programų rengimas.

VšĮ pavadinimas	VšĮ savininkė (dalininkė)	Ar VšĮ kontroliuojama (K), ar ne kontroliuojama (nk)	Pagrindiniai paslaugų gavėjai: gyventojai, tikslinės grupės (organizacijos)
			Pagrindinė VšĮ veikla
"Romų visuomenės centras"	Tautinių mažumų departamentas	nk	Tikslinė grupė. Romų integracijos projektų inicijavimas, kultūros renginių organizavimas, ikimokyklinio ir priešmokyklinio romų vaikų ugdymo organizavimas, nuotolinis suaugusiųjų mokymo vykdymas, valstybinės kalbos kursų organizavimas.
Kauno įvairių tautų kultūrų centras	Tautinių mažumų departamentas	K	Tikslinė grupė. Kultūros, meno, paveldo, tarpdisciplininių projektų inicijavimas, medžiagos apie tautinę mažumą kaupimas ir sklaida, kita veikla.
„Plačiąjuostis internetas“	Susisiekimo ministerija	K	Tikslinės grupės, gyventojai. Didmeninių plačiajuosčio ryšio paslaugų teikimas, elektroninių ryšių infrastruktūros kūrimas.
Kelių ir transporto tyrimo institutas	Susisiekimo ministerija	K	Tikslinės grupės. Kelių tiesimo, statybos, rekonstrukcijos, taisymo ir priežiūros darbams planuoti, projektuoti ir atliktų darbų kokybei įvertinti veiklos organizavimas.
„Aukštaitijos siaurasis geležinkelis“	Susisiekimo ministerija	nk	Gyventojai. Reguliarių reisų, edukacinių, pažintinių, šventinių kelionių siauruoju geležinkeliu organizavimas, ekskursijų organizavimas, muziejų veikla.
Visorių informacinių technologijų parkas	Susisiekimo ministerija	nk	Tikslinės grupės. Verslo skatinimas, patalpų nuoma, informacinių, mokymo ir konsultavimo paslaugų teikimas.
Europos socialinio fondo agentūra	Socialinės apsaugos ir darbo ministerija, Švietimo ir mokslo ministerija	K	Tikslinės grupės. ES projektų administravimas, tarptautinis bendradarbiavimas.
Jaunimo tarptautinio bendradarbiavimo agentūra	Jaunimo reikalų departamentas prie Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos	nk	Tikslinės grupės. ES ir kitų su jaunimo tarptautiniu bendradarbiavimu ir / ar neformaliojo ugdymu susijusių programų administravimas, bendradarbiavimo tarp valstybinių ir nevyriausybinių institucijų bei organizacijų jaunimo politikos srityje organizavimas, konsultavimas ir kt.
Technikos priežiūros tarnyba	Socialinės apsaugos ir darbo ministerija	K	Tikslinės grupės. Potencialiai pavojingų įrenginių techninės būklės tikrinimas, įrenginių atitikties įvertinimas, statybos produktų eksploatacinių savybių vertinimas, sertifikavimas ir kt.
„Senevita“	Socialinės apsaugos ir darbo ministerija, VšĮ Valakupių reabilitacijos centras	K	Gyventojai. Socialinės globos, medicininės reabilitacijos, sveikatos priežiūros ir slaugos paslaugų teikimas senyvo amžiaus, turintiems negalią, silpnos sveikatos žmonėms.
Valakupių reabilitacijos centras	Neįgaliųjų reikalų departamentas prie Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos	K	Gyventojai. Medicininės reabilitacijos, profesinės reabilitacijos paslaugų teikimas, profesinio mokymo organizavimas, kt..
„Vaikų poilsis“	Švietimo ir mokslo ministerija	K	Gyventojai. Vasaros sezono metu vaikų poilsio stovyklų organizavimas, neformalusis vaikų ir suaugusiųjų švietimas.

VšĮ pavadinimas	VšĮ savininkė (dalininkė)	Ar VšĮ kontroliuojama (K), ar ne kontroliuojama (nk)	Pagrindiniai paslaugų gavėjai: gyventojai, tikslinės grupės (organizacijos)
			Pagrindinė VšĮ veikla
„Jaunimo slėnis“	Lietuvos vaikų ir jaunimo centras (Švietimo ir mokslo ministerija)	K	Gyventojai. Apgyvendinimo paslaugos, kavinių veikla, programų rengimas.
