



Valstybinio audito ataskaitos santrauka

BENDRŲJŲ MIŠKŲ ŪKIO REIKMIŲ FINANSAVIMO PROGRAMOS ĮGYVENDINIMAS

2016 m. rugsėjo 27 d. Nr. VA-P-20-7-13



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

SANTRUMPOS IR SĄVOKOS

AM – Lietuvos Respublikos aplinkos ministerija

GMU – Generalinė miškų urėdija prie Aplinkos ministerijos

LHMT – Lietuvos hidrometeorologijos tarnyba prie Aplinkos ministerijos

MU – Miškų urėdija

Programa – Bendrųjų miškų ūkio reikmių finansavimo programa

VMT – Valstybinė miškų tarnyba

VSTT – Valstybinė saugomų teritorijų tarnyba prie Aplinkos ministerijos

Kompleksinė miškų ūkio veikla – veikla, apimanti miškų atkūrimą, priežiūrą, apsaugą, racionalų miškų išteklių naudojimą ir prekybą mediena bei miško ištekliais¹.

Miško valdytojai – miško savininkai; miškų urėdijos, valstybinių rezervatų direkcijos, nacionalinių parkų direkcijos, savivaldybės, valstybės įmonės bei organizacijos, valdančios patikėjimo teise įstatymų nustatyta tvarka joms Vyriausybės nutarimais perduotą valstybinėms funkcijoms įgyvendinti valstybinę miško žemę; kiti fiziniai ar juridiniai asmenys; užsienio valstybėse įsteigtos organizacijos, neturinčios juridinio asmens statuso, tačiau turinčios civilinį teisingumą pagal tų valstybių įstatymus, teisėtai įgijusios privačios miško žemės valdymo teisę².

¹ Lietuvos Respublikos miškų įstatymas, 1994-11-22 Nr. I-671 (2001-04-10 įstatymo Nr. IX-240, 2015-06-23 įstatymo Nr. XII-1839 redakcijos), 2 str. 5 ir 16 d.

² Ten pat.

SANTRAUKA

Miškas yra vienas svarbiausių Lietuvos atsinaujinančių gamtos išteklių, teikiančių naudą valstybei, visuomenei, šalies ūkiui ir žmogui, todėl, nepriklausomai nuo nuosavybės formos, jis turi būti saikingai naudojamas, atkuriamas ir gausinamas, užtikrinant jo išsaugojimą ateities kartoms. Lietuvoje yra formuojama ilgalaikė miškų ūkio politika. Jos įgyvendinimui Vyriausybė patvirtino Nacionalinę miškų ūkio sektoriaus plėtros 2012–2020 metų programą, kurios vienas finansavimo šaltinių yra Bendrųjų miškų ūkio reikmių finansavimo programa.

Programa yra formuojama mokesčių pagrindu. Nuo 2015-01-01 visiems (ir valstybinių, ir privačių) miško valdytojams nustatyti privalomieji 5 procentų atskaitymai į valstybės biudžetą iš pajamų už parduotą žaliavinę medieną ir nenukirstą mišką bei asmenų, inicijuojančių miško žemės pavertimą kitomis naudmenomis, mokamos pinigines kompensacijos. Šios lėšos naudojamos bendrosioms miškų ūkio reikmėms finansuoti įgyvendinant programą.

Programos tikslas – užtikrinti miškų ir jų išteklių gausinimą ir šiuos išteklius tausojančią miškų ūkio plėtrą, taip sudarant prielaidas išsaugoti miškus ir patenkinti subalansuotus visuomenės poreikius.

Atlikdami aplinkos apsaugos srities strateginį tyrimą nustatėme, kad šios programos pajamos nėra tinkamai planuojamos, nenustatyti prioritetai programos priemonių atrankai, ne visos lėšos paskirstomos ir kasmet nepanaudojama didžioji programos lėšų dalis. Todėl siekdami įvertinti tai, kaip parengta, administruojama ir vykdoma programa, ar pasiektas jos tikslas, ar 2015 metais programos lėšos, skirtos pasirinktoms priemonėms vykdyti, panaudotos teisėtai ir rezultatyviai, nagrinėjome šiuos klausimus:

- ar užtikrinama, kad būtų planuojamos realios programos pajamos;
- ar užtikrintas efektyvus programos valdymas ir administravimas;
- ar nustatyti programos tikslų ir uždavinių vertinimo kriterijai yra tinkami;
- ar teisėtai ir rezultatyviai naudojamos programos lėšos pasirinktoms priemonėms vykdyti.

