



AUKŠČIAUSIOJI  
AUDITO INSTITUCIJA  
NAUDINGI • VERTINAMI • ATPAŽĪSTAMI

VALSTYBINIO AUDITO ATASKAITA

# AR SAVIVALDYBIŲ VYKDOMŲ FUNKCIJŲ SISTEMA SUDARO SĄLYGAS JOMS VEIKTI EFEKTYVIAI?

2019 m. balandžio 9 d.

Nr. VA-1



---

Valstybės kontrolės – aukščiausiosios valstybinio audito institucijos – pagrindinė funkcija – prižiūrėti, ar teisėtai ir efektyviai valdomi ir naudojami valstybės finansai ir kitas turtas bei kaip vykdomas valstybės biudžetas. Aukščiausioji audito institucija, teikdama audito pastebėjimus ir rekomendacijas, siekia didinti viešojo sektoriaus efektyvumą ir jo kuriamą naudą visuomenei, o savo darbui keldama aukščiausius kokybės reikalavimus – būti pavyzdžiu visam viešajam sektoriui.

Auditą atliko: Rasa Rakauskienė (grupės vadovė), Toma Bartašė, Irena Bagdžiūnienė, Roma Niedvarienė, Gražina Gudynienė, Adelė Beniušytė, Paulius Jankauskas, Stanislava Justyna Stankevič, Mindaugas Valančius.

Valstybinio audito ataskaita pateikta: Lietuvos Respublikos Seimo Audito komitetui, Lietuvos Respublikos Seimo Valstybės valdymo ir savivaldybių komitetui, Lietuvos Respublikos Vyriausybei, Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijai, Lietuvos Respublikos finansų ministerijai.

---

# TURINYS

PAGRINDINIAI FAKTAI	4
SANTRAUKA	5
ĮŽANGA	11
AUDITO REZULTATAI	15
1. VALSTYBĖS IR SAVIVALDYBIŲ FUNKCIJŲ PASKIRSTYMAS TARP CENTRINĖS IR VIETOS VALDYMO LYGIŲ NEUŽTIKRINA EFEKTYVAUS IR REZULTATYVAUS JŲ VYKDYMO	15
1.1. Funkcijų vykdymas perskirstomas neįvertinus, kuriuo valdymo lygiu jas vykdyti efektyviau	18
1.2. Veiklos srityse abiem valdymo lygiais vykdomos panašios ar tapačios veiklos	20
1.3. Smulkios veiklos priskiriamos valstybinėms funkcijoms	24
1.4. Valstybinių funkcijų sistemos tobulinimas nerezultatyvus	25
2. FUNKCIJŲ FINANSAVIMO SISTEMA NEMOTYVUOJA SAVIVALDYBIŲ SIEKTI GERESNIŲ VEIKLOS REZULTATŲ	26
2.1. Valstybės biudžeto lėšų vietos savivaldai skirta nenustačius siektino rezultato	27
2.2. Valstybės biudžeto lėšų savivaldybėms skiriama objektyviai neįvertinus, kiek lėšų joms reikia funkcijoms vykdyti	29
2.3. Savivaldybės neturi galimybės ribotus valstybės finansinius išteklius skirti efektyvesniam valstybinių funkcijų vykdymui	32
2.4. Savivaldybės atsiskaito už vykdytas veiklas, o ne rezultatus	34
REKOMENDACIJŲ ĮGYVENDINIMO PLANAS	36
PRIEDAI	39
1 priedas. Audito apimtis ir metodai	39
2 priedas. Savivaldybių vykdomų funkcijų paskirstymas pagal valstybės veiklos sritis	42
3 priedas. Audito metu vertinti Valstybės kontrolės 2014–2018 m. atlikti valstybiniai auditai	47
4 priedas. Lėšų apskaičiavimo metodikose nurodyti rodikliai	58

# PAGRINDINIAI FAKTAI

## 36

valstybines (valstybės perduotas savivaldybėms) funkcijas vykdo savivaldybės, jų veiklą apibrėžia valstybės institucijų sprendimai.

## 44

savarankiškas funkcijas vykdo savivaldybės, turėdamos sprendimų iniciatyvos, priėmimo ir įgyvendinimo laisvę bei atsakomybę už jų atlikimą.

## ~1,3 mlrd. Eur

valstybės biudžeto lėšų 2017 m. skirta vykdyti savivaldybių valstybines (valstybės perduotas savivaldybėms) ir savarankiškas funkcijas.

## ~163 mln. Eur

valstybės biudžeto lėšų 2017 m. skirta savarankiškųjų funkcijų vykdymui, neįvertinus, kokio poveikio siekiama.

## 1,1 mlrd. Eur

valstybės biudžeto lėšų 2017 m. savivaldybėms skirta vykdyti valstybines funkcijas, nustačius tik 1 funkcijos (iš 36) siektinus tikslus.

