



Valstybinio audito ataskaitos santrauka

PROGRAMINIO BIUDŽETO SISTEMA:
STRATEGINIŲ VEIKLOS PLANŲ
SUDARYMAS IR ĮGYVENDINIMO
STEBĖSENA

2016 m. spalio 10 d. Nr. VA-P-60-2-17



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

SANTRAUKA

Viešojo sektoriaus strateginio planavimo sistemos diegimas Lietuvoje prasidėjo 2000 m. Nuo to laiko planavimo sistema nuolat tobulinama: 2002 m. Vyriausybė patvirtino Strateginio planavimo metodiką¹ (toliau – Metodika), 2009–2012 m. Vyriausybės kanceliarija kartu su Finansų ministerija įgyvendino projektą „Valdymo, orientuoto į rezultatus, tobulinimas“ (toliau – VORT), kurio metu 2010 m. atlikti kokybiškai svarbūs Strateginio planavimo metodikos pakeitimai², 2011 m. sukurta Stebėsenos informacinė sistema (toliau – SIS), kurią taikant stebimas Vyriausybės programos, Vyriausybės veiklos prioritetų, tarpinstitucinių veiklos planų, strateginių veiklos planų (toliau – SVP) ir kitų planavimo dokumentų įgyvendinimas ir t. t.

Tačiau Valstybės kontrolės atliekamų auditų metu vis dar nustatoma su strateginiu planavimu susijusių trūkumų, todėl į valstybinio audito programą buvo įtrauktas auditas, kurio tikslas – įvertinti, ar strateginių veiklos planų sudarymas ir jų įgyvendinimo stebėseną vykdomi tinkamai, yra efektyvūs ir rezultatyvūs. Atkreiptinas dėmesys, kad šis auditas apima ministerijų strateginių veiklos planų sudarymą, jo metu nevertintas kitų planavimo dokumentų, įgyvendinamų per strateginius veiklos planus, turinys ir tarpusavio sąsajos.

Auditą atlikome Vyriausybės kanceliarijoje ir visose 14 ministerijų. Audituojamas laikotarpis – 2014–2016 metai. Išanalizavę ir įvertinę su strateginių veiklos planų sudarymu ir įgyvendinimu susijusias rizikas, audito metu vertinome:

- ar sudarydamos SVP ministerijos užtikrina jų sąsajas su kitais planavimo dokumentais ir nustato tinkamus vertinimo kriterijus (1.1 ir 1.2 poskyriai);
- ar ministerijos tinkamai planuoja bendrųjų funkcijų efektyvumo didinimo darbus ir valdymo išlaidas (1.3 ir 1.4 poskyriai);
- ar SVP įgyvendinimo stebėsenai ir atsiskaitymui panaudojama Stebėsenos informacinė sistema (2 skyrius);
- ar tinkamai atsiskaitoma už veiklos rezultatus (3 skyrius).

Atlikę auditą nustatėme, kad programinio biudžeto modelis Lietuvoje iš esmės yra sukurtas: valstybės funkcijų vykdymas finansuojamas iš biudžeto pagal programas, kuriose nurodomi tikslai, uždaviniai, priemonės ir jų įgyvendinimą parodantys vertinimo kriterijai, atsiskaitoma už programų įgyvendinimo rezultatus. Tačiau daugelį svarbių procesų – planavimo, stebėsenos ir atsiskaitymo – ministerijos vykdo formaliai. Pasigendame principingesnio Vyriausybės kanceliarijos požiūrio į netinkamai ministerijų atliekamus planavimo, stebėsenos ir atsiskaitymo darbus³. Komplexas tiek su planavimu, tiek su planų įgyvendinimo stebėseną ir atsiskaitymu už rezultatus susijusių priežasčių, kurias nustatėme audito metu, neleidžia pasiekti pakankamo biudžeto orientavimo į veiklos rezultatus, kuris skatina teigiamus pokyčius visuomenės gyvenime.

