



Valstybinio audito ataskaitos santrauka

AUDITŲ „PROGRAMINIS BIUDŽETAS:
STRATEGINIŲ VEIKLOS PLANŲ
SUDARYMAS IR ĮGYVENDINIMO
STEBĖSENA“ IR „VALSTYBĖS INVESTICIJŲ
2015 METAIS PROGRAMOS VALDYMAS“
REKOMENDACIJŲ ĮGYVENDINIMO EIGA

2017 m. spalio 12 d. Nr. VA-2017-P-60-1-18



SANTRAUKA

Audito svarba

Viešojo sektoriaus strateginio planavimo kokybė turi įtakos biudžeto piniginių išteklių panaudojimo ir valstybės politikos įgyvendinimo rezultatams visuomenei svarbiose srityse: užtikrinant piliečių saugumą, užimtumą, švietimo, mokslo, sveikatos priežiūros prieinamumą, kuriant palankią aplinką ūkio plėtrai ir t. t.

2016 m. buvo atlikti auditai, susiję su horizontalių problemų sprendimu – strateginiu planavimu ir biudžeto valdysena:

- Programinis biudžetas: strateginių veiklos planų sudarymas ir įgyvendinimo stebėseną¹;
- Valstybės investicijų 2015 m. programos valdymas².

Biudžeto valdysenos klausimai buvo analizuojami ir 2016 m. valstybės biudžeto vykdymo audito³ metu.

Atlikdami šiuos auditus vertinome Valstybės investicijų programos valdymą, valstybės biudžeto lėšų tvirtinimą, ministerijų – valstybės politiką įgyvendinančių institucijų – strateginių veiklos planų sudarymą, jų įgyvendinimo stebėseną ir atsiskaitymą už veiklos rezultatus. Atlikę auditus, pateikėme rekomendacijas, kurias tinkamai įgyvendinus:

- tvirtinamos valstybės biudžeto lėšos – kiekvienais metais apie 8 mlrd. Eur – būtų siejamos su siektiniais rezultatais, taptų aiškesnis strateginių veiklos planų sudarymas, pagerėtų visuomenės bei Seimo narių informavimas apie viešojo sektoriaus veiklos rezultatus ir mokesčių mokėtojų pinigų panaudojimą;
- taptų aiškesnės visų valstybės investicijų sąsajos ir kryptys, sumažėtų administracinė našta viešajame sektoriuje, planuojant, stebint ir atsiskaitant už Valstybės investicijų programos įgyvendinimą.

Įvertindama strateginio planavimo ir biudžeto formavimo klausimų svarbą, XVII Vyriausybė 2017 m. įtraukė juos į planuojamų darbų sąrašą⁴. Suprantame, kad strateginio planavimo sistemos pertvarka yra sudėtingas ir ilgas procesas, reikalaujantis visų suinteresuotų institucijų dalyvavimo. Siekdami padėti, kad ilgainiui būtų pasiekti laukiami rezultatai, kaip rekomendacijas pateikusi institucija turime nuolat stebėti vykstančius pokyčius ir laiku į juos reaguoti. Atsižvelgdami į tai, į valstybinio audito programą įtraukėme auditą, kurio tikslas – įvertinti, kaip institucijoms sekasi įgyvendinti rekomendacijas, joms pateiktas 2016 m. atliktų auditų „Programinis biudžetas: strateginių veiklos planų sudarymas ir įgyvendinimo stebėseną“, „Valstybės investicijų 2015 metais programos valdymas“, „Lietuvos Respublikos 2015 metų valstybės konsoliduotųjų finansinių ir biudžeto vykdymo ataskaitų rinkinių teisingumas ir valstybės biudžeto vykdymo vertinimas“ metu.

¹ 2016-10-10 Nr. VA-P-60-2-17.

² 2016-10-10 Nr. VA-P-60-9-16.

³ „Lietuvos Respublikos 2015 metų valstybės konsoliduotųjų finansinių ir biudžeto vykdymo ataskaitų rinkinių teisingumas ir valstybės biudžeto vykdymo vertinimas“, 2016-10-03 Nr. FA-P-60-6-10-1.

⁴ LR Vyriausybės programos įgyvendinimo planas, patvirtintas LR Vyriausybės 2017-03-13 nutarimu Nr. 167.