Panevėžio mechatronikos centras	Švietimo ir mokslo ministerija	nk	Gyventojai, tikslinė grupė. Suaugusiųjų profesinis mokymas, papildomas mokymas ir kvalifikacijos kėlimas ir kt.
Europos vartotojų centras	Valstybinė vartotojų teisių apsaugos tarnyba	K	Gyventojai. Vartotojų, kitoje nei gyvenamosios vietos ES valstybėje, Norvegijoje, Islandijoje asmeninio vartojimo tikslais įsigijusių netinkamos kokybės prekę ar paslaugą skundų nagrinėjimas, vartotojų konsultacijos.
Nusikalstamumo prevencijos Lietuvoje centras	Teisingumo ministerija	nk	Tikslinės grupės. Veiklos nevykdo. Centras 1998–1999 m. įgyvendino Nacionalinę teisės harmonizavimo darbų programą (ACQUIS priėmimo programa), 2003–2012 m. – Nacionalinę nusikaltimų prevencijos ir kontrolės programą. Abiejų programų įgyvendinimas pasibaigęs.
Rytų Europos studijų centras	Užsienio reikalų ministerija	nk	Tikslinės grupės. Projektų, stiprinančių žmogaus teises, demokratiją ir pilietinės visuomenės vystymąsi, vykdymas. Politinių, ekonominių, socialinių ir kultūrinių procesų Rytų Europoje stebėseną ir kt..
„Pranciškonų namai“	Ūkio ministerija	nk	Tikslinė grupė. Nevykdo veiklos. Įsteigtas Lietuvos pranciškonų vienuolynų atkūrimui ir renovavimui.
Lietuvos verslo paramos agentūra	Ūkio ministerija	K	Organizacijos, tikslinės grupės. Ūkio plėtros ir konkurencingumo didinimo bei energetikos srities projektų, finansuojamų iš ES struktūrinių fondų lėšų administravimas, pareiškėjų informavimas ir konsultavimas.
„Stebėsenos ir prognozių agentūra“	Ūkio ministerija	K	Tikslinės grupės. Žmoniškųjų išteklių stebėseną, prognozavimą ir plėtrą, ekonomikos stebėseną ir tyrimai.
„Versli Lietuva“	Ūkio ministerija	K	Organizacijos, tikslinės grupės. Verslumo skatinimas, E-jrankių verslui kūrimas, patarimai ir konsultacijos verslui, eksporto skatinimas, startuolių ekosistemos auginimas ir kt..
„CPO LT“	Ūkio ministerija	K	Organizacijos, tikslinės grupės. Perkančiųjų organizacijų poreikių ir rinkos analizė, centralizuotų viešųjų pirkimų modelių sudarymas, viešųjų pirkimų vykdymas per CVP IS, CPO LT katalogo ir kt.
„Investuok Lietuvoje“	Ūkio ministerija	K	Organizacijos, tikslinės grupės. Tiesioginių užsienio investicijų skatinimas, pasiūlymų dėl investicinės aplinkos gerinimo rengimas, investicijų skatinimo priemonių viešojo ir privačiojo sektorių partnerystės srityje įgyvendinimas, kt.
Klaipėdos mokslo ir technologijų parkas	Ūkio ministerija	nk	Tikslinės grupės. Projektinės veiklos, skatinančios verslumą, vykdymas, technologijų perdavimas, inovacijų plėtra, konsultavimas, kt..

VšĮ pavadinimas	VšĮ savininkė (dalininkė)	Ar VšĮ kontroliuojama (K), ar ne kontroliuojama (nk)	Pagrindiniai paslaugų gavėjai: gyventojai, tikslinės grupės (organizacijos)
			Pagrindinė VšĮ veikla
Kauno mokslo ir technologijų parkas	Ūkio ministerija	nk	Tikslinės grupės
			Inovatyvaus verslo skatinimas, inovacijų kultūros ugdymas ir pradedančiojo verslo skatinimas.