Viešai skelbiama informacija apie Vyriausybės programos ir kasmetinių Vyriausybės veiklos prioritetų įgyvendinimo rezultatus yra neišsami, o ministerijų veiklos ataskaitose pasigendama analitinės informacijos, leidžiančios įvertinti pokyčių ministrų valdymo srityse kokybę. Tai nesudaro palankių sąlygų skaidrumu ir atsakingumu pagrįstam viešojo sektoriaus valdymui ir

¹ LR Vyriausybės 2002-06-06 nutarimas Nr. 827 „Dėl strateginio planavimo metodikos patvirtinimo.

² LR Vyriausybės 2002-06-06 nutarimas Nr. 827 „Dėl strateginio planavimo metodikos patvirtinimo“ (2010-08-25 nutarimo Nr. 1220 redakcija).

³ Planuojamos valdymo išlaidos nepaskirstomos strateginių veiklos planų programoms, netinkamai planuojami veiklos efektyvumo didinimo darbai, į Stebėsenos informacinę sistemą duomenys teikiami pavėluotai, jie nėra išsamūs ir tikslūs ir t. t.

tinkamų valdymo sprendimų priėmimui, neužtikrina, kad visuomenė ir sprendimus priimančios Seimo nariai būtų tinkamai informuoti apie viešojo sektoriaus veiklos rezultatus.

Nustatėme, kad ministerijos rengia nemažai informacijos, kuri nenaudojama valdymo sprendimams priimti: tai ir informacija apie planuojamas valdymo išlaidas, ir didelis stebėsenos informacinėje sistemoje esančios stebėsenai netinkamos informacijos kiekis. Užsienio ekspertų teigimu, tai, kad rengiama sprendimams priimti nenaudojama informacija, diskredituoja pačią į veiklos rezultatus orientuoto biudžeto idėją⁴.

Įvertinę audito metu surinktus įrodymus, pateikiame išvadą ir rekomendacijas, kurias tinkamai įgyvendinus būtų palengvintas strateginių veiklos planų sudarymo procesas, pagerėtų informacijos, reikalingos veiklos rezultatams vertinti, kokybė ir visuomenės informavimas apie mokesčių mokėtojų pinigų panaudojimo efektyvumą.

Atkreipiame dėmesį, kad, tęsdami Programinio biudžeto sistemos auditų ciklą, 2017 m. planuojame atlikti auditus, kurių metu analizuosime biudžeto formavimo, tvirtinimo ir įgyvendinimo procesus, tarp jų – ir sąsajas tarp Seimo tvirtinamo valstybės biudžeto ir institucijų planuojamų veiklos rezultatų bei sąsajas tarp pasiektų veiklos rezultatų ir valstybės biudžeto vykdymo duomenų. Šios sąsajos nepakankamos, o tai, manome, nėra pažangą skatinanti praktika.

IŠVADOS

Dėl strateginio planavimo

1. 2016 m. ministerijos įgyvendina 90 Seimo ir Vyriausybės nutarimais patvirtintų planavimo dokumentų, tačiau jų susiejimas su ministerijų strateginiais veiklos planais nėra galutinai aiškus. Strateginio planavimo metodika aiškiai nurodo, kaip užtikrinti tik keleto planavimo dokumentų – Vyriausybės veiklos prioritetų ir tarpinstitucinių veiklos planų – sąsajas, o Vyriausybės kanceliarija rekomenduoja dar platesnes, nei nustatytos metodikoje, sąsajas (1.1 poskyris).
2. Rengiami du planavimo dokumentai, kurių nuostatos iš dalies kartojasi: metinių Vyriausybės veiklos prioritetų įgyvendinimo svarbiausieji darbai ir vertinimo kriterijai iš dalies atkartoja Vyriausybės programos įgyvendinimo prioritetines priemones ir jų vertinimo kriterijus. Todėl dubliuojamas šių dokumentų įgyvendinimo planavimas, stebėseną ir atsiskaitymas, didinama administracinė našta juos rengiančioms ir įgyvendinančioms institucijoms ir nesukuriama papildoma nauda (3.2 poskyris).
3. Daugiau nei pusės ministerijų strateginių veiklos planų rezultatų kriterijai yra netinkami programų tikslų pasiekimui vertinti, nes (1.2 poskyris):
 - kriterijai nerodo programos tikslo pasiekimo ir programos naudos tiesioginiams jos gavėjams;
 - sudaromi kriterijai, kurių įgyvendinimui ministerija neturi įtakos.
4. Vidutinis ministerijose nustatomų vertinimo kriterijų skaičius iki 6 kartų viršija teisės aktais nustatytą minimalų būtinąjį skaičių, o visų ministerijų veiklai stebėti 2016 m. nustatyta beveik 1 800 vertinimo kriterijų. Tai neatitinka gerosios praktikos, siūlančios matuoti veiklos rezultatus taikant nedidelį gerai suformuluotą pagrindinių kriterijų rinkinį. Dėl didelio vertinimo kriterijų skaičiaus informacija apie esminius pokyčius, atsiskaitant už veiklos rezultatus, neišsiskiria (1.2 ir 3.1 poskyriai).

