



Kopsavilkums: Kāda ir valsts loma profesionālās teātra un mūzikas mākslas jomā?

Rīga 2018



Latvijas Republikas
Valsts kontrole

Cienījamais lasītāj!

Esam pabeiguši likumības un lietderības revīziju par Kultūras ministrijas kapitālsabiedrību pārvaldību. Revīzijas mērķis bija noskaidrot, vai Kultūras ministrijas pieeja kapitālsabiedrību pārvaldībai ir efektīva un nodrošina mērķtiecīgu kultūrpolitikas īstenošanu.

Kultūras ministrijas kapitālsabiedrības ir kultūras institūcijas, kuras nodrošina būtiskāko profesionālā teātra, cirka, mūzikas, operas un baleta piedāvājuma daļu Latvijas iedzīvotājiem.

Kultūra, tā ir vide, kurā mēs dzīvojam, tā ietver katras valsts mantotās vērtības, palīdz mainīt sociālo vidi, valsts tēlu starptautiskā mērogā un dod arī savu pienesumu ekonomiskai izaugsmei.

Kopta kultūrvide un tās saglabāšana nākamajām paaudzēm prasa būtiskus valsts līdzekļus, kā arī plānveidīgu un mērķtiecīgu valsts rīcību. Valsts pienākumi nebeidzas ar finansējuma atvēlēšanu kultūras pasākumu nodrošināšanai. Tās pienākums ir pārzināt visu “spēles laukumu” – noskaidrot sabiedrības vēlmes, sekot līdz jomas aktualitātēm, uzturēt aktuālu informāciju par tirgus dalībniekiem un katra tā pienesumu kultūras saglabāšanā un attīstībā.

Cik daudzi no profesionālās mākslas baudītājiem zina, ka daļa no saņemtā pakalpojuma ir finansēta no nodokļu maksātāju līdzekļiem?

Un vai Kultūras ministrija zina, ko tās kapitālsabiedrības ir paveikušas par piešķirto valsts budžeta finansējumu?

Vai kultūrpolitikas dokumentos definētie mērķi un uzdevumi, kas sola augstāku dzīves kvalitāti ikvienam, saglabājot un attīstot Latvijas kultūras kapitālu un iedzīvotāju radošumu, rod atspoguļojumu Kultūras ministrijas kapitālsabiedrību darbībā, vai tā arī paliek uz papīra? Vai Kultūras ministrija kā kapitālsabiedrību īpašnieks tiecas uz valsts kapitālsabiedrību labas pārvaldības principiem, kas arī Latvijai ir saistoši kopš pievienošanās OECD? Šie ir jautājumi, uz kuriem revīzijā meklējam atbildes.

Pateicamies par sadarbību un atsaucību gan mūsu revidējamai vienībai – Kultūras ministrijai, gan Kultūras ministrijas kapitālsabiedrībām, kuras revīzijas gaitā sniedza mums nepieciešamo informāciju, kā arī jomas nevalstiskajām organizācijām par atsaucību un sniegto viedokli.

Ar cieņu

departamenta direktore

Ilonda Stepanova



Motivācija

Kultūras ministrijai ir būtiska nozīme valsts kultūras dzīves organizēšanā, jo Kultūras ministrija gan izstrādā kultūras politiku, gan arī nodrošina tās īstenošanu ministrijas padotībā esošajās iestādēs un valsts kapitālsabiedrībās, kurās ministrija ir valsts kapitāla daļu turētāja.

Kultūras ministrija kā kultūras politikas plānotāja ir izstrādājusi Kultūrpolitikas pamatnostādnes 2014.–2020.gadam “Radošā Latvija”, kurās ir noteikti valsts kultūrpolitikas mērķi un prioritātes. Kultūras nozare ietver sevī vairākas apakšnozares, tajā skaitā profesionālo teātra un mūzikas mākslu, kas skar lielu sabiedrības daļu. Ar katru gadu pieaug sabiedrības pieprasījums pēc daudzveidīgiem un kvalitatīviem kultūras pakalpojumiem, tajā skaitā pēc dažādu žanru teātra izrādēm un plaša repertuāra koncertprogrammām.