Šiaurės miestelio technologijų parkas	Ūkio ministerija	nk	Organizacijos, tikslinė grupė.
			Verslo skatinimas, konsultacijų teikimas, biuro patalpų nuoma, „Virtualaus biuro“ paslaugų teikimas, projektų vykdymas.
Lietuvos inovacijų centras	Ūkio ministerija, Švietimo ir mokslo ministerija	K	Organizacijos, tikslinės grupės.
			Pagalbos teikimas verslo įmonėms bei mokslo institucijoms, surandant partnerius užsienyje ir Lietuvoje, technologijų perdavimo, mentoravimo bei mokymo paslaugų teikimas, konsultavimas, kt..
„Verslininkų namai“	Ūkio ministerija	nk	Organizacijos.
			Verslo skatinimas, verslo konsultacijų teikimas, buhalterinės apskaitos tvarkymo paslaugų teikimas, įmonių steigimo, pertvarkymo, likvidavimo dokumentų rengimas, kt..
Jungtinis techninis sekretoriatas	Vidaus reikalų ministerija	K	Organizacijos, tikslinės grupės.
			ES finansuojamų bendradarbiavimo per sieną programų, kurioms vadovauja Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerija, techninis aptarnavimas.
Valstybės ir savivaldybių tarnautojų mokymo centras „Dainava“	Vidaus reikalų ministerija	K	Tikslinės grupės.
			Pareigūnų ir buvusių pareigūnų reabilitacijos organizavimas, mokymų organizavimas.
Vilniaus kultūros, pramogų ir sporto rūmai	Vidaus reikalų ministerija	K	Tikslinė grupė.
			Renginių organizavimas, aptarnavimas ir vykdymas, meno būrelių, studijų, kursų veiklos organizavimas, sporto veiklos organizavimas.
Poilsio ir reabilitacijos centras „Pušynas“	Vidaus reikalų ministerija	K	Tikslinė grupė.
			Poilsio organizavimas, sveikatos stiprinimo ir reabilitacinio gydymo paslaugų teikimas, vidaus tarnybos sistemos pareigūnų bei buvusių pareigūnų reabilitacijos paslaugų teikimas, konferencijų salių nuoma.
Generolo Povilo Plechavičiaus kadetų licėjus	Vidaus reikalų ministerija	K	Tikslinė grupė.
			Formalusis ir neformalusis ugdymo organizavimas.
Lietuvos viešojo administravimo institutas	Valstybės tarnybos departamentas prie Vidaus reikalų ministerijos	K	Tikslinės grupės.
			Mokymo ir konsultavimo paslaugų teikimas, viešojo administravimo procesų tyrimų atlikimas.
Antidopingo agentūra	Kūno kultūros ir sporto departamentas	K	Tikslinės grupės.
			Dopingo kontrolė, švietimas, tarptautinė veikla, vietinis bendradarbiavimas.
Lietuvos žiemos sporto centras	Kūno kultūros ir sporto departamentas	nk	Gyventojai.
			Žiemos sporto, aktyvaus poilsio ir turizmo paslaugų teikimas.
„Sporto olimpas“		nk	Tikslinės grupės, gyventojai.

VšĮ pavadinimas	VšĮ savininkė (dalininkė)	Ar VšĮ kontroliuojama (K), ar ne kontroliuojama (nk)	Pagrindiniai paslaugų gavėjai: gyventojai, tikslinės grupės (organizacijos)
			Pagrindinė VšĮ veikla
	Kūno kultūros ir sporto departamentas		Aukšto sportinio meistriško kultūrizmo ir fitneso sportininkų rengimas, sveikos gyvensenos vystymas, trenerių ir teisėjų ruošimas.
Lietuvos aukštojo sportinio meistriško sklandymo centras	Kūno kultūros ir sporto departamentas	nk	Tikslinės grupės. Įstaiga veiklos nevykdo. Įsteigta aukšto sportinio meistriško sportininkų, sklandytojų rengimui, nepertraukiamo Lietuvos sklandymo rinktinės narių meistriško ugdymo proceso organizavimui, Lietuvos sklandymo rinktinės aprūpinimui aukštos klasės sklandytuvais, trenerių-instruktorių, teisėjų ruošimui.
