



AUKŠČIAUSIOJI
AUDITO INSTITUCIJA
NAUDINGI • VERTINAMI • ATPAŽĪSTAMI

AR SAVIVALDYBIŲ VYKDOMŲ FUNKCIJŲ SISTEMA SUDARO SĄLYGAS JOMS VEIKTI EFEKTYVIAI?

2019 m. balandžio 9 d.

Nr. VA-1

SANTRAUKA

Audito svarba

Viešosios paslaugos, atitinkančios kiekvieno Lietuvos gyventojo poreikius, lengvai prieinamos visiems, nepriklausomai nuo gyvenamosios vietos, socialinės ir ekonominės padėties, gerina gyvenimo kokybę bei stiprina socialinę sanglaudą¹. Skirstant valstybės teritoriją į administracinius vienetus, siekiama sukurti reikiamas prielaidas optimaliai organizuoti valdymą, geriau aptarnauti gyventojus ir tenkinti jų poreikius. Šiuo požiūriu valstybės ir savivaldybių tikslai yra bendri. Tai lemia ir jų bendradarbiavimo būtinumą, kaip ir būtinumą derinti centralizuotą valstybės valdymą su decentralizacija. Bendradarbiavimo principo įgyvendinimas sudaro prielaidas tiek valstybės institucijoms, tiek savivaldybėms vykdamas įstatymuose įtvirtintus įgaliojimus siekti bendro tikslo – užtikrinti efektyvų valstybės ir tuo pačiu vietos bendruomenės reikalų tvarkymą².

Pavedant funkcijų vykdymą, būtina įvertinti, kuris valdymo lygis (valstybės ar vietos savivaldos) ir kokios rūšies funkcijas vykdamas (valstybinės (valstybės perduotas savivaldybėms) ar savarankiškas) gali geriausiai teikti gyventojų poreikius atitinkančias viešąsias paslaugas, racionaliausiai naudojant viešuosius finansus.

Lietuvos decentralizacijos lygis, palyginti su kitomis Europos Sąjungos šalimis, yra mažas, t. y. vietos savivaldai perduota vykdyti sąlyginai nedaug funkcijų, o nemažą dalį funkcijų pasilikusi vykdyti centrinė valdžia. Integralumo tarp centrinio ir vietos lygių trūkumas turi neigiamos įtakos abiem valdymo lygiams – aukščiausioji audito institucija nustato trūkumus ir valstybinėms institucijoms, ir savivaldybėms teikiant viešąsias paslaugas.

¹ Vyriausybės 2012-11-28 nutarimu Nr. 1428 patvirtinta 2014–2020 m. nacionalinės pažangos programa.

² Konstitucinio Teismo 1996-10-22 nutarimas.

Valstybės institucijos periodiškai imasi veiksmų, siekdamas tobulinti savivaldybių vykdomų funkcijų sistemą, tačiau jie laukiamų rezultatų neduoda. Todėl, siekdami įvertinti, kokios priežastys lemia trūkumus ir kokios priemonės galėtų inicijuoti teigiamus visos funkcijų sistemos pokyčius, nusprendėme atlikti sisteminį savivaldybių vykdomų funkcijų auditą.

Audito tikslas ir apimtis

Audito tikslas – įsitikinti, ar savivaldybių vykdomų savarankiškųjų ir valstybinių (valstybės perduotų savivaldybėms) funkcijų ir jų finansavimo sistema užtikrina efektyvų ir rezultatyvų jų vykdymą.

Pagrindiniai audito klausimai:

- ar funkcijų paskirstymas tarp centrinės ir vietos valdymo lygių užtikrina jų efektyvų ir rezultatyvų vykdymą;
- ar savivaldybių vykdomų valstybinių (valstybės perduotų savivaldybėms) ir savarankiškųjų funkcijų finansavimo sistema motyvuoja savivaldybes veikti efektyviau ir siekti geresnių veiklos rezultatų.