Tā kā galvenās pakalpojumu sniedzējas profesionālās teātra un mūzikas mākslas jomā ir 14 Kultūras ministrijas kapitālsabiedrības – septiņi valsts dibināti teātri, piecas koncertorganizācijas, Rīgas cirks, Latvijas Nacionālā opera un balets, tad būtiska nozīme ir Kultūras ministrijas īstenojamajai kultūrpolitikai tās kapitālsabiedrībās.

Lielāko daļu no profesionālās teātra un mūzikas mākslas pakalpojumiem finansē valsts. Kultūras ministrija valsts teātru, koncertorganizāciju, Rīgas cirka, Latvijas Nacionālās operas un baleta darbības nodrošināšanai piešķir valsts budžeta finansējumu, kas vidēji veido 23 milj. *euro* gadā, un ar katru gadu finansējuma apjoms palielinās. Jāatzīmē, ka valsts budžeta dotācija veido vidēji pusi (55%) no Kultūras ministrijas kapitālsabiedrību kopējiem finanšu līdzekļiem. Atlikušo finansējuma daļu kapitālsabiedrības nopelna no biļešu pārdošanas, piesaista, piedaloties projektos, kā arī no sponsoriem un ziedotājiem.

Kā jebkurā tautsaimniecības nozarē, arī kultūrā, lai nodrošinātu kultūras kā resursa ilgtspējīgu saglabāšanu un attīstību, ir nepieciešama attīstības plānošana, neatlaidīga un skaidra virzība uz definētajiem mērķiem, nosakot konkrētus uzdevumus un sasniedzamos rezultātus. Kultūras pakalpojumu nodrošināšana ietver radošus procesus, eksperimentus un jaunradi. Izaicinājums ir kultūras vērtību radīšanas procesu savienot ar pakalpojumu groza definēšanu, ko sabiedrība iegūst no ieguldītajiem valsts budžeta līdzekļiem, kā arī valsts budžeta līdzekļu efektīvas pārvaldības kontroles nodrošināšana.

Latvijai, kā OECD dalībvalstij, ir saistoši OECD definētie valsts kapitālsabiedrību labas pārvaldības prakses principi, kas valstī tiek ieviesti jau kopš 2012.gada. Revīzija tika veikta, lai novērtētu, vai Kultūras ministrija savu kapitālsabiedrību pārvaldību veic atbilstoši OECD noteiktajai labajai praksei. Kultūras ministrijas



Kultūra skatāma kā resurss
un investīcija ilgtspējīgā
attīstībā

kapitālsabiedrību pārvaldības izvērtēšana, salīdzinot esošo situāciju ar valsts kapitālsabiedrību labas pārvaldības prakses principiem, ir priekšnosacījums, lai nākotnē jau varētu vērtēt katras Kultūras ministrijas kapitālsabiedrības darbības efektivitāti.

Tāpat revīzijā tika vērtēts, vai ir nosakāms valsts un sabiedrības ieguvums no valsts budžeta finansējuma, kas tiek ieguldīts profesionālās teātra un mūzikas mākslas jomā.

Revīzijā tika vērtēts:

- ❖ vai Kultūras ministrija sniedz skaidru pamatojumu valsts līdzdalībai savās kapitālsabiedrībās un vai kapitālsabiedrību stratēģiskie darbības mērķi ir noteikti atbilstoši valsts kapitālsabiedrību labas pārvaldības prakses principiem;
- ❖ kā Kultūras ministrija, deleģējot valsts pārvaldes uzdevumus kapitālsabiedrībām, nodrošina kultūrpolitikas īstenošanu un vai tiek nodrošināta pietiekama deleģēto valsts pārvaldes uzdevumu izpildes un uzdevumu izpildei piešķirtā valsts budžeta finansējuma izlietojuma uzraudzība;
- ❖ kā Kultūras ministrija īsteno valsts kā īpašnieka lomu savās kapitālsabiedrībās;
- ❖ vai Kultūras ministrijas īstenotā kapitālsabiedrību pārvaldība veicina atbildīgu uzņēmējdarbību un vai Kultūras ministrija un tās kapitālsabiedrības nodrošina informācijas caurskatāmību un atklāšanu.

Galvenie secinājumi

Kultūras ministrija profesionālās teātra un mūzikas mākslas jomā darbojas gan kā kultūras politikas definētāja, gan kā kultūras politikas ieviesēja. Šajā revīzijā tika vērtēts, cik sekmīga ir Kultūras ministrijas darbība abu lomu īstenošanā, veicot teātra un mūzikas mākslas jomas kapitālsabiedrību pārvaldību.