Audito subjektai – Lietuvos Respublikos aplinkos ministerija, kuri yra programos administratorė ir priemonių vykdytoja, ministerijai pavaldžios įstaigos: Generalinė miškų urėdija prie Aplinkos ministerijos ir Valstybinė miškų tarnyba, kurios yra programos priemonių vykdytojos. Audituojamas laikotarpis – 2015 metai. Pokyčių analizei naudojome ankstesnių laikotarpių (2013–2014 m.) duomenis.

Programos įgyvendinimui 2015 metais patvirtinta 19 229,1 tūkst. Eur (įskaitant metų pradžioje buvusį 2014 m. nepanaudotą 10 540,5 tūkst. Eur lėšų likutį) valstybės biudžeto lėšų, iš kurių programos priemonių vykdytojai panaudojo 8 677,9 tūkst. Eur, arba 45 proc.

Įvertinę audito metu surinktus įrodymus, teikiame valstybinio audito išvadą ir rekomendacijas.

IŠVADOS

Bendrųjų miškų ūkio reikmių programos sudarymas, administravimas ir vykdymas turi trūkumų, kyla abejonių ir svarstyti dėl programos tolesnio įgyvendinimo ateityje tikslingumo:

1. Didžioji dalis programos lėšų (iki 50 proc.) paskirstyta ir panaudota ministerijai pavaldžių institucijų (GMU ir VMT) valdymo išlaidoms, tačiau valstybinių ir privačių miško valdytojų sumokėti mokesčiai turėtų būti naudojami miškų būklei gerinti. Biudžetinių įstaigų valdymo išlaidos neturėtų būti priskiriamos prioritetinėms, kai mokesčių pagrindu formuojama programos paskirtis yra finansuoti bendrąsias miškų ūkio reikmes (2.1 poskyris, 11–12 psl.).
2. Nenumatyta, kokiais prioritetais vadovaujantis atrenkamos svarbiausios miškų ūkio reikmėms priemonės ir kokia tvarka, eiliškumu skiriamos lėšos joms vykdyti. Todėl yra rizika, kad lėšos gali būti skiriamos ne pačioms svarbiausioms bendrųjų miškų ūkio reikmėms finansuoti (2.1 poskyris, 11–12 psl.).
3. Kasmet nepanaudojama didžioji (apie 50 proc.) programos lėšų dalis, nes:
 - 3.1 Į biudžetą programos pajamų buvo gauta apie 2,3 mln. Eur daugiau, negu planuota. Gautos viršplaninės lėšos einamaisiais metais nepaskirstytos programos priemonėms vykdyti. Ministerijos programos pajamų prognozavimo procedūros neaprašytos ir nepatvirtintos, nenustatytos duomenų, naudojamų prognozavimo metu, pateikimo ir vidaus kontrolės procedūros (1 skyrius, 9–11 psl.; 2.3 poskyris, 13–14 psl.);
 - 3.2 Formuojamas teisės aktuose nenumatytas apie 3 mln. Eur rezervas (2.3 poskyris, 13–14 psl.);
 - 3.3 Laiku nepasirengta vykdyti naują priemonę (miško kelių priežiūra ir taisymas). Todėl nepanaudota 4 mln. Eur (2.3 poskyris, 13–14 psl.);
 - 3.4 Rezervuojamos apie 3 mln. Eur lėšos ateinančių metų išlaidoms apmokėti bei neperskirstomos sutaupytos lėšos (2.3 poskyris, 13–14 psl.).Todėl ministerijos sukurta priemonių finansavimo sistema ne visais atvejais užtikrina, kad lėšos būtų panaudotos įgyvendinant svarbias programos priemones.
4. Kai kuriais atvejais (pvz.: valstybinei priešgaisrinei sistemai organizuoti ir išlaikyti, miestų miškų priežiūrai ir apsaugai) nėra aišku, kas sudaro tinkamas finansuoti priemonės įgyvendinimo išlaidas. Lėšų naudojimo tvarkos apraše nustatytas abstraktus reglamentavimas nelaikytinas tinkamu, nes sukelia praktinių neaiškumų ir ginčų dėl lėšų naudojimo galimybės, to būtų išvengta turint nustatytus aiškius priemonių atrankos kriterijus (2.2 poskyris, 12–13 psl.).
5. Programos rezultato ir du (iš keturių) produkto vertinimo kriterijai sudaryti ne pagal Strateginio planavimo metodikos reikalavimus. Todėl jie aiškiai neparodo naudos, kurią gauna tiesioginiai programos naudos gavėjai, tikslingai per tam tikrą laikotarpį naudodami asignavimus skirtus programos tikslo ir uždavinio įgyvendinimui. Dėl šių priežasčių jų įgyvendinimo negalima įvertinti (3 skyrius, 15–16 psl.).
6. Finansavimo sutartyse su valstybės įmonėmis (miškų urėdijomis), kurios gauna programos lėšų valstybės funkcijoms vykdyti, nebuvo numatyta nė vieno vertinimo kriterijaus ir atsiskaitymo už kriterijų vykdymą, nenurodytas planuojamas detalus biudžeto lėšų paskirstymas pagal išlaidų ekonominę paskirtį (klasifikaciją). Taigi nėra įmanoma įvertinti šių sutarčių įvykdymo rezultatų (4.1 poskyris, 16–17 psl.).
7. Miškų urėdijoms skirtos lėšos miškų įveisimui, kuris nėra priskirtas šių įmonių vykdytinoms valstybinėms funkcijoms. Siekiant teisinio aiškumo, kad miškų įveisimas būtų priskirtinas valstybinei funkcijai, ministerija šiuo metu inicijuoja teisės aktų pakeitimus (4.2 poskyris, 17–18 psl.).

