

VALSTYBĖS VALDYMO TOBULINIMO KOMISIJOS
(SAULĖLYDŽIO KOMISIJOS) POSĖDŽIO

PROTOKOLAS

2011 m. kovo 17 d. Nr. 63-6
Vilnius

Posėdžio pirmininkas – Ministro Pirmininko kanclerio pirmasis pavaduotojas Giedrius Kazakevičius (Komisijos pirmininkas).

Posėdžio sekretorė – Ministro Pirmininko tarnybos Strateginio valdymo departamento Viešojo valdymo skyriaus patarėja Indrė Daugėlaitė.

Dalyvavo:

Komisijos nariai: vidaus reikalų viceministras Sigitas Šiupšinskas, Vilniaus universiteto Tarptautinių santykių ir politikos mokslų instituto direktorius Ramūnas Vilpišauskas, finansų viceministras Edmundas Žilevičius.

Kiti dalyviai: kultūros ministras Arūnas Gelūnas, kultūros viceministrė Nijolė Laužikienė, Kultūros ministerijos Teisės skyriaus vedėja Sigutė Pučienė, Valstybės kontrolės Audito plėtros departamento direktoriaus pavaduotojas Mindaugas Macijauskas, Viešosios politikos ir vadybos instituto programų vadovas Vitalis Nakrošis, Europos teisės departamento generalinis direktorius Deividas Kriaučiūnas, Respublikos Prezidentės patarėja Rūta Kačkutė.

1. SVARSTYTA. Dėl viešųjų įstaigų, kuriose Kultūros ministerija įgyvendina dalininko ar savininko teises ir pareigas, tinklo optimizavimo

Posėdyje pristatyta informacija apie priimtus sprendimus dėl viešųjų įstaigų, kurių steigėja (dalininkė) yra Kultūros ministerija, likvidavimo, dalininko teisių ir pareigų perdavimo. Kultūros ministras A. Gelūnas pažymėjo, kad Kultūros ministerijos strateginis tikslas – atlikus kultūros sistemoje veikiančių juridinių ir fizinių asmenų funkcijų analizę įvykdyti „saulėlydį“ neefektyvioms įstaigoms, valstybės įmonei Valstybės turto fondui perduoti nemažai pastatų, kurie šiuo metu nuostolingi.

Kultūros viceministrė N. Laužikienė pažymėjo, kad sprendimai dar nėra priimti dėl keturių viešųjų įstaigų, susijusių su tautinių bendrijų veikla, svarstoma galimybė tris iš jų: Kauno įvairių tautų kultūrų centrą, Lietuvos tautinių mažumų folkloro ir etnografijos centrą ir Tautinių bendrijų namus sujungti į vieną įstaigą arba keisti įstaigos statusą iš viešosios į biudžetinę. Ministerija taip pat ketina priimti sprendimus dėl VšĮ „Skulptorių kūrybinė studija“ steigėjo statuso atsisakymo.

Posėdyje diskutuota dėl pokyčių VšĮ „Spaudos, radijo ir televizijos rėmimo fondas“ (toliau – Fondas) valdyme būtinybės, pažymėta, kad Fondas yra pernelyg autonomiškas, nors sprendžia reikšmingus valstybei klausimus. Respublikos Prezidentės patarėja R. Kačkutė pažymėjo, kad š. m. balandžio mėnesį Prezidentūra inicijuoja diskusiją dėl Fondo veiklos. Svarstytinas siūlymas, kad Fondas galėtų veikti prie naujos Kultūros tarybos.

G. Kazakevičius pažymėjo, kad dėl Lietuvoje veikiančių fondų (Kūno kultūros ir sporto rėmimo fondas, Kultūros rėmimo fondas ir kt.) reikalinga platesnė diskusija siekiant ne unifikuoti, bet peržiūrėti ir pritaikyti labiausiai pasiteisinsią praktiką.

R. Vilpišauskas pažymėjo, kad labai svarbu atlikti funkcijų analizę, padedančią išsiaiškinti, kurios įstaigos užsiima prasminga ir rezultatyvia veikla, kurios ne. Pasiteiravo dėl pertvarkos efekto.

Ministras A. Gelūnas pažymėjo, kad apie pertvarkos rezultatus kalbėti dar šiek tiek per anksti.