Audito tikslas ir apimtis

Audito tikslas – įvertinti, ar vyksta teigiami pokyčiai įgyvendinant auditų „Programinis biudžetas: strateginių veiklos planų sudarymas ir įgyvendinimo stebėseną“ ir „Valstybės investicijų 2015 metais programos valdymas“ rekomendacijas:

- ar šalinami auditų metu nustatyti trūkumai, susiję su tvirtinamų asignavimų susiejimu su siekiamais rezultatais, strateginių veiklos planų sudarymu, jų įgyvendinimo stebėseną ir atsiskaitymu už veiklos rezultatus (1–3 skyriai);
- ar įvyko teigiamų pokyčių planuojant valstybės investicijas ir atsiskaitant už jas (4 skyrius);
- ar tikėtinas strateginio planavimo ir biudžeto formavimo sistemos pertvarkos įgyvendinimas 2018 m. I ketv. (5 skyrius).

Auditą atlikome Vyriausybės kanceliarijoje, visose 14 ministerijų ir Nacionalinėje mokėjimų agentūroje prie Žemės ūkio ministerijos. Audituojamas laikotarpis: 2015–2016 m. – vertinant rezultatus, 2017–2018 m. – vertinant planavimo pokyčius.

Auditas atliktas pagal Valstybinio audito reikalavimus ir tarptautinius aukščiausiųjų audito institucijų standartus. Audito apimtis ir taikyti metodai išsamiau aprašyti 2 priede „Audito apimtis ir metodai“. Atlikdami auditą darėme prielaidą, kad visi auditoriams pateikti dokumentai yra teisingi, išsamūs ir galutiniai, o jų kopijos atitinka originalus.

Išvados

1. Esminių strateginio planavimo ir Valstybės investicijų programos valdymo pokyčių nėra, nes kol kas neįgyvendintos Vyriausybės kanceliarijai teiktos sisteminius pokyčius lemiančios rekomendacijos. Didžiąją jų dalį Vyriausybės kanceliarija numato įgyvendinti, atlikdama į XVII Vyriausybės programos įgyvendinimo planą įtrauktus strateginio planavimo ir biudžeto formavimo sistemos pertvarkos darbus (1–4 skyriai).
2. Yra rizika, kad Vyriausybės planuojama strateginio planavimo ir biudžeto formavimo sistemos pertvarka nebus įgyvendinta laiku, nes numatomi itin didelės apimties darbai, iki jų planuojamo pabaigos termino liko mažiau nei 6 mėnesiai, o Vyriausybės kanceliarijos dėmesys darbų organizavimui yra nepakankamas (5 skyrius).

Rekomendacijų dėl strateginio planavimo įgyvendinimas: esminių pokyčių neįvyko, pastebimi pirmieji poslinkiai

3. 23 proc. sumažėjo planavimo dokumentų skaičius ministrams pavestose valdymo srityse (nuo 90 vnt. nustatytų 2016 m. audito metu iki 69 vnt. 2017 m.), darbai tęsiami. Planavimo dokumentų skaičiaus optimizavimas sudarytų prielaidas supaprastinti strateginių veiklos planų sudarymą, sumažinti juose naudojamų vertinimo kriterijų skaičių (1.1 poskyris).
4. 2017 m. patvirtintas Vyriausybės programos įgyvendinimo planas – jis pakeitė vienas kitą iš dalies dubliuojančius dokumentus: Vyriausybės programos įgyvendinimo prioritetines priemones ir Vyriausybės veiklos prioritetus. Dėl to veiklos planavimas ir strateginių dokumentų įgyvendinimo stebėseną tapo paprastesni. Tačiau kasmetinių Vyriausybės veiklos prioritetų rengimo pareiga vis dar numatyta LR vyriausybės įstatyme. Pažymime, kad šis įstatymas turi būti patikslintas (1.1 poskyris).

5. Nežymiai mažėja ministerijų veiklai vertinti taikomų kriterijų skaičius – sumažėjo 3 proc. 2017 m., palyginti su 2016 m. (nuo 1 758 iki 1 710 vnt.), bet ministerijų rodomos iniciatyvos nepakanka. Reikšmingesni pokyčiai:
- 3 ministerijose vertinimo kriterijų skaičius mažėjo 15–25 proc.;
 - 4 ministerijose vyksta atvirkštinis procesas – vertinimo kriterijų išaugo 11–40 proc.