⁴ OECD, The metamorphoses of performance budgeting, 2014, 11 p.

5. Dviejose ministerijose yra programų, kurios neturi programoms būdingų bruožų ir yra skirtos finansuoti įvairias išmokas ir (ar) išmokėjimus. Tokių programų tikslai, uždaviniai, priemonės ir kriterijai kuriami dirbtinai – taip didinama administracinė našta planavimą, stebėseną ir atsiskaitymą vykdančioms darbuotojoms, nesukuriant pridėtinės vertės (1.2 poskyris).
6. Nuo 2010 m. dalis asignavimų valdytojų privalo planuoti ir skaičiuoti valdymo išlaidas, bet iki šiol šis procesas vyksta neturint nustatytų tikslų. Atsiskaitymas už faktiškai patirtas valdymo išlaidas nenumatytas, todėl tikrasis jų dydis nežinomas. Turimos ribotos informacijos apie valdymo išlaidas niekaip negalima panaudoti valdymo sprendimams priimti (1.3 poskyris).
7. Nepakankamai išnaudojama galimybė sutaupyti valstybės biudžeto lėšas didinant bendrųjų funkcijų efektyvumą (1.4 poskyris):
 - Vyriausybės kanceliarija neambicingai planuoja bendrųjų funkcijų efektyvumo didinimo siekius: 92 proc. (10 iš 12) 2014–2016 metams nustatytų siektinų bendrųjų funkcijų efektyvumo vertinimo kriterijų reikšmių yra mažiau ambicingos nei 2013 m. pasiektos nustatytos siektinos reikšmės;
 - esama atsiskaitymo už bendrųjų funkcijų efektyvumo didinimą tvarka yra neveiksminga;
 - ministerijos neskiria pakankamai dėmesio veiklos efektyvumui didinti:
 - ministerijų 2015 metų bendrųjų funkcijų efektyvumo rezultatai yra blogesni nei jų valdymo srities institucijų ir įstaigų pagal 9 iš 12 vertinimo kriterijų;
 - 7 ministerijos, kurioms buvo teiktos Vyriausybės sudarytų darbo grupių rekomendacijos dėl veiklos efektyvumo didinimo planavimo 2016 metais, į jas neatsižvelgė.