Audituojami subjektai:

- Vidaus reikalų ministerija – formuoja politiką vietos savivaldos srityje, organizuoja, koordinuoja ir kontroliuoja jos įgyvendinimą;
- Finansų ministerija – formuoja valstybės politiką valstybės finansų srityje, organizuoja, koordinuoja ir kontroliuoja jos įgyvendinimą³;
- kitos ministerijos⁴, formuojančios politiką, organizuojančios, koordinuojančios ir kontroliuojančios jos įgyvendinimą veiklos srityse, kuriose savivaldybės vykdo valstybines (valstybės perduotas savivaldybėms) ir savarankiškas funkcijas;
- valstybės institucijos, kuruojančios valstybinių (valstybės perduotų savivaldybėms) funkcijų vykdymą⁵;
- 60 savivaldybių.

Audituojamas laikotarpis – 2016–2018 m. II ketvirtis. Siekdami atlikti išsamų vertinimą, nagrinėjome ankstesnių laikotarpių (2014–2015 m.) savivaldybių vykdomų funkcijų sistemos pokyčius. Audito metu vertinti: valstybės strateginiai planavimo dokumentai, vietos savivaldos veiklą ir finansavimą reglamentuojantys teisės aktai, Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo nutarimai, susiję su savivaldybių veikla ir finansavimu, savivaldybių vykdomas funkcijas reglamentuojantys specialieji įstatymai ir kiti teisės aktai, užsienio šalių praktika.

³ Vyriausybės 1998-09-08 nutarimu Nr. 1088 patvirtinti Finansų ministerijos nuostatai, 7 p.

⁴ Aplinkos, Finansų, Energetikos, Kultūros, Sveikatos apsaugos, Socialinės apsaugos ir darbo, Susisiekimo, Švietimo, mokslo ir sporto, Teisingumo, Ekonomikos ir inovacijų, Žemės ūkio, Krašto apsaugos ir Energetikos ministerijos.

⁵ Vyriausioji rinkimų komisija, Konkurencijos taryba, Statistikos departamentas, Valstybinė kalbos inspekcija, Lietuvos vyriausiojo archyvaro tarnyba, Narkotikų, tabako ir alkoholio kontrolės departamentas.

Siekdami įvertinti ir apibendrinti centrinės valdžios ir savivaldybių institucijų vykdomų funkcijų būklę, analizavome 2014–2018 m. I ketv. laikotarpiu atliktų 49 valstybinių auditų, susijusių su centrinės valdžios ir vietos savivaldos vykdomomis funkcijomis, rezultatus.

Atsižvelgiant į tai, kad ankstesniuose valstybiniuose audituose⁶ nurodėme savivaldybių pajamų planavimo ir paskirstymo trūkumus, o sisteminių pokyčių neįvyko, šio audito metu nevertinome savivaldybių biudžetų pajamų planavimo ir paskirstymo. Analizavome tik savivaldybių vykdomų funkcijų finansavimą valstybės biudžeto lėšomis.

Audito metu, siekiant identifikuoti rizikas, organizuoti susitikimai su Finansų ministerija ir kitomis funkcijas kuruojančiomis ministerijomis, Lietuvos savivaldybių asociacijos, Seimo Teisės departamento, Vyriausiosios rinkimų komisijos, Valstybinės ligonių kasos, Valstybinės narkotikų, tabako ir alkoholio kontrolės departamento, VŠĮ Centrinės projektų valdymo agentūros atstovais. Susitikimuose susipažinta su pagrindinėmis savivaldybių vykdomų funkcijų sistemos problemomis ir galimais jų sprendimo būdais.

Auditas atliktas pagal Valstybinio audito reikalavimus ir tarptautinius aukščiausiųjų audito institucijų standartus. Audito apimtis ir taikyti metodai išsamiau aprašyti 1 priede „Audito apimtis ir metodai“ (39 psl.).