Todėl išlieka aktualus 2016 m. audito metu pateiktas vertinimas, kad didelis vertinimo kriterijų skaičius neatitinka gerosios praktikos, siūlančios matuoti veiklos rezultatus taikant nedidelį gerai suformuluotų pagrindinių kriterijų rinkinį (1.2 poskyris).

6. Nežymiai gerėja bendrųjų funkcijų efektyvumo didinimo planavimas – efektyvumo didinimo veiklas 2017 m. suplanavo 10 ministerijų, 2016 m. jas buvo suplanavusios 6 ministerijos (1.3 poskyris). Tačiau:
- 4 ministerijos iš 11, kurioms 2016 m. Vyriausybės kanceliarija teikė rekomendacijas dėl bendrųjų funkcijų efektyvumo didinimo, į jas neatsižvelgė. 2 ministerijos (Kultūros ir Švietimo ir mokslo) į Vyriausybės kanceliarijos pastabas neatsižvelgė nei 2015 m., nei 2016 m.;
 - ministerijų bendrųjų funkcijų efektyvumo 2016 m., kaip ir 2015 m., rezultatai yra blogesni nei jų valdymo srities institucijų ir įstaigų pagal 10 iš 12 kriterijų, taikomų bendrųjų funkcijų sričių efektyvumui vertinti.

Nepakankamai atsakingai planuojant, vis dar nevisiškai išnaudojama galimybė taupyti valstybės biudžeto lėšas didinant bendrųjų funkcijų efektyvumą.

7. Vyriausybės kanceliarija kol kas neatliko, bet planuoja iki 2018 m. I ketv. pabaigos atlikti darbus, nuo kurių labai priklauso strateginio planavimo ir biudžeto sistemos pertvarkos sėkmė (1.4 poskyris):
- Įstatymu tvirtinamus asignavimus susieti su laukiamais Vyriausybės veiklos rezultatais – tai sudarys sąlygas turėti aiškią ir sprendimams priimti naudingą informaciją, o visuomenė matys numatomą naudą valstybei naudojant mokesčių mokėtojų pinigus.
 - Nustatyti privalomas planavimo dokumentų sąsajas su strateginiais veiklos planais, kad šiuose planuose atsispindėtų kituose planavimo dokumentuose numatyti esminiai siekiai.
 - Peržiūrėti programų, neturinčių programoms būdingų bruožų ir skirtų finansuoti įvairias išmokas ir (ar) išmokėjimus, sudarymo principus. Tokias programas 2017 m., kaip ir 2016 m., vykdo Finansų ministerija ir Socialinės apsaugos ir darbo ministerija. Tokių programų tikslai, uždaviniai, priemonės ir kriterijai kuriami dirbtinai – taip didinama administracinė našta planavimą, stebėseną ir atsiskaitymą vykdančioms darbuotojams, nesukuriant pridėtinės vertės.
 - Nustatyti valdymo išlaidų skaičiavimo tikslą, prireikus, ir atsiskaitymo tvarką už faktiškai patirtas valdymo išlaidas. Šiuo metu ministerijos ir toliau planuoja tokias išlaidas: visos 14 ministerijų valdymo išlaidas skaičiavo 2017–2019 m. strateginiuose veiklos planuose, skaičiuoja ir rengdamos 2018–2020 m. strateginių veiklos planų projektus.

Rekomendacijų dėl veiklos rezultatų stebėsenos ir atsiskaitymo įgyvendinimas: dėl nepakankamai atsakingo ministerijų požiūrio ir nepakankamai principingos Vyriausybės kanceliarijos pozicijos pokyčių neįvyko, kartojami to paties pobūdžio trūkumai kaip ir nustatyti 2016 m.

8. Apie 20 proc. stebėsenos informacinėje sistemoje esančių ministerijų veiklos rezultatų duomenų vis dar nėra patikimi ir išsamūs, todėl nėra tinkami veiklos rezultatų stebėsenai ir atsiskaitymui vykdyti (2016 m. audito duomenimis – apie 25 proc.). Trūkumų nustatyta visose ministerijose, išskyrus Krašto apsaugos, Užsienio reikalų ir Žemės ūkio ministerijas (2 skyrius).