## 11 (iš 36)

valstybinių funkcijų yra laikino pobūdžio, epizodiškai atliekamos, smulkios veiklos.

## 10 (iš 36)

valstybinių funkcijų vykdymui lėšų poreikio apskaičiavimas nereglamentuotas.

## 11 (iš 36)

valstybinių funkcijų vykdymui lėšų panaudojimo tvarka nereglamentuota.

# SANTRAUKA

## Audito svarba

Viešosios paslaugos, atitinkančios kiekvieno Lietuvos gyventojų poreikius, lengvai prieinamos visiems, nepriklausomai nuo gyvenamosios vietos, socialinės ir ekonominės padėties, gerina gyvenimo kokybę bei stiprina socialinę sanglaudą<sup>1</sup>. 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 tvarkymą<sup>2</sup>.

Pavedant funkcijų vykdymą, būtina įvertinti, kuris valdymo lygis (valstybės ar vietos savivaldos) ir kokios rūšies funkcijas vykdamas (valstybines (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. Valstybės institucijos periodiškai imasi veiksmų, siekdamas tobulinti savivaldybių vykdomų funkcijų sistemą, tačiau jie laukiamų rezultatų neduoda. Todėl, siekdamas įvertinti, kokios priemonės lemia trūkumus ir kokios priemonės galėtų inicijuoti teigiamus visos funkcijų sistemos pokyčius, nusprendėme atlikti sisteminių 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 rezultatų jų vykdymą.

Pagrindiniai audito klausimai:

- ar funkcijų paskirstymas tarp centrinės ir vietos valdymo lygių užtikrina jų efektyvų ir rezultatų vykdymą;

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

<sup>2</sup> Konstitucinio Teismo 1996-10-22 nutarimas.

- 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 įgyvendinimą<sup>3</sup>;
- kitos ministerijos<sup>4</sup>, 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 vykdymą<sup>5</sup>;
- 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.

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 audituose<sup>6</sup> 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.

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

<sup>4</sup> 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.

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

<sup>6</sup> 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“.

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 savarankiškas 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 savarankiškas 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.).

#### 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 našą 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 nepadedą objektyviai ir pagrįstai apskaičiuoti lėšų poreikio ir suplanuoti reikiamas lėšas valstybinėms funkcijoms vykdyti: 10 (iš 36) funkcijų lėšų poreikio apskaičiavimas nereglementuotas, 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 tikslingumą 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.).

# ĮŽANGA

Valstybė, vykdydama savo funkcijas, turi veikti visos visuomenės interesais<sup>7</sup>. Kad būtų garantuotas viešasis interesas, valstybė turi užtikrinti viešojo administravimo vykdymą ir viešųjų paslaugų teikimą<sup>8</sup>.

Europos vietos savivaldos chartijoje įtvirtinta, kad vietos valdžios institucijos įstatymų apibrėžtose ribose turi teisę ir gebėjimą tvarkyti viešųjų reikalų dalį vadovaudamasi vietos gyventojų interesais ir prisiimdamos už tai atsakomybę. Chartijoje įtvirtintas subsidiarumo principas reiškia, kad visuomeninių įsipareigojimų vykdymas priskiriamas arčiau piliečių esantiems viešojo valdymo subjektams, o aukštesniems valdymo subjektams perduodamos tos funkcijos, kurių negali atlikti žemesnio lygmens viešojo valdymo subjektai. Veikdamos arčiausiai gyventojų, savivaldybės gali geriausiai atliepti pastarųjų poreikius.

Valstybė, siekdama užtikrinti, kad viešosios paslaugos būtų teikiamos tame lygyje, kuriame jos gali būti teikiamos efektyviausiai, dalį funkcijų perduoda vykdyti vietos savivaldai, todėl viešąjį administravimą vykdo ir viešąsias paslaugas teikia du viešosios valdžios įgyvendinimo sistemos lygiai – centrinė valdžia ir vietos savivalda.

Įstatymų leidėjas įstatymu<sup>9</sup> pavedė 60-iai savivaldybių vykdyti 44 savarankiškas ir 36 valstybines (valstybės perduotas savivaldybėms) funkcijas. Šis sąrašas yra nebaigtinis, nes valstybinės funkcijos perduodamos vykdyti savivaldai ir kitais įstatymais<sup>10</sup>. Savarankiškais funkcijomis gali būti ir kitos funkcijos, nepriskirtos valstybės institucijoms<sup>11</sup>.