Plytinės kartodromas	Kūno kultūros ir sporto departamentas	nk	Gyventojai. Kartingų sporto, pramogų organizavimas.
Vito Gerulaičio vardo teniso akademija	Kūno kultūros ir sporto departamentas	nk	Gyventojai. Poilsio organizavimas, sporto arenų ir stadionų eksploatavimo veikla, fizinės gerovės užtikrinimo veikla.
Lietuvos žemės ūkio konsultavimo tarnyba	Žemės ūkio ministerija	nk	Organizacijos, tikslinė grupė. Ūkininkų konsultavimas, mokymų organizavimas.
„Ekoagros“	Žemės ūkio ministerija	K	Organizacijos, tikslinė grupė. Ekologinės gamybos ir pagal nacionalinės žemės ūkio ir maisto produktų kokybės sistemą pagamintų produktų sertifikavimas bei kontrolė, informacijos sklaida.

Šaltinis – aukščiausioji audito institucija

Valstybinio audito ataskaitos
 „Ar valstybės ir savivaldybių
 dalyvavimas valdant viešąsias įstaigas
 užtikrina naudą visuomenei“
 4 priedas

Informacija apie valstybinio audito metu analizuotas viešąsias įstaigas,
 kurių dalininkės balsų turi savivaldybės

VšĮ pavadinimas	VšĮ savininkė (dalininkė)	Ar VšĮ kontroliuojama (K), ar ne kontroliuojama (nk)	Pagrindiniai paslaugų gavėjai: gyventojai, tikslinės grupės (organizacijos)
			Pagrindinė VšĮ veikla
Krepšinio akademija „Saulė“	Šiaulių m.	K	Gyventojai, tikslinės grupės.
			Krepšinio sportas, varžybų, sporto stovyklų, kt. sporto renginių organizavimas ir rengimas /2014/2015 m. tarifuotos 23 grupės, 356 moksleiviai/
Šiaulių verslo inkubatorius	Šiaulių m.	K	Tikslinės grupės.
			Konsultavimas, pagalba besisteigiančioms įmonėms, patalpų lengvatinėmis sąlygomis nuoma. /2015 m. inkubuotos 47, įmonės, įkurta naujų darbo vietų 72./
Šiaulių turizmo informacijos centras	Šiaulių m.	K	Gyventojai.
			Ekskursijos, edukacinės programos, kursai, gidų, reklamos paslaugos, prekyba autobusų, keltų bilietais, turistiniais leidiniais, kt.
Šiaulių regiono atliekų tvarkymo centras	Šiaulių m.	nk	Gyventojai, organizacijos.
			Sąvartyno eksploatavimas, rinkliavos už komunalinių atliekų surinkimą ir tvarkymą administravimas ir kt.
Telšių menų inkubatorius	Telšių r.	nk	Tikslinės grupės.
			Patalpų, kompiuterių, įrengimų ir technologijų nuoma
Telšių teniso kortai	Telšių r.	nk	Gyventojai.
			Sporto veikla.
Telšių futbolo ateitis	Telšių r.	K	Gyventojai, tikslinės grupės.
			Vaikų ir jaunimo futbolas, sporto bazių ir futbolo komandos administravimas, sporto veikla, turizmas.
Trakų aviacijos sporto centras	Trakų r.	nk	Tikslinės grupės.
			Sporto veikla.
Tautinis aviacijos sporto žaidynių komitetas	Trakų r.	nk	Tikslinės grupės.
			Sporto veikla.
„Nemuno euroregiono“ Marijampolės biuras	Trakų r., Šakių r, Alytaus m.	nk	Tikslinės grupės, organizacijos.
			Bendradarbiavimas tarp pasienio regionų, savivaldos ir kt. institucijų, konsultavimas, planavimo, verslo ir kt. projektų rengimas ir įgyvendinimas.
Josvainių jaunimo centras	Kėdainių r.	nk	Tikslinės grupės.