9. Pablogėjo Vyriausybės programos įgyvendinimo rezultatų duomenų kokybė stebėsenos informacinėje sistemoje: 2016 m. nepateikti 80 proc. vertinimo kriterijų rezultatai (2015 m. – 12 proc.). Tokie stebėsenos informacinėje sistemoje esantys duomenys nėra tinkami Vyriausybės programos įgyvendinimo rezultatų stebėsenai ir atsiskaitymui vykdyti (2 skyrius).
10. Seimui teikiamose Vyriausybės veiklos ataskaitose ir toliau trūksta išsamumo ir tęstinumo: 2016 m. ataskaitoje nepateikiama informacijos apie daugiau nei pusę Vyriausybės veiklos rezultatų (3 skyrius):
 - atsiskaityti už 33 proc. Vyriausybės veiklos rezultatų negalima, nes duomenys atsiranda vėliau, nei rengiama ataskaita;
 - ataskaitoje nėra informacijos apie 60 proc. nepasiektų rezultatų.

Todėl lieka aktualus 2016 m. pateiktas vertinimas, kad visuomenė ir sprendimus priimančios Seimo nariai negauna išsamios informacijos, atskleidžiančios, ar pasiekti Vyriausybės užsibrėžti tikslai.

Rekomendacijų dėl Valstybės investicijų programos valdymo įgyvendinimas: esminių pokyčių nėra

1. Vyriausybės kanceliarija planuoja iki 2018 m. I ketv. peržiūrėti valstybės investicijų planavimo procesus, konsoliduojant visų lėšų šaltinių investicijas ir būdus, tačiau likus mažiau nei 6 mėn. iki planuojamo pabaigos termino, realūs darbai neatlikti (4.1 poskyris).
2. Vykdydama Valstybės kontrolės rekomendacijas, Finansų ministerija parengė Vyriausybės nutarimo patikslinimo projektą. Vadovaujantis juo, kol Vyriausybės kanceliarija atliks planuojamus pokyčius, Valstybės investicijų programos planavimas ir atsiskaitymas už įgyvendintus investicijų projektus būtų paprastesnis, sumažėtų rengiamų dokumentų apimtis. Nutarimo projektas įsigaliojo 2017-09-26, kai šios programos planavimas buvo beveik baigtas, todėl lieka aktualūs 2016 m. audito metu pateikti vertinimai (4.3 poskyris):
 - Rengiant valstybės biudžeto ir valstybės investicijų programas 2018 metams dalis darbų dubliavosi.
 - Beveik pusė projektų tebėra smulkūs ir mažos, iki 0,5 mln. Eur siekiančios vertės, o lėšos ir toliau skiriamos smulkiems darbams atlikti, priemonėms, reikalingoms viešojo sektoriaus funkcijoms vykdyti, įsigyti.
Pokyčiai audito metu: Finansų ministerija, 2017-09-26 įsigaliojus patikslinto nutarimo nuostatomis, į šią 2018–2020 m. programą įtrauks tik tuos projektus, kuriais lėšos skiriamos ilgalaikiam materialiajam ir nematerialiajam turtui sukurti, įsigyti arba jo vertei padidinti daugiau kaip 360 tūkst. Eur, o naujoms informacinių ir ryšių technologijoms įsigyti – daugiau kaip 100 tūkst. Eur. Jeigu nutarimo projektas būtų buvęs priimtas anksčiau, mažos vertės investicijų projektų ministerijų ir kitų institucijų darbuotojams rengti nereikėtų.
 - Atsiskaitymo už 2016 m. įgyvendintus investicijų projektus tvarka vis dar nesuteikė informacijos apie investicijų rezultatus, naudą visuomenei ir ilgalaikį poveikį.
3. Ministerijos, kurioms buvo teikta rekomendacija (Aplinkos, Sveikatos apsaugos, Socialinės apsaugos ir darbo, Teisingumo ir Žemės ūkio), ją įgyvendino ir patikslino investicijų projektų atrankos kriterijus (4.4 poskyris).

Rekomendacijos

Vyriausybės kanceliarijai

Siekiant strateginio planavimo ir biudžeto formavimo sistemos pertvarką įgyvendinti nustatytu laiku, numatyti papildomas kontrolės priemones, užtikrinančias, kad būtų laikomasi patvirtintų terminų (1 ir 2 išvados).

Rekomendacijų įgyvendinimo planas pateiktas ataskaitos dalyje „Rekomendacijų įgyvendinimo planas“.