



LIETUVOS RESPUBLIKOS VALSTYBĖS KONTROLĖ

VALSTYBINIO AUDITO ATASKAITA PROGRAMINIO BIUDŽETO SISTEMA

2007 m. kovo 30 d. Nr. VA-60-1P-1
Vilnius

Auditas atliktas, vykdant
Valstybės kontrolės 6-ojo audito departamento direktorės Jolitos Korzunienės
2006-07-14 pavedimą Nr. 60-1P,
2006-09-18 pavedimą Nr. 8000-1P-1.

Auditą atliko valstybinių auditorių grupė:
Inga Tarakavičiūtė (grupės vadovė)
Aušra Maziukaitė
Natalija Bryžachina

Auditas pradėtas 2006-07-14
Auditas baigtas 2007-03-30

Su valstybinio audito ataskaita galima susipažinti
Valstybės kontrolės interneto puslapyje www.vkontrole.lt

SANTRAUKA

Siekdamas efektyvesnio valstybės finansinių išteklių valdymo Lietuvoje, Seimas 1998 m. priėmė rezoliuciją dėl biudžeto sandaros koncepcijos¹ ir inicijavo biudžeto sandaros reformą.

Pasaulio banko ekspertai Lietuvą išskyrė kaip vieną iš sėkmingiausių pavyzdžių Europos Sąjungos valstybėse programinio biudžeto, strateginio veiklos organizavimo ir finansų planavimo srityse. Audito metu atliktos asignavimų valdytojų apklausos duomenys rodo, kad pagerėjo: valstybės institucijų ir įstaigų veiklos prioritetų nustatymas ir vadovavimasis jais (taip mano 78 proc. asignavimų valdytojų), atsiskaitymas visuomenei už veiklos rezultatus (72 proc. asignavimų valdytojų); veiklos finansavimas tapo aiškesnis (59 proc. asignavimų valdytojų); veikla tapo daugiau orientuota rezultatams pasiekti (69 proc. asignavimų valdytojų). Teigiamai vertindami biudžeto proceso pažangą, manome, kad reikėtų atkreipti dėmesį į toliau aptariamas tobulintinas sritis.

Valstybės ilgalaikės raidos strategija turi tapti vienu iš svarbiausių dokumentų rengiant valstybės biudžetą ir atsiskaitant už panaudotų lėšų efektyvumą ir rezultatyvumą. Iki šiol trūko aiškių ryšių tarp valstybės ilgalaikių strateginių dokumentų ir institucinių programų (jų tikslų ir rodiklių). Nuo 2006 m. Vyriausybės nutarimu paskirtos valstybės institucijos, atsakingos už ilgalaikių valstybės raidos prioritetų įgyvendinimo kryptių koordinavimą ir administravimą kompiuterizuotoje stebėsenos (monitoringo) sistemoje, numatytos priemonės šiai stebėsenai įgyvendinti. Tikėtina, kad tai pagerins veiklos planavimą pagal Seimo ir Vyriausybės nustatytus prioritetus ir šių prioritetų įgyvendinimo vertinimą.

Iki 2007 m. atsiskaitymas už valstybės institucijų ir įstaigų pasiektus rezultatus nebuvo tinkamas. Teigiamai vertindami Vyriausybės patvirtintą patobulintą asignavimų valdytojų metinės veiklos ataskaitos teikimo tvarką, atkreipiame dėmesį, kad būtina programų planuotus ir pasiektus rezultatus aiškiau susieti su panaudotais biudžeto asignavimais. Valstybinių auditų rezultatų duomenimis, patys asignavimų valdytojai neskiria pakankamai dėmesio programų vykdymo stebėsenai, ne visada tinkamai atsiskaito už lėšų panaudojimą.

Pagirtina, kad Vyriausybė, sudariusi nuolatinę Valstybės valdymo sistemos tobulinimo komisiją, imasi priemonių asignavimų valdytojų skaičiui peržiūrėti. Lietuvoje, 2007 m. duomenimis, penktadalį visų biudžeto asignavimų valdytojų sudaro institucijos ir įstaigos, kurioms biudžeto

¹ Seimo 1998-10-22 rezoliucija „Dėl Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros koncepcijos“.