Jāsecina, ka vēl ir daudz darāmā, lai Kultūras ministrijas īstenoto kapitālsabiedrību pārvaldību varētu raksturot gan kā efektīvu, gan tādu, kas vienlaicīgi nodrošina mērķtiecīgu teātra un mūzikas mākslas jomas kultūrpolitikas īstenošanu. No vienas puses – Kultūras ministrija plānošanas dokumentos ir iekļāvusi katras kapitālsabiedrības uzdevumus, kas padara tās unikālas un orientē uz dažādām sabiedrības auditorijām, tādējādi paredzot kapitālsabiedrību lomu kultūrpolitikas īstenošanā. Tomēr no otras puses – kultūrpolitikas mērķu īstenošana nerod pietiekamu atspoguļojumu kapitālsabiedrību darbībā, kas nerada pārliecību, ka Kultūras ministrija nodrošina abu savu lomu sekmīgu īstenošanu.











Kultūras ministrija ir vadošā
valsts pārvaldes iestāde
kultūras nozarē



Gan Kultūras ministrija, gan kapitālsabiedrības uzskata, ka pašreizējā juridiskā forma – valsts kapitālsabiedrība – ir optimāla, lai nodrošinātu elastību darbības lēmumu pieņemšanā. Tomēr vienlaicīgi nākas secināt, ka izpratne un domāšana par kultūras institūciju kā valsts kapitālsabiedrību nav pilnībā izprasta un pieņemta.

Revīzijā secināts, ka Kultūras ministrijas īstenotā kapitālsabiedrību pārvaldība nav pietiekami vērsta uz valsts kapitālsabiedrību labas pārvaldības principu ievērošanu un tajā būtu nepieciešami uzlabojumi.

OECD principi	ieviešanas progress
Valsts līdzdalības pamatojums	
Uzņēmuma vieta tirgū	
Valsts īpašnieka loma	
Atbildīga uzņēmējdarbība	
Informācijas atklāšana, caurskatāmība	

 ir ieviests
  daļēji
  nav ieviests

Kultūras ministrija, izvērtējot valsts līdzdalības pamatojumu kapitālsabiedrībās, kā galvenos nosacījumus norāda, ka teātra un mūzikas mākslas pakalpojumu tirgus nespēj nodrošināt sabiedrības vajadzības un augstākus kvalitātes standartus. Tomēr, kā revīzijā secināts, Kultūras ministrija neapkopo pilnīgu informāciju par privātā un nevalstiskā sektora profesionālās teātra un mūzikas mākslas pārstāvjiem un dažādos informācijas avotos dati ir atšķirīgi. Tādejādi ministrija nav apzinājusi privātā un nevalstiskā sektora ieguldījumu un vietu kopējā profesionālās teātra un mūzikas mākslas pakalpojumu tirgū un nav veikusi konkurences izvērtējumu nozarē. Vēršam uzmanību, ka Valsts kontroles ieskatā, negatīvu ietekmi uz konkurenci rada situācija, ka daļai kapitālsabiedrību nekustamie īpašumi ir nodoti bezatlīdzības lietošanā.

Prasība nodrošināt augstāku sniegtā pakalpojuma standartu ir būtiska no sabiedrības interešu viedokļa, tomēr Kultūras ministrija revīzijas laikā nevarēja sniegt skaidrojumu, (1) kāds ir vēlamais darbības kvalitātes līmenis, kurš valsts kapitālsabiedrībām būtu jānodrošina; (2) kā ir iespējams secināt, ka tas tiek nodrošināts; (3) kā ir vērtēts, ka privātā un nevalstiskā sektora pārstāvji to nespēj nodrošināt. Arī vērtējot finansējuma piešķiršanas nosacījumus, redzams, ka tas tiek piešķirts un tā izlietojums tiek vērtēts, balstoties tikai uz kvantitatīviem rādītājiem (piemēram, izrāžu skaits). Tikai aprēķinot teātriem paredzēto valsts budžeta finansējuma apjomu, tiek ņemts vērā nomināciju skaits teātra nozares balvai “Spēlmaņu nakts”, bet šim



Kultūras ministrija nav veikusi rūpīgu profesionālās teātra un mūzikas mākslas jomas izvērtējumu

kritērijam nav būtiskas lomas finansējuma apjomā, piemēram, 2017.gadā tas veidoja tikai 95 tūkst. *euro*, jeb tikai 1% no kopējā teātriem paredzētā finansējuma.