Pagrindiniai audito rezultatai

Savivaldybių vykdomų savarankiškųjų ir valstybinių (valstybės perduotų savivaldybėms) funkcijų ir jų finansavimo sistema neužtikrina efektyvaus ir rezultatyvaus funkcijų vykdymo: šalies mastu nevertinama, kokias funkcijas efektyviausiai gali vykdyti centrinė valdžia, o kokias – vietos savivalda, savivaldybių vykdomų funkcijų skirstymas į savarankiškasias ir valstybines bei sukurti atskiri jų vykdymo ir finansavimo mechanizmai nelemia efektyvesnio funkcijų vykdymo ir nepagerina viešųjų paslaugų kokybės.

1. Valstybės ir savivaldybių funkcijų paskirstymas tarp centrinės ir vietos valdymo lygių neužtikrina efektyvaus ir rezultatyvaus jų vykdymo

Abiejų valdymo lygių vykdomos funkcijos turi trūkumų

Audito metu analizuoti 2014–2018 m. I ketv. laikotarpiu Valstybės kontrolės atlikti 49 valstybiniai veiklos ir 24 finansiniai (teisėtumo) auditai parodė, kad nepriklausomai nuo to, kuriuo valdymo lygiu vykdomos funkcijos, trūkumų nustatoma ir centrinei valdžiai vykdant funkcijas, ir vietos savivaldai vykdant valstybines ir savarankiškasias funkcijas. Funkcijų vykdymo trūkumai nustatomi tiek labiausiai centralizuotose valstybės veiklos srityse (pvz.: gynyba, viešosios tvarkos ir visuomenės saugumo užtikrinimas), tiek labiausiai decentralizuotose (pvz., būstas ir komunalinis ūkis) (1 skyrius, 17 psl.).

⁶ Valstybinio audito ataskaitos: 2017-09-27 Nr. VA-2017-P-20-6-16 „Valstybės institucijų ir įstaigų veiksmams pritraukiant tiesiogines užsienio investicijas“, 2015-09-30 Nr. FA-P-30-1-32 „Dėl Lietuvos Respublikos savivaldybėse atlikto finansinio (teisėtumo) audito rezultatų“.

Funkcijų vykdymas perskirstomas neįvertinus, kuriuo valdymo lygiu funkciją vykdyti efektyviau

Audito metu analizuoti 2014–2018 m. laikotarpiu vykę 15 savivaldybių vykdomų funkcijų pokyčiai parodė, kad funkcijos perduotos vykdyti centrinei valdžiai ir savivaldybių savarankiškosios funkcijos pakeistos į valstybines funkcijas. Šis perskirstymas atliktas objektyviai neįvertinus, kokio rezultato siekiama pokyčiu ir kuriuo valdymo lygiu funkcijas vykdyti ir rezultatą pasiekti efektyviau – centrinės valdžios ar vietos savivaldos, vykdant vieną iš funkcijų rūšių. Todėl, kaip rodo auditų rezultatai, pokyčiais problemos iš esmės nebuvo išspręstos, o paslaugų kokybė nepagerėjo (1.1 poskyris, 18 psl.).

Veiklos srityse abu valdymo lygiai vykdo panašias ar tapačias veiklas

Nevertinama, kuris valdymo lygis funkcijas gali vykdyti efektyviau, todėl 9 iš 10 veiklos srityse tas pačias ar panašaus pobūdžio veiklas atlieka centrinė valdžia ir vietos savivalda, taip pat vietos savivalda, vykdydama valstybines ir savarankiškas funkcijas. Auditų rezultatai rodo, kad, esant tokiam funkcijų paskirstymui, abu valdžios lygiai funkcijas vykdo atskirai, tarpusavyje menkai bendradarbiauja, vietos savivaldai trūksta aiškaus centrinės valdžios vadovavimo, tikslų ir reikalavimų nustatymo (1.2 poskyris, 21 psl.).