S. Šiupšinskas pažymėjo, kad kai kuriose viešosiose įstaigose ministerijos dalyvavimas dalininko teisėmis yra iš esmės siekis būti tos įstaigos veiklos tam tikru rėmėju (suteikiamos patalpos). Dalyvavimas įstaigos valdyme yra ir tam tikri įsipareigojimai, todėl ateityje reikėtų rasti sprendimus, kaip tų įstaigų, kurių veikla tikslinga, veiklą paremti per programines lėšas ar kitomis formomis.

Posėdyje diskutuota dėl teatrų teisinės formos – pažymėta, kad Kultūros ministerijos valdymo srityje veikiančios vieni teatrai yra biudžetinės įstaigos, kiti – viešosios įstaigos. N. Laužikienės nuomone, reikėtų mažinti biudžetinių įstaigų skaičių, nes šiuo metu išlaikyti tiek biudžetinių įstaigų valstybė nepajėgi. Valstybė turėtų apsispręsti, kiek ji gali išlaikyti institucijų, o kitos turėtų veikti kaip viešosios įstaigos su daline valstybės pagalba (pvz., suteikiant patalpas), parama vykdomoms programoms.

R. Kačkutė pažymėjo, kad rengiant Kultūros politikos kaitos gaires apie tai buvo diskutuota. Jos nuomone, viešosios įstaigos veikia dinamiškiau, lanksčiau. Pritarė nuomonei peržiūrėti kultūros ministro valdymo srityje veikiančių biudžetinių įstaigų tinklą ir jį optimizuoti, tačiau jokių būdu nepertvarkyti viešųjų įstaigų ir biudžetines.

Ministras A. Gelūnas pažymėjo, kad stambiausios nacionalinės institucijos, tokios kaip Nacionalinis muziejus, Nacionalinis operos ir baleto teatras, Nacionalinė filharmonija galėtų išlikti biudžetinėmis įstaigomis su suformuluotais uždaviniais ir pakankamais biudžetais tiems uždaviniams įgyvendinti, tačiau tokių įstaigų skaičius turėtų būti ribotas.

S. Šiupšinsko nuomone, problema yra nustatyti, kokio lygio finansavimas turėtų būti iš valstybės, ir kokią dalį turėtų užsidirbti pačios įstaigos iš kūrybinės veiklos, renginių organizavimo. Tai skatintų kūrybiškumą, kontaktus tarp skirtingų įstaigų. Tik viešoji įstaiga galėtų užtikrinti tokio modelio veikimą.

V. Nakrošio nuomone, viešosios įstaigos forma tinkama kultūros paslaugų teikimui. Tai leidžia ir pačiai ministerijai dalyvauti valdyme, ir į viešųjų įstaigų valdymą įtraukti savivaldybę, verslo partnerius. Biudžetinių įstaigų skaičiaus mažinimas ir viešųjų įstaigų skaičiaus didinimas šioje srityje gali duoti teigiamų rezultatų.

G. Kazakevičius pažymėjo, kad viešajai įstaigai suteikus daugiau autonomijos, kartu turėtų būti reikalaujama ir atsakomybės. Atitinkamai keistųsi finansavimo mechanizmas (pinigai iš biudžeto pervedimi Tarybai, Taryba paskirsto viešosioms įstaigoms). Pasiūlė Kultūros ministerijai vykdant pertvarką atkreipti dėmesį ne tik į funkcijas, bet ir į viešųjų įstaigų darbuotojų, dirbančių pagal darbo sutartį, skaičių ir vidutinį darbo užmokestį. Taip pat pasiūlė iki š. m. kovo pabaigos 2011 metams suformuluoti aiškias užduotis ministerijos valdymo srityje veikiančių viešųjų įstaigų vadovams ir jas paskelbti viešai.

NUTARTA (bendru sutarimu):

Rekomenduoti Kultūros ministerijai:

1. pertvarkant viešųjų įstaigų, kuriose Kultūros ministerija įgyvendina dalininko ar savininko teises ir pareigas, tinklą atsižvelgti ne tik į viešųjų įstaigų atliekamas funkcijas, bet ir į darbuotojų, dirbančių pagal darbo sutartį, skaičių ir vidutinį darbo užmokestį.

2. viešųjų įstaigų, kuriose Kultūros ministerija įgyvendina dalininko ar savininko teises ir pareigas, vadovams iki 2011 m. kovo 31 d. nustatyti aiškias užduotis 2011 metams ir jas viešai paskelbti.