			Jaunimo užimtumas, socialinių problemų sprendimas.
Vilniaus miesto parkai	Vilniaus m.	K	Savivaldybė.
			Vilniaus miesto parkų priežiūra ir tvarkymas.
„Skalvijos“ kino centras	Vilniaus m.	K	Gyventojai.
			kino teatre rodomi filmai.
Socialiniai paramos projektai	Vilniaus m.	nk	Gyventojai.
			Salotų baras „Mano guru“, kuriame dirba socialinės rizikos asmenys.
Saulėtekio slėnis		nk	Tikslinės grupės.

VšĮ pavadinimas	VšĮ savininkė (dalininkė)	Ar VšĮ kontroliuojama (K), ar ne kontroliuojama (nk)	Pagrindiniai paslaugų gavėjai: gyventojai, tikslinės grupės (organizacijos)
			Pagrindinė VšĮ veikla
	Vilniaus m.		Verslo ir mokslo bendradarbiavimo, žinių ir technologijų perdavimo skatinimas.
Vilniaus futbolo akademija	Vilniaus m.	nk	Gyventojai, tikslinės grupės. Futbolo klubas. 2014-2015 m. veiklos nevykdė, nuo 2016 m. ieško investitoriaus.
Sostinės moterų krepšinio klubas	Vilniaus m.	nk	Gyventojai, tikslinės grupės. Profesionalus moterų krepšinio klubas „Kibirkštis“.
Vito Gerulaičio vardo teniso akademija	Vilniaus m.	nk	Gyventojai. Teniso sporto klubas.
Vilniaus rankinio centras	Vilniaus m.	nk	Gyventojai, tikslinės grupės. Profesionalus vyrų rankinio klubas „VHC Šviesa“.
Vilniaus technologijų ir meno centras	Vilniaus m.	nk	Tikslinės grupės. Patalpų nuoma jaunoms technologijų bendrovėms (startuolių parkas).
Užupio meno inkubatorius	Vilniaus m.	K	Gyventojai, tikslinės grupės. Kūrybinių industrijų vystymas.
Euroregiono „Ežerų krašto“ direktorato biuras	Anykščių r.	nk	Tikslinės grupės, organizacijos. Regiono plėtra, tarptautiniai projektai, kultūriniai ir švietimo mainai.
Sveikatos oazė	Anykščių r.	nk	Gyventojai. Kūno kultūra ir sportas, aktyvus poilsio organizavimas.
Aukštaitijos siaurasis geležinkelis	Anykščių r.	nk	Gyventojai. Reguliarieji reisai, užsakomosios kelionės, ir užsakomieji reisai.
Kauno regiono plėtros agentūra	Kauno m.	nk	Tikslinės grupės. Projektų rengimas ir administravimas.
„Artkomas“	Kauno m.	nk	Gyventojai, tikslinės grupės. Menų inkubatoriaus veikla meno srityje.
Karmelitų projektai	Kauno m.	nk	Gyventojai. Kultūros paveldo išsaugojimas ir pritaikymas.
Soboro projektai	Kauno m.	nk	Gyventojai. Kultūros paveldo išsaugojimas ir pritaikymas.
Kauno architektūros ir urbanistikos ekspertų taryba	Kauno m.	nk	Tikslinės grupės. Projektų vertinimas.
„Domus pacis“	Kauno m.	nk	Gyventojai. Kultūros paveldo išsaugojimas ir pritaikymas.
„Dzūkijos sportas“	Alytaus m.	nk	Gyventojai. Sporto, pramogų ir poilsio organizavimo veikla.
Alytaus lėlių teatras	Alytaus m.	nk	Gyventojai. Teatrinė veikla, renginių organizavimas, kostiumų nuoma.
Alytaus miesto socialinių paslaugų centras	Alytaus m.	K	Gyventojai, tikslinės grupės. Socialinio darbo veikla.
Alytaus miesto parkai	Alytaus m.	K	Gyventojai. Miesto parkų ir želdinių priežiūra.
„Marijampolės telekinas“	Marijampolės	nk	Gyventojai. Regiono naujienų, informacijos skleidimas, filmų, reklamos gamyba transliacija, sveikinimų transliacija, vaizdajuosčių kopijos.