Valsts kontroles ieskatā, lai nodrošinātu sabiedrības interešu īstenošanu, Kultūras ministrijai nākamais izvērtējums valsts līdzdalības saglabāšanai tās kapitālsabiedrībās, būtu jāveic vadoties no OECD principiem, veicot profesionālās teātra un mūzikas mākslas tirgus izvērtējumu, tādejādi sniedzot skaidru viedokli par to, ko valsts vēlas panākt ar dalību šajās kapitālsabiedrībās. Vēršam uzmanību, ka profesionālās teātra un mūzikas mākslas jomas tirgus izvērtējums būtu lietderīgs arī kultūrpolitikas definēšanā un sasniegto mērķu analizē.

Kultūras ministrijai valsts dibinātajiem teātriem un koncertorganizācijām ir jānosaka to darbības stratēģiskie mērķi, t.i., jāsniedz atbilde uz jautājumu: “Ko valsts ar dalību šajā kapitālsabiedrībā vēlas panākt?”. Kaut arī teātra un mūzikas nozares stratēģijās tiek norādīta katras kapitālsabiedrības unikalitāte, tomēr kapitālsabiedrībām noteiktie stratēģiskie mērķi šo ministrijas redzējumu neatspoguļo. Piemēram, teātriem, kuriem kā galvenā auditorija ir norādīti Latgales reģiona iedzīvotāji vai mazākumtautību auditorija, tas netiek iekļauts stratēģiskajos mērķos, tie atspoguļo tikai vispārējo nepieciešamību nodrošināt kultūras vērtību radīšanu, izplatīšanu, saglabāšanu un popularizēšanu teātra mākslas jomā.

Kultūras ministrijas kapitālsabiedrībām laika posmā no 2014.gadam līdz 2017.gadam ir piešķirts valsts budžeta finansējums 92,4 milj. apmērā. Lai arī Kultūras ministrija izmanto dažādu pieeju valsts finansējuma aprēķināšanai, tomēr teātriem šis aprēķins pamatā ir balstīts uz vēsturiski izveidojušos bāzes finansējuma apjomu, kas laika posmā no 2014.gada līdz 2017.gadam veidoja 26 milj. *euro*. Savukārt koncertorganizāciju gadījumā tiek ņemti vērā arī faktiskie izdevumi.

Jāatzīmē, ka Latvijas Nacionālās operas un baleta un Rīgas cirka dotācijas apjoms vispār netiek pamatots ar aprēķiniem, tādejādi 31,5 milj. *euro* (34%) ir ticis piešķirts pamatojoties tikai uz vēsturiskiem datiem.

Kultūras ministrijai nav iespējams pārliecināties par valsts teātriem un koncertorganizācijām piešķirtā valsts budžeta finansējuma izlietošanu atbilstoši paredzētajiem mērķiem un sasniedzamajiem rezultatīvajiem rādītājiem, jo tie tiek noteikti visai teātru un koncertorganizāciju darbībai kopumā. Pie tam – rezultatīvie rādītāji parasti tiek pārsniegti, pat līdz 800%, kas faktiski liecina par formālu pieeju šo rādītāju noteikšanā. Vienīgais rezultatīvais rādītājs, kurš regulāri netiek izpildīts ir vidējais cenas līmenis biļetēm.

Vienlaicīgi Kultūras ministrija reizi ceturksnī no kapitālsabiedrībām pieprasa apjomīgu atskaišu sagatavošanu, kas nav izmantojamas ne valsts budžeta līdzekļu izlietojuma kontrolei, ne arī, lai izvērtētu kopējo finanšu situāciju kapitālsabiedrībā.