2. SVARSTYTA. Dėl rinkas reguliuojančių institucijų nepriklausomumo, atskaitingumo, finansavimo ir vadovų bei narių skyrimo tvarkos bendrų principų nustatymo

Posėdyje diskutuota dėl rinkas reguliuojančių institucijų atskaitomybės, nepriklausomumo užtikrinimo, galimos vadovų skyrimo ir atleidimo tvarkos. Iškeltas klausimas, ar galimas atskaitingumas tik Vyriausybei, ar tai nepažeistų ES direktyvose numatyto institucijų nepriklausomumo principo.

G. Kazakevičius pažymėjo, kad nors rinkas reguliuojančios institucijos yra atskaitingos Seimui, tačiau institucijų ataskaitų svarstymas Seime nesukelia jokių pasekmių, jei ataskaitai nepritariama.

V. Nakrošis pažymėjo, kad Lietuvoje reguliuojančios institucijos neturi aiškesnio reguliavimo agentūros modelio, sunku atskirti, kur yra įgyvendinimo, o kur reguliavimo agentūros. Vieningo modelio ir vieningų detalių principų visoms reguliavimo institucijoms būti negali, tačiau bendri principai galėtų būti tokie:

- reguliuojančiosios institucijos turėtų būti vykdomojoje valdžioje. Galėtų likti atskaitingos Seimui, bet tuo pačiu metu atskaitingos Prezidentui ir Vyriausybei.

- reguliuojančiosios institucijos turėtų būti biudžetinės įstaigos.
- dalis reguliuojančių institucijų galėtų būti didesnio nepriklausomumo *valstybės įstaigos* (ne Vyriausybės įstaigos ir ne ministerijoms pavaldžios įstaigos), atskaitingos Prezidentui, Vyriausybei ar Seimui (vienai aukščiausios valdžios institucijai ar net visoms trimis), įstaigų vadovai skiriami aukščiausios valdžios institucijų (personalo autonomija). Kita dalis įstaigų – mažesnio nepriklausomumo, veikiančios pagal Vyriausybės įstatymą (Vyriausybės įstaigos ar įstaigos prie ministerijų).
- reguliuojančių institucijų darbuotojams taikomas Valstybės tarnybos įstatymas (nors gali būti ir išimčių – Lietuvos Banko darbuotojai nėra valstybės tarnautojai).
- finansinė autonomija – svarbu, kad reguliuojančios institucijos būtų asignavimų valdytojai, turintys strateginius veiklos planus ir teikiantys metines veiklos ataskaitas. Galimas reguliuojančių institucijų finansavimas iš valstybės biudžeto ir iš kitų šaltinių.
- politikos autonomija – didesnio nepriklausomumo valstybės įstaigos gali nusistatyti taisykles, vadovaudamosi galiojančiais įstatymais. Mažesnio nepriklausomumo įstaigos veikia pagal Vyriausybės patvirtintas taisykles.
- atskaitingumas – reguliuojančios institucijos gali būti atskaitingos ne vienai aukščiausios valdžios institucijai, tačiau turi būti kontroliuojamos. Vienas iš kontrolės elementų – reguliuojančios institucijos ataskaitos svarstomos aukščiausiose valdžios institucijose, kurioms yra atskaitingos.
- svarbus įrankis institucijų valdymui yra tarybos/valdybos, kurių funkcijos gali būti tiek sprendimų priėmimo, tiek kontrolės ar patariamąsios. Galimas mechanizmas, kai taryba/valdyba, tvirtina reguliuojančios institucijos strateginį veiklos planą ir svarsto veiklos ataskaitą.
- gali būti taikomi ir kiti mechanizmai – Valstybės kontrolės ar vidinių audito padalinių atliekami auditai.

V. Nakrošis pažymėjo, kad reikalingas aiškesnis reguliavimo agentūros modelis, jo nuomone, Vyriausybės įstaigų reforma 2009 m. į reguliuojančių institucijų klausimą atsižvelgė nepakankamai.