Marijampolės futbolo klubas	Marijampolės	nk	Gyventojai. Patalpų varžyboms ir čempionatams, reklaminių plotų nuoma, bilietai pardavimas, vaikų ir jaunimo papildomas ugdymas, sporto veikla.
„Sveikatingumo idėjos“	Marijampolės	nk	Gyventojai. Renginių, nacionalinių bei tarptautinių projektų organizavimas sporto, kultūros, švietimo ir jaunimo srityse.
Sūduvos mokomasis šaudymo centras	Marijampolės	nk	Gyventojai. Asmenų turinčių ginklus praktiniai ginklo naudojimo mokymai, medžioklinis ir sportinis šaudymas.

VšĮ pavadinimas	VšĮ savininkė (dalininkė)	Ar VšĮ kontroliuojama (K), ar ne kontroliuojama (nk)	Pagrindiniai paslaugų gavėjai: gyventojai, tikslinės grupės (organizacijos)
			Pagrindinė VšĮ veikla
Marijampolės teniso aikštynas	Marijampolės	nk	Gyventojai. Teniso aikštelių įrengimas, priežiūra, sportinių treniruočių, mokymų, varžybų vykdymas ir organizavimas.
Marijampolės automobilių sporto ir vairuotojų mokymo centras	Marijampolės	nk	Gyventojai. Populiarina automobilių sporto šakas.
Šakių verslo informacijos centras	Šakių r.	nk	Gyventojai, tikslinės grupės. Įmonių informavimas, konsultavimas, kvalifikacijos kėlimo programų vykdymas ir kt. /2015 m. konsultuoti 363 asmenys, 9 mokymai suorganizuoti, 6 info renginiai verslui ir kt./
Šakių krepšinio klubas	Šakių r.	nk	Gyventojai. Krepšinio komandos „Vytis“ veiklos, sporto stovyklų, varžybų organizavimas.
„Šešupės euroregiono“ turizmo informacijos centras	Šakių r.	nk	Gyventojai, tikslinės grupės. Informavimas, ekskursijos, kelionių, keltų, lėktuvų bilietai pardavimas, dokumentų ruošimas Rusijos ir Baltarusijos vizoms gauti, mokesčių iš užsienio šalių grąžinimas ir kt. /2015 m. centre apsilankė 2236 interesantai (2014 m. – 2836), užsienio – 161 (2014 m. – 154)/.
Šakių rajono savivaldybės priešgaisrinė tarnyba	Šakių r.	K	Gyventojai, organizacijos. Gesinti gaisrus bei atlikti pirminius gelbėjimo darbus.
Tauragės futbolas	Tauragės r.	nk	Gyventojai. Sportinė veikla.
Rietavo turizmo verslo informacijos centras	Rietavo	nk	Gyventojai, tikslinės grupės. Konsultavimas, mokymas verslo subjektams, kalbų, kompiuterinio raštingumo kursai, kt. /2015 m. atsakė į 6030 paklausimus, 260 konsultacijų, 27 mokymai, kt./.
Kauno rajono priešgaisrinė saugos tarnyba	Kauno r.	K	Gyventojai, organizacijos. Priešgaisrinių tarnybų veikla.
Kauno regiono atliekų tvarkymo centras	Kauno r.	nk	Gyventojai, organizacijos. Įdiegia ir eksploatuoja regioninę atliekų tvarkymo sistemą. /58 sąvartynų priežiūra, 13 atliekų aikštelių eksploatavimas ir kt./
Raudondvario dvaras	Kauno r.	K	Gyventojai. Kraštovaizdžio, nekilnojamųjų kultūros vertybių tvarkymas, apsauga, turizmo, poilsio, renginių organizavimas, patalpų nuoma.
Kauno motorlaiviai	Kauno r.	nk	Gyventojai. Vandens sporto veikla.
Panevėžio mechatronikos centras	Panevėžio m.	nk	Tikslinės grupės. Moksliniai tyrimai, inžineriniai tinklai ir sistemos, kompiuterių programinės įrangos kūrimas, mokymo kursai.