Ne tikai kapitālsabiedrību stratēģiskie mērķi, bet arī tām deleģētie uzdevumi ir vispārīgi un nekonkrēti



Nav izsekojams valsts un sabiedrības ieguvums no valsts budžeta finansējuma, kas piešķirts valsts dibinātajiem teātriem un koncertorganizācijām

Ņemot vērā, ka viens no kultūrpolitikas mērķiem ir nodrošināt kvalitatīvu un daudzveidīgu kultūras pakalpojumu pieejamību ikvienam iedzīvotājam, nav skaidra Kultūras ministrijas pieeja, nosakot pieļaujamo izsniedzamo brīvbiļešu skaitu labdarības mērķiem un reprezentācijai, jo labdarības mērķiem kapitālsabiedrības vidēji var izsniegt līdz 1% brīvbiļešu, kamēr reprezentācijai līdz pat 6% brīvbiļešu no kopējā biļešu skaita. (Revīzijā izvērtējot faktisko izpildi 2016.gadā, konstatēts, ka kapitālsabiedrības labdarības mērķiem vidēji ir izsniegušas 1%, bet reprezentācijai 4% no kopējā biļešu skaita.)

Valsts kontroles ieskatā, lai nodrošinātu iespēju pārliecināties par valsts un sabiedrības ieguvumu no izlietotajiem valsts budžeta līdzekļiem, Kultūras ministrijai kā kultūrpolitikas īstenotājai būtu jāpārskata deleģētie uzdevumi un sasniedzamie rezultatīvie rādītāji kapitālsabiedrībām, sasaistot tos ar definēto kultūrpolitiku un pieejamo valsts budžeta finansējumu, kā arī jāizvērtē finansējuma piešķiršanas principi kapitālsabiedrībām.

Kultūras ministrijai trūkst vidēja termiņa skatījuma par kapitālsabiedrību plānoto darbību. Atbilstoši likumdošanā noteiktajam, kapitālsabiedrībām vidēja termiņa darbības stratēģijas bija jāizstrādā līdz 2016.gada 30.martam. Līdz 2018.gada sākumam Kultūras ministrija kā kapitāla daļu turētāja tās ir apstiprinājusi tikai trīs no 14 kapitālsabiedrībām. Līdz ar to Kultūras ministrijas rīcībā nav instrumenta, kas nodrošinātu kapitālsabiedrību vadības procesa efektīvu īstenošanu atbilstoši kultūrpolitikai un kapitālsabiedrību vadības darbības novērtēšanu. Ilgstoši nav rasts risinājums jautājumiem, kas saistīti ar Kultūras ministrijas kapitālsabiedrībām bezatlīdzības lietošanā nodotajiem nekustamajiem īpašumiem, to ilgtermiņa saglabāšanu neveic ne Kultūras ministrija, ne kapitālsabiedrības.

Kultūras ministrijas kapitālsabiedrību pārvaldība netiek īstenota pārskatāmā veidā, jo Kultūras ministrijas veiktie izvērtējumi par kapitālsabiedrību darbību raksturojošiem rādītājiem, kas tiek izmantoti lēmumu pieņemšanai, ir virspusēji un nepamato novērtējumu rezultātā izdarītos secinājumus. Tā piemēram, vērtējot kapitālsabiedrību darbību, novērtējumu "ļoti labi", saņem kapitālsabiedrības, kas nav sasniegušas darbības finanšu mērķus. 2016.gadā Kultūras ministrija pieņēma lēmumu palielināt pamatkapitālu deviņām kapitālsabiedrībām. Pamatojums šādai darbībai bija nepieciešamība izvairīties no situācijas, ka kapitālsabiedrības gadu beidz ar zaudējumiem, lai gan 2015.gada dati liecināja, ka tikai divām kapitālsabiedrībām bija zaudējumi. Neskatoties uz pamatkapitāla palielināšanu, 2016.gadu viena kapitālsabiedrība beidza ar zaudējumiem, kas bija par 177% lielāki nekā 2015.gadā.

Gan Kultūras ministrijai, gan kapitālsabiedrībām trūkst izpratnes par korporatīvās sociālās atbildības principiem, un mājas lapās internetā tās nenodrošina pilnīgas informācijas publiskošanu atbilstoši valsts kapitālsabiedrību pārvaldības labai praksei. Tā rezultātā sabiedrībai un



Kultūras ministrijas veiktie
izvērtējumi par
kapitālsabiedrībām ir
virspusēji un nepamato
novērtējumu rezultātā
izdarītos secinājumus

iesaistītām pusēm nav pieejama informācija, kas skaidrotu, kādas vērtības, standartus un uzticības līmeni kapitālsabiedrības pārstāv un rada, kā arī nav pilnīgas un aktuālas informācijas par valsts kapitālsabiedrības darbības rezultātiem un citiem būtiskiem notikumiem kapitālsabiedrībā.