Europos teisės departamento generalinis direktorius D. Kriaučiūnas pažymėjo, kad ES nekelia reikalavimo, kad reguliuojančios institucijos privalomai būtų prie Seimo. Yra pasakyta tiek, kad toms institucijoms neturi būti daromas joks politinis spaudimas, o parlamentinė kontrolė nelaikoma kišimusi į tos įstaigos veiklą. D. Kriaučiūno nuomone, valstybė galėtų turėti kelis institucijų nepriklausomumo lygius – Valstybės kontrolė ir Lietuvos bankas (įstaigos, įtvirtintos LR Konstitucijoje) turėtų aukštesnį statusą, o rinkas reguliuojančios institucijos – žemesnį. Jei būtų pritaikytas toks modelis, kai institucija atsiskaito Vyriausybei, o vadovo skyrimo/atleidimo klausimus sprendžia Prezidentas, galėtų susidaryti situacija, kai ministrai, formuluojantys užduotis savo valdomoms įmonėms, vėliau Vyriausybėje svarstytų reguliavimo institucijos veiklos ataskaitą – kiltų galimybė daryti spaudimą. Be to, galėtų susidaryti situacija, kai Premjerui pareiškus nepasitikėjimą reguliavimo institucijos vadovu ir nepatvirtinus veiklos ataskaitos Prezidentei reikėtų ieškoti argumentų dėl atleidimo/neatleidimo. Kadangi ataskaitų svarstymai Seime yra gana formalūs, pasiūlė ataskaitą skelbti viešai, kad visi subjektai, kurie dalyvauja skiriant vadovą, galėtų prisijungti ir išreikšti savo nuomonę. Pritarė idėjai sudaryti tarybas iš Vyriausybės, Prezidentūros ir kitų institucijų atstovų. Taryba svarstytų ir tvirtintų institucijos veiklos ataskaitą.

V. Nakrošis pritarė, kad sprendimai taryboje/valdyboje turėtų būti priimami kolegiskai, dalyvaujant tų institucijų deleguotiems atstovams, kurios dalyvauja skiriant vadovą (pvz., Vyriausybės, Prezidento). Ataskaitai nepritarus vieną ar keletą kartų, Vyriausybė gali teikti Prezidentui prašymą atleisti vadovą, Prezidentas priima sprendimą.

R. Vilpišausko nuomone, labai svarbu nustatyti aiškius principus finansavimo, vadovų skyrimo ir nušalinimo bei atskaitomybės srityse. Visoms institucijoms vieningų principų nepavyks nustatyti vien dėl to, jog tokios kaip Lietuvos bankas yra minimos LR Konstitucijoje ir todėl turi išskirtinį statusą, tačiau toms institucijoms, kurios neminimos Konstitucijoje, turėtų būti nustatyti bendri ir kuo panašesni principai – finansavimas gali būti iš rinkos, bet tokiu atveju reikia peržiūrėti jau dabar mokamus rinkos dalyvių mokesčius, kad dėl priežiūros reformos neišaugtų mokesčių našta, skyrimas ir atskaitomybė turėtų būti nustatyti taip, kad būtų minimizuota ir galima

politizavimo, ir interesų grupių (reguliuojančiųjų) užvaldymo rizikos. Šiais tikslais geriausia būtų, jei skiriant vadovus ir jiems atsiskaitant dalyvautų bent kelios skirtingos valdymo institucijos (Vyriausybė-Prezidentas-Seimas), šitaip sumažinant vienos iš jų galimą įtaką regulatoriui. Pažymėjo, reguliacinio užvaldymo riziką labiausiai mažina konkurencinės aplinkos sudarymas, nes paprastai pernelyg glaudūs santykiai tarp regulatoriaus ir reguliuojamųjų įmonių susidaro tada, kai yra galimybė rinkos reguliavimo taisyklėmis (ypač licencijavimo ir panašiais instrumentais) nustatyti įėjimo į rinką barjerus. Regulatoriaus užduotis turėtų būti visų pirma sudaryti sąlygas technologinei pažangai ir naujų dalyvių atėjimui. Pagrindiniai dalykai, į kuriuos turėtų orientuotis regulatorius, tai ne statusas (statusas yra tik instrumentas, kaip ir atskaitomybės ir vadovų skyrimo procedūros), o patikimumas ir reikiama ekspertizė. Patikimumas reiškia nepriklausymą ne tik nuo politikų spaudimo, bet ir nuo reguliuojančių įmonių. Taip pat turi būti paskatos turėti gerą ekspertizę. Pasiūlė sudaryti galimybę vadovams ištaisyti trūkumus, nustatytus svarstant ataskaitą.

S. Šiupšinsko nuomone, jei institucijos ataskaitą svarsto tik Seimas, tai sudaro sąlygas politikų spaudimo galimybei. Pažymėjo, kad nėra aiškiai apibrėžtų kriterijų, kur baigiasi kontrolė ir prasideda spaudimas.