Dėl veiklos rezultatų stebėsenos ir atsiskaitymo

8. Dėl nepakankamai atsakingo ministerijų požiūrio į strateginių veiklos planų įgyvendinimo stebėseną ir nepakankamai principingos Vyriausybės kanceliarijos pozicijos, apie ketvirtadalis Stebėsenos informacinėje sistemoje esančių 12 ministerijų duomenų nėra patikimi, išsamūs ir laiku pateikti, todėl nėra tinkami veiklos rezultatų stebėsenai ir atsiskaitymui vykdyti (2 skyrius).
9. Ministerijų veiklos ataskaitų duomenys yra nepakankamai objektyviai įvertinti, kaip ministerijos įgyvendino planuotus tikslus ir uždavinius (3.1 poskyris):
 - ataskaitose pateikiamas didelis informacijos kiekis, vis dėlto ji neapima dalies Strateginio planavimo metodikoje reikalaujamų duomenų:
 - nėra informacijos apie veiksnius, padėjusius ar trukdžiusius pasiekti planuotus strateginių pokyčių įgyvendinimo rezultatus;
 - atsiskaitant už strateginių pokyčių ir Vyriausybės programos įgyvendinimą pateikiami tik rezultatai be planuotų siekių;
 - atsiskaitoma ne už visų koordinuojamų planavimo dokumentų įgyvendinimą;
 - ne visada nurodomos nepasiektų ar viršytų vertinimo kriterijų ir programoms skirtų asignavimų nepanaudojimo ar viršijimo priežastys;
 - ataskaitose pasigendama kritinio požiūrio į tikslų ir uždavinių įgyvendinimo eigą ir rezultatus.
10. Visuomenė ir sprendimus priimančios Seimo nariai negauna išsamios informacijos, atskleidžiančios, ar pasiekti Vyriausybės užsibrėžti tikslai (3.2 poskyris):
 - Vyriausybė į savo 2015 m. veiklos ataskaitą neįtraukė daugiau nei pusės vertinimo kriterijų įgyvendinimo rezultatų, kurių nepavyko pasiekti, o informacija apie nepasiektus rezultatus tam tikrais atvejais pateikiama taip, kad nematyti, jog planuoti rezultatai nepasiekti;

- Vyriausybės veiklos prioritetų įgyvendinimo pažangos 2015 m. ataskaitose pateikiama informacija tik apie dalį svarbiausių darbų, nurodomi mažiau nei pusės vertinimo kriterijų įgyvendinimo rezultatai.

REKOMENDACIJOS

Vyriausybės kanceliarijai

Dėl strateginio planavimo tobulinimo

1. Siekiant užtikrinti, kad strateginiuose veiklos planuose atsispindėtų kituose planavimo dokumentuose numatyti esminiai siekiai, nustatyti, kurie planavimo dokumentų elementai privalo būti perkelti į strateginius veiklos planus, o kurie turi būti tik susiję (1 išvada).
2. Optimizuoti strateginio planavimo dokumentų skaičių, siekiant planavimą, stebėseną ir vertinimą padaryti aiškesnius (1 ir 9 išvados).
3. Siekiant išvengti planavimo, stebėsenos ir atsiskaitymo dubliavimo, įvertinti, ar tikslinga rengti vienas kitą iš dalies dubliuojančius dokumentus – Vyriausybės programos įgyvendinimo prioritetines priemones ir Vyriausybės veiklos prioritetus (2 išvada).
4. Atsižvelgiant į tai, kad veiklos rezultatų vertinimo kriterijų skaičius turėtų būti ne didesnis nei gerai suformuluotų pagrindinių kriterijų rinkinys ministerijai, parengti priemones, kurios užtikrintų vertinimo kriterijų skaičiaus ministerijų strateginiuose veiklos planuose optimizavimą (1, 3, 4, 8 ir 9 išvados).
5. Siekiant efektyviai panaudoti žmogiškuosius išteklius, peržiūrėti programų sudarymo praktiką ir pateikti ministerijoms sprendimą, kaip vykdyti veiklas, kurios šiuo metu vykdomos įgyvendinant programoms būdingų bruožų neturinčias programas (5 išvada).
6. Nustatyti valdymo išlaidų skaičiavimo tikslą ir, prireikus, atsiskaitymo tvarką (6 išvada).
7. Siekiant užkirsti kelią formaliai, pridėtinės vertės neturinčiam veiklai, svarstyti, ar strateginiuose veiklos planuose tikslinga nurodyti valdymo išlaidas, iki bus nustatytas jų skaičiavimo tikslas ir atsiskaitymo už jas tvarka (6 išvada).
8. Atsižvelgiant į tai, kad bendrųjų funkcijų efektyvumo didinimas yra vienas iš būdų mažinti valdymo išlaidas, nustatčius valdymo išlaidų skaičiavimo tikslą įvertinti bendrųjų funkcijų efektyvumo ir valdymo išlaidų tarpusavio sąsajų pakankamumą (6 ir 7 išvados).
9. Imtis priemonių, kad Ministrui Pirmininkui derinti teikiami ministerijų strateginių veiklos planų projektai atitiktų visus Strateginio planavimo metodikos reikalavimus ir (ar) būtų pašalinti trūkumai, dėl kurių Vyriausybės kanceliarija teikė pastabas (6 ir 7 išvados).