Valsts kontroles ieskatā Kultūras ministrijai būtu nepieciešams pilnveidot iekšējās kontroles procedūras, lai nodrošinātu, ka kapitāla daļu turētāju lēmumu pieņemšanai tiek izmantota pamatota, pilnīga, caurskatāma un izsekojama informācija, kā arī kapitālsabiedrību galvenie darbības plānošanas dokumenti tiek izstrādāti un apstiprināti savlaicīgi.

Būtiskākie ieteikumi

- ❖ Lai atbilstoši labajai praksei īstenotu sabiedrības intereses, veicot komercdarbību profesionālās teātra un mūzikas mākslas jomā, Kultūras ministrijai, atkārtoti vērtējot valsts līdzdalības saglabāšanu Kultūras ministrijas kapitālsabiedrībās, kas atbilstoši Publiskas personas kapitāla daļu un kapitālsabiedrību pārvaldības likumam ir jāveic reizi piecos gados, nodrošināt:
 - visaptverošu profesionālās teātra un mūzikas mākslas jomas izvērtējumu, norādot sabiedrības intereses, kuras pakalpojumu tirgus nenodrošina, izvērtējot, kuru no tirgus nepilnības mazināšanas instrumentiem izmantot, kā arī izvērtējot godīgas konkurences nosacījumus profesionālās teātra un mūzikas mākslas jomā;
 - kapitālsabiedrību vispārējo stratēģisko mērķu pārskatīšanu, lai nodrošinātu, ka katras kapitālsabiedrības vispārējais stratēģiskais mērķis atbilst tās darbības specifikai un skaidri norāda, ko valsts vēlas panākt ar līdzdalību katrā konkrētajā kapitālsabiedrībā.
- ❖ Lai nodrošinātu pietiekamu kontroli pār kapitālsabiedrībām deleģēto valsts pārvaldes uzdevumu īstenošanu un nodrošinātu iespēju pārliecināties par valsts un sabiedrības ieguvumu no izlietotajiem valsts budžeta līdzekļiem, kas piešķirti kapitālsabiedrībām deleģēto valsts pārvaldes uzdevumu veikšanai, Kultūras ministrijai:
 - pārskatīt kapitālsabiedrībām deleģēto valsts pārvaldes uzdevumu un sasniedzamo rādītāju kopumu, tajā iekļaujot kapitālsabiedrībām sasniedzamo mērķi, veicamos pasākumus, kas ir piemēroti kapitālsabiedrības darbības specifikai un sasaistīti ar kultūrpolitikas prioritātēm un pieejamo valsts budžeta finansējumu;
 - nodrošināt izvērtējumu par katra valsts pārvaldes deleģētā uzdevuma izpildi.
- ❖ Lai nodrošinātu skaidru, caurskatāmu un vienlīdzīgu dotācijas aprēķināšanas kārtību Kultūras ministrijas kapitālsabiedrībām, Kultūras ministrijai izstrādāt VSIA “Latvijas Nacionālā opera un balets” un VSIA “Rīgas cirks” valsts budžeta dotācijas aprēķināšanas kārtību un izvērtēt iespēju pilnveidot dotācijas aprēķināšanas kārtību valsts dibinātajiem teātriem un koncertorganizācijām.
- ❖ Kultūras ministrijai izstrādāt jaunu vai aktualizēt esošo iekšējo kārtību, kurā tiktu precīzi noteiktas katras amatpersonas vai struktūrvienības veicamās darbības un termiņi, kādā izpildāmi ar kapitāla daļu pārvaldību saistītie procesi. Iekšējā kārtībā iekļaut vidēja termiņa darbības stratēģiju savlaicīgu izstrādes un apstiprināšanas procesu, kā arī kontroles mehānismu aktuālās informācijas savlaicīgai publiskošanai interneta mājas lapās atbilstoši Publiskas personas kapitāla daļu un kapitālsabiedrību pārvaldības likuma prasībām.