REKOMENDACIJOS

Pokyčiai audito metu

Siekdami skatinti teigiamą ir veiksmingą valstybinio audito poveikį bei atkreipti ministerijos dėmesį į tobulintinas sritis, audito metu raštu pateikėme rekomendacijas, kurios padėtų efektyviau planuoti programos pajamas, teisėtai jas paskirstyti programos priemonėms vykdyti, pareiškėjų atranka priemonėms vykdyti būtų vykdoma objektyviai ir pagal tuos pačius principus, o numatyti vertinimo kriterijai leistų įvertinti programos naudą.

Kaip pažangą galime pažymėti, kad ministerija, atsižvelgusi į visas pateiktas rekomendacijas:

- pakeitė Bendrųjų miškų ūkio reikmių finansavimo programos administravimo tvarką: ją papildė nuostatomis dėl programos pajamų planavimo, nurodė, kas sudaro tinkamas finansuoti bendrųjų miškų ūkio reikmių įgyvendinimo išlaidas, nustatė, kad, sudarant biudžeto lėšų naudojimo sutartis priemonėms vykdyti, būtų numatyta: veiklos vertinimo kriterijai, detalus biudžeto lėšų paskirstymas pagal išlaidų ekonominę paskirtį (kvalifikaciją), atsiskaitymas už veiklą ir jos vertinimo kriterijų įvykdymą, o sutartys būtų pasirašomos aplinkos ministro ar jo įgalioto asmens;
- rengdama 2017–2019 metų veiklos planą numatė naujus vertinimo kriterijus, kurie parodys šios programos tikslo ir uždavinio pasiekimo lygį;
- parengė Miškų pakeitimo įstatymo projektą, kuriame siūloma numatyti, kad miškų urėdijos įgyvendina valstybinę funkciją – įveisia naujus miškus naudodamos pinigines kompensacijas už miško žemės pavertimą kitomis naudmenomis.

Šie pokyčiai turės teigiamos įtakos šalinant 3.1, 4, 5, 6 ir 7 išvadose nurodytus trūkumus.

Toliau teikiame rekomendaciją, kurią tinkamai įgyvendinus, programos lėšų administravimo sistema taptų efektyvesnė, kuomet daugiau lėšų būtų panaudojama miškų ūkio plėtrai ir svarbiausioms priemonėms vykdyti.

Lietuvos Respublikos aplinkos ministerijai:

Nustatyti prioritetus, pagal kuriuos būtų atrenkamos svarbiausios miškų ūkio reikmių priemonės. Tai leis pagerinti miškų būklę ir patenkinti įvairių visuomenės grupių poreikius bei efektyviau naudoti programos lėšas (1, 2 ir 3 išvada).

Rekomendacijos įgyvendinimo priemonės ir terminas pateikti 2 priede „Rekomendacijų įgyvendinimo planas“.