įstatymu skirta nuo 1 mln. Lt iki 2 mln. Lt. Tai apsunkina biudžeto planavimo, biudžeto programų teisėtumo, taupumo, efektyvumo ir rezultatyvumo kontrolę bei vertinimą.

Institucinių programų skaičius 2007 m., lyginant su 1999 m., padidėjo 27 proc. Daugiau nei 7 proc. biudžeto programų sudarytos apskaitos tikslais (ES paramos ir bendrojo finansavimo lėšomis finansuojamos specialiosios programos), jų tikslai dažniausiai panašūs į kitų institucinių programų tikslus, todėl jų socialinį – ekonominį poveikį sunku įvertinti atskirai nuo kitų institucinių programų poveikio. Be to, Vyriausybei, rengiant biudžetą ir Seimui jį tvirtinant, sudėtinga įvertinti virš 700 programų tikslus, uždavinius, jiems skiriamas lėšas. Būtina išspręsti problemas, susijusias su tarpinstitucinių programų sudarymu, koordinavimu ir atsiskaitymu už rezultatus. Iki 2007 m. nebuvo žinomas tikslus šių programų skaičius, asignavimų valdytojų nuomone, programų priemonių vykdytojai ne visada tinkamai atsiskaito programų koordinatoriui už pasiektus rezultatus.

Išnagrinėjus institucinių programų siektinus rezultatus 2005–2007 m., nustatyta, kad dažnai programos uždavinių formuluotės ir vertinimo kriterijai, kuriuos nustato patys asignavimų valdytojai, yra formalūs ir nesuteikia informacijos, kokių rezultatų siekiama, kaip bus įvertintos veiklos sąnaudos, rezultatai ir poveikis.

Lietuvos teisės aktai numato tam tikras programų vertinimo priemones, tačiau, mūsų nuomone, jos nėra pakankamos kokybiškai įvertinti programų sudarymo pagrįstumą, pasiektus rezultatus ir jų poveikį. Vidaus audito tarnybos, kurių vienas iš uždavinių – vertinti programų vykdymą ekonomiškumo, rezultatyvumo ir efektyvumo požiūriais, 2005 m. atlikusios 117-a biudžeto programų vertinimą, nepateikė nė vienos ataskaitos Finansų ministerijai apie neefektyvų programų vykdymą. Valstybės kontrolė 2005–2006 m. atliko 16 biudžeto programų vertinimo auditų, iš kurių nustatyta 12 neefektyvaus ir nerezultatyvaus programų įgyvendinimo atvejų. Didelė dalis asignavimų valdytojų neatlieka programų rezultatų socialinio – ekonominio poveikio vertinimo (taip nurodė 40,5 proc. apklaustų asignavimų valdytojų).

Įvertinus biudžeto sandaros reformos rezultatus ir vykdymo problemas, Vyriausybei rekomenduojame: parengti priemonių planą reformai toliau vykdyti ir paskirti atsakingas institucijas šioms priemonėms įgyvendinti. Reformos tolesnio vykdymo priemonių plane numatyti priemonės dėl: asignavimų valdytojų ir jų vykdomų programų skaičiaus optimizavimo; Vyriausybės strateginių tikslų (prioritetų) ir ilgalaikės bei vidutinės trukmės strateginių planavimo dokumentų įgyvendinimo stebėsenos tobulinimo; atskaitomybės už biudžeto vykdymą tobulinimo; nuoseklaus (išankstinio, tarpinio ir galutinio) biudžeto programų vertinimo.

Įvertinus strateginio planavimo principų taikymo praktikoje trūkumus, Finansų ministerijai siūlome parengti gaires dėl strateginio planavimo ir programų sudarymo ir/ar tobulinti mokymo programas šioje srityje; parengti rekomendacijas dėl tokias pačias funkcijas įgyvendinančių asignavimų valdytojų programų sudarymo; sukurti internetinį puslapį, kuriame būtų skelbiama visa su biudžeto procesu susijusi informacija.