Smulkios veiklos priskiriamos valstybinėms funkcijoms

Neapibrėžus, kokia veikla laikytina funkcija, 11 (iš 36) valstybinių (valstybės perduotų savivaldybėms) funkcijų yra laikino pobūdžio, epizodiškai atliekamos, smulkios arba tik kelių savivaldybių vykdomos veiklos. Audito metu nustatėme, kad kai kurių šių funkcijų, pvz., neveiksnių asmenų būklės peržiūrėjimo užtikrinimas, vykdymui valstybė skiria savivaldybėms iki 100 Eur per metus. Tokių funkcijų vykdymui, atsiskaitymui už jų vykdymą ir lėšų panaudojimą taikomi tokie patys reikalavimai kaip ir kitoms valstybinėms funkcijoms, o tai kuria papildomą administracinę naštą valstybinėms institucijoms ir savivaldybėms (1.3 poskyris, 25 psl.).

Valstybinių funkcijų sistemos tobulinimas nerezultatyvus

Siekiant gerinti savivaldybėms perduotų vykdyti valstybinių funkcijų atlikimo kokybę ir didinti jų efektyvumą, 2015 m. atlikta valstybinių funkcijų peržiūra. Ji buvo nerezultatyvi, nes dėmesys buvo sutelktas tik į informacijos apie funkcijų atlikimo ir valstybės biudžeto lėšų naudojimo teisinį reglamentavimą, jų priežiūrą ir kontrolę rinkimą. Peržiūrą koordinavusi Vidaus reikalų ministerija nenustatė kriterijų, pagal kuriuos būtų vertinamas funkcijos atlikimo efektyvumas, nebuvo keliami esminiai klausimai dėl atlikimo kokybės ir organizavimo alternatyvų (1.4 poskyris, 26 psl.).

2. Funkcijų finansavimo sistema nemotyvuoja savivaldybių siekti geresnių veiklos rezultatų

Valstybės biudžeto lėšų vietos savivaldai skirta nenustačius siektino rezultato

2017 m. savivaldybėms skirta 1 129,6 mln. Eur valstybės biudžeto lėšų vykdyti valstybines (valstybės perduotas savivaldybėms) funkcijas, nustačius tik 1 valstybinės (iš 36) funkcijos tikslus. 162,9 mln. Eur valstybės biudžeto lėšų skirta vykdyti savarankiškas funkcijas, neatlikus tokio finansavimo naudos ir poveikio vertinimo, ir nenustačius konkrečių ir pamatuojamų tikslų, kurių savivaldybės turi pasiekti. Atlikti auditai parodė, kad nepakankamas valstybės institucijų ir savivaldybių bendradarbiavimas nustatant ir siekiant svarbių valstybei socialinių, ekonominių tikslų sukelia neigiamas pasekmes – tikslai lieka neįgyvendinti (2.1 poskyris, 28 psl.).

Valstybės biudžeto lėšų savivaldybėms skiriama objektyviai neįvertinus, kiek lėšų joms reikia funkcijoms vykdyti

Valstybės biudžeto lėšų poreikio apskaičiavimo metodikos nepadeda objektyviai ir pagrįstai apskaičiuoti lėšų poreikio ir suplanuoti reikiamas lėšas valstybinėms funkcijoms vykdyti: 10 (iš 36) funkcijų lėšų poreikio apskaičiavimas neregamentuotas, 14 funkcijų rodikliai objektyviai nepagrįsti, 3 funkcijoms nustatyti tik skirtų valstybės biudžeto lėšų paskirstymo savivaldybėms principai. Todėl tai pačiai valstybinei funkcijai vykdyti panašioms gyventojų skaičiumi savivaldybėms skiriamas skirtingas finansavimas, savivaldybėms 12 (iš 36) funkcijų vykdyti skiriamų valstybės biudžeto lėšų nepakanka ir savivaldybės funkcijos vykdymą finansuoja savų biudžetų lėšomis (2.2 poskyris, 30 psl.).

Valstybės institucijos sistemiškai nevaldo informacijos, kiek savivaldybėms faktiškai kainuoja valstybinių funkcijų vykdymas, t. y. kokia apimtimi savivaldybės prisideda prie šių funkcijų vykdymo savo lėšomis (žinoma tik apie 3 (iš 12) funkcijų vykdymui panaudotas savivaldybių biudžetų lėšas) (2.2 poskyris, 32 psl.).