D. Kriauciūnas pažymėjo, kad reguliuojančios institucijos turi išlikti atskaitingos Seimui, t. y. Seimas turi turėti teisę esant reikalui pakviesti ir išklausti institucijos veiklos ataskaitą. Pritarė mišriam reguliuojančių institucijų finansavimo modeliui, tačiau pažymėjo, kad iškilis ir kryžminio finansavimo problemų, kai regulatoriai kels klausimus dėl jų pinigais finansuojamų rinkos dalyvių. Jo nuomone, taryboje/valdyboje be Vyriausybės ir Prezidento deleguotų atstovų galėtų dalyvauti ir rinkos dalyviai, reikėtų apgalvoti tarybos/valdybos narių apmokėjimo klausimą. Taryba/valdyba svarstytų ir tvirtintų institucijos strateginį veiklos planą ir veiklos ataskaitas. Reguliuojančių institucijų ataskaitas Seimas galėtų svarstyti esant reikalui.

V. Nakrošis pažymėjo, kad didžiausia problema – ne kontrolės formų nebuvimas, o tai, kad aukščiausios valdžios institucijos ar ministerijos yra nepajėgios kontroliuoti tam tikras įstaigas. Parlamentinė kontrolė atliekama atskirai nuo kontrolės taikant tarybos/valdybos modelį, parlamentinės kontrolės dalyvavimas šioje taryboje/valdyboje netikslingas. Pažymėjo, kad parlamentinėje kontrolėje yra „kietosios kontrolės formos“, kurios remiasi interpeliacija Vyriausybei, ministrui, bet gali būti „minkštosios kontrolės formos“ (pvz., į komitetą kviečiami įstaigų vadovai svarstyti ataskaitą, rengiami pranešimai, bet sprendimai dėl vadovų atleidimo negali būti priimami). Pasiūlė, kad reguliuojančios institucijos būtų atskaitingos Prezidentui, Vyriausybei ir Seimui, tačiau visos institucijos atliktų skirtingų tipų kontrolę (Seimas taikytų tik „minkštąsias priemones“).

Posėdyje pritarta, kad reguliuojančios institucijos taptų vykdomosios valdžios dalimi, o Seimas turėtų teisę vykdyti parlamentinę kontrolę (svarstyti valstybės įstaigų veiklą ne per Vyriausybės ataskaitą).

G. Kazakevičius apibendrino siūlymus dėl galimo reguliuojančios institucijos modelio: reguliuojanti institucija už savo veiklą atsiskaito Vyriausybei, Prezidentui, o Seimo reikalavimu – ir Seimui. Po 3 atstovus į tarybą/valdybą deleguoja Vyriausybė ir Prezidentas savo įgaliojimų laikotarpiui. Taryba/valdyba svarsto reguliuojančios institucijos strateginį veiklos planą ir jį tvirtina, taip pat svarsto ir tvirtina institucijos veiklos ataskaitą. Tarybai/valdybai nepritarus veiklos ataskaitai, atsižvelgdama į tarybos/valdybos siūlymus dėl vadovo atleidimo, Vyriausybė gali teikti Prezidentui atleisti vadovą. Prezidentas priima sprendimą dėl institucijos vadovo atleidimo.

Posėdžio pirmininkas

Giedrius Kazakevičius

Posėdžio sekretorė

Indrė Daugėlaitė

Atskiroji Valstybės valdymo tobulinimo komisijos (Saulėlydžio komisijos) nario Nerijaus Udrėno nuomonė dėl 2 klausimo:

Nemanau, kad būtų gera mintis sudaryti papildomas tarybas iš Vyriausybės, Prezidentūros ir kitų institucijų atstovų, ar juo labiau rinkos subjektų. Ar prie Lietuvos banko įsivaizduotina papildoma taryba, kurioje dalyvautų ir rinkos subjektai? Kokia apimtimi galėtų gauti informaciją tokios tarybos nariai? Kaip apsaugoti dar labiau nuo politizavimo tokių institucijų veiklą? Juk būtų akivaizdi informacijos/kompetencijos asimetrija. Manau, kad IRT modelis, balansas tarp direktoriaus ir vidinio kolegialaus organo, yra geras.

Veiklos ribos ir taip jau įstatymais reguliatoriui/iams pakankamai suvaržytos.

O reguliatoriaus sprendimus gali visada rinkos dalyviai apskųsti teismui.