Dėl veiklos rezultatų stebėsenos ir atsiskaitymo tobulinimo

10. Imtis priemonių, kad duomenys į Stebėsenos informacinę sistemą būtų teikiami Strateginio planavimo metodikoje nurodytu laiku ir nustatytos apimties (8 išvada).
11. Imtis priemonių, kad ministerijų veiklos ataskaitos atitiktų Strateginio planavimo metodikos reikalavimus, jose aiškiai matytųsi esminiai pokyčiai ir iššūkiai ministro valdymo

sirtyje, koordinuojamų planavimo dokumentų ir Vyriausybės programos įgyvendinimas. Ataskaitos turėtų būti *draugiškesnės skaitytojui* (9 išvada).

12. Siekiant geresnio visuomenės ir sprendimus priimančių asmenų informuotumo, užtikrinti, kad būtų viešai skelbiama Stebėsenos informacinėje sistemoje esanti informacija apie Vyriausybės programos ir Vyriausybės veiklos prioritetų įgyvendinimo rezultatus (10 išvada).

Finansų ministerijai

Dėl strateginio planavimo tobulinimo

13. Imtis priemonių, kad atsiskaitymas už bendrųjų funkcijų efektyvumo didinimą taptų veiksmingesnis (7 išvada).

Ministerijoms

Dėl planavimo tobulinimo

14. Atsižvelgiant į tai, kad ministerijos veiklos rezultatų vertinimo kriterijų skaičius turėtų būti ne didesnis nei gerai suformuluotų pagrindinių kriterijų rinkinys, optimizuoti vertinimo kriterijų skaičių strateginiuose veiklos planuose (3 ir 4 išvados).
15. Užtikrinti, kad strateginiuose veiklos planuose būtų atsakingai planuojamas bendrųjų funkcijų efektyvumo didinimas ir atsižvelgiama į strateginių veiklos planų projektų derinimo metu gaunamas Vyriausybės kanceliarijos pastabas (7 išvada).

Dėl veiklos rezultatų stebėsenos ir atsiskaitymo tobulinimo

16. Siekiant gerinti į Stebėsenos informacinę sistemą pateikiamų duomenų kokybę, užtikrinti, kad informacija į sistemą būtų pateikiama Strateginio planavimo metodikoje nurodytu laiku ir nustatytos apimties (8 išvada).
17. Užtikrinti, kad veiklos ataskaitose būtų pateikiama Strateginio planavimo metodikoje nurodyta informacija (9 išvada).

Pokyčiai audito metu

1. Vyriausybės kanceliarija 2015 m. lapkričio 24 d. parengė siūlymą dėl strateginio planavimo dokumentų skaičiaus optimizavimo. Jei Vyriausybė pritars siūlymui, tai turės teigiamos įtakos 1 išvadoje nurodytoms problemoms spręsti.
2. Viešojo valdymo tobulinimo komisija 2016 metais pasiūlė Finansų ministerijai parengti bendrųjų funkcijų efektyvumo didinimo krypčių koncepciją. Bendros koncepcijos parengimas turėtų teigiamos įtakos šalinant 7 išvadoje nurodytus trūkumus.

Rekomendacijų įgyvendinimo priemonės ir terminai pateikti šios ataskaitos 2 priede „Rekomendacijų įgyvendinimo planas“.