Savivaldybės neturi galimybės ribotus valstybės finansinius išteklius nukreipti efektyvesniam valstybinių funkcijų vykdymui

11 (iš 36) valstybinių funkcijų vykdymui skiriamų valstybės biudžeto lėšų naudojimo tvarkos nenustatytos. 25 valstybinių funkcijų lėšų naudojimo tvarkos leidžia savivaldybėms skirtas lėšas naudoti tik nustatytoms, bet skirtingoms, išlaidų grupėms. Savivaldybės tvarkose nenumatytas išlaidas turi dengti savo biudžetų lėšomis arba funkcijas vykdyti tokia apimtimi, kuri yra finansuojama valstybės biudžeto lėšomis (2.3 poskyris, 33 psl.).

Savivaldybės atsiskaito už vykdytas veiklas, o ne rezultatus

Savivaldybės, vykdydamos valstybines funkcijas, už veiklos rezultatus atsiskaito valstybės institucijų nustatyta tvarka: veiklos ataskaitose teikia kiekybinę informaciją apie vykdytas veiklas, pvz.: suorganizuotus renginius, juose dalyvavusių asmenų skaičių, išleistų leidinių skaičių, kt., taigi neteikiama informacija apie pasiektus kokybinius veiklos rezultatus. Todėl valstybė neturi galimybės įvertinti, kokių rezultatų pasiekė savivaldybės su skirtomis valstybės biudžeto lėšomis (2.4 poskyris, 35 psl.).

Rekomendacijos

Lietuvos Respublikos Vyriausybei

1. Siekiant, kad savivaldybių vykdomų funkcijų sistema užtikrintų efektyvų ir rezultatyvų jų vykdymą:
 - 1.1. peržiūrėti savivaldybių vykdomų funkcijų sistemą ir įvertinti, kokias funkcijas gali geriausiai vykdyti centrinė valdžia ir vietos savivalda, ir priimti sprendimus, reikalingus pokyčiams įgyvendinti (1-asis pagrindinis audito rezultatas);
 - 1.2. įvertinti funkcijų skirstymo į valstybines (valstybės perduotas savivaldybėms) ir savarankiškas funkcijas tikslumą ir priimti sprendimus, reikalingus pokyčiams įgyvendinti (1-asis pagrindinis audito rezultatas);
 - 1.3. siekiant mažinti dalies valstybinių funkcijų vykdymo administracines sąnaudas, peržiūrėti valstybines funkcijas ir pašalinti laikino pobūdžio, epizodiškai atliekamas, smulkias arba tik kelių savivaldybių atliekamas veiklas (1-asis pagrindinis audito rezultatas).
2. Siekiant, kad savivaldybių vykdomų funkcijų finansavimo sistema motyvuotų savivaldybes veikti efektyviau ir siekti geresnių veiklos rezultatų:
 - 2.1. peržiūrėti esamą funkcijų finansavimo sistemą ir įvertinti galimas funkcijų vykdymo finansavimo alternatyvas, galinčias duoti geriausių poveikį jų vykdymui (2-asis pagrindinis audito rezultatas);
 - 2.2. nustatyti, kad skiriant finansavimą savivaldybėms, būtų nustatomi tikslai, siektini rodikliai ir rezultatai (2-asis pagrindinis audito rezultatas).

Finansų ministerijai

3. Siekiant, kad visoms valstybinėms funkcijoms bendros vykdymo išlaidos (darbo užmokesčio, administravimo ir kt.) būtų apskaičiuojamos vienodai, nustatyti vienodus jų apskaičiavimo principus (2-asis pagrindinis audito rezultatas).

Rekomendacijų įgyvendinimo priemonės ir terminai pateikti ataskaitos dalyje „Rekomendacijų įgyvendinimo planas“ (36 psl.).