Valstybinių funkcijų įgyvendinimą kuruoja 13 ministerijų (Vidaus reikalų, Aplinkos, Finansų, Energetikos, Kultūros, Sveikatos apsaugos, Socialinės apsaugos ir darbo, Susisiekimo, Švietimo, mokslo ir sporto, Teisingumo, Ekonomikos ir inovacijų, Žemės ūkio, Krašto apsaugos), 6 valstybės institucijos (Vyriausioji rinkimų komisija, Konkurencijos taryba, Statistikos departamentas, Valstybinė kalbos inspekcija, Lietuvos vyriausiojo archyvaro tarnyba, Narkotikų, tabako ir alkoholio kontrolės departamentas). Kuriojančios institucijos formuoja politiką savo srityse ir nustato savivaldybėms valstybės biudžeto lėšų planavimo, naudojimo ir atsiskaitymo tvarką (1 pav.).

<sup>7</sup> Konstitucinio Teismo 2004-12-13, 2008-10-30, 2009-06-08 nutarimai.

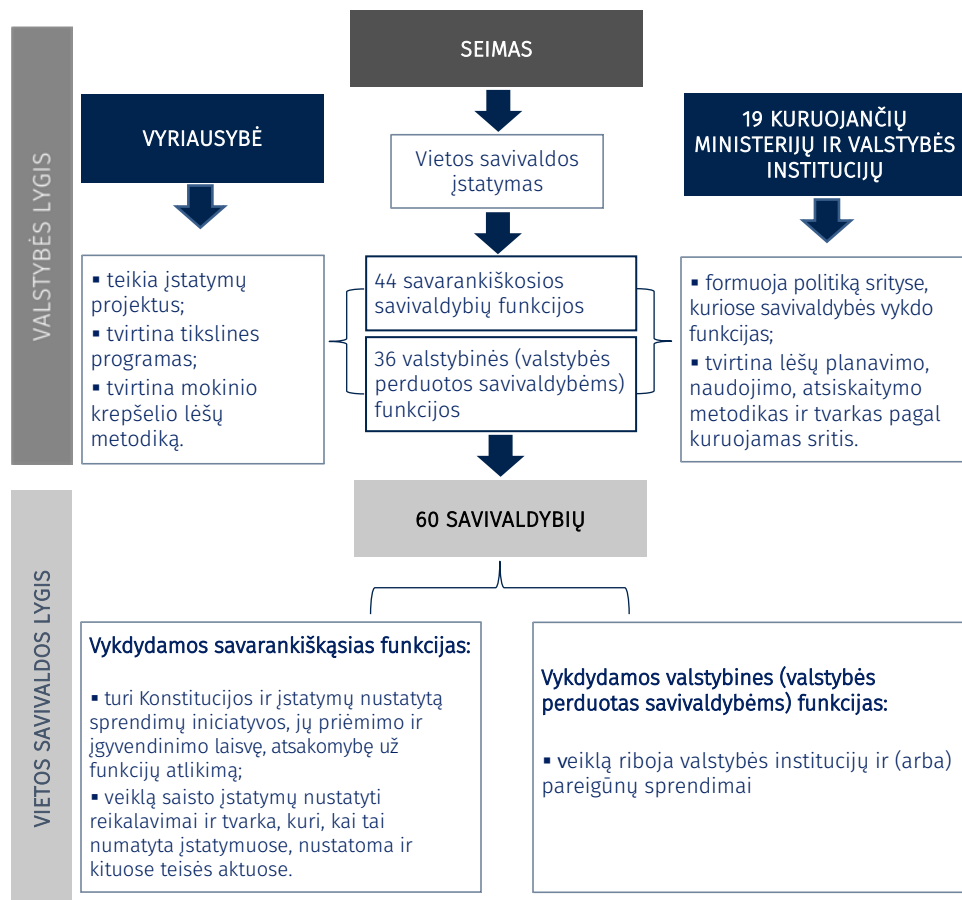
<sup>8</sup> Konstitucinio Teismo 2004-12-13 nutarimas.

<sup>9</sup> Vietos savivaldos įstatymas, 6, 7 str.

<sup>10</sup> Ten pat, 7 str. 39 p.

<sup>11</sup> Ten pat, 6 str. 45 p.

1 pav. Savivaldybių funkcijų institucinė sistema Lietuvoje



Šaltinis – Valstybės kontrolė

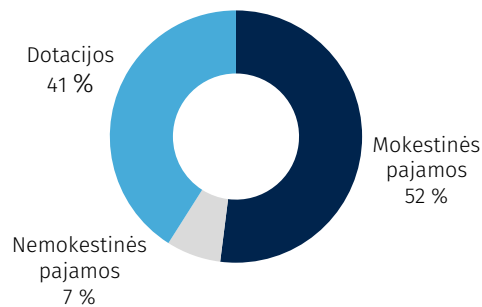
Bendrą valstybės politiką vietos savivaldos srityje formuoja Vidaus reikalų ministerija, kuri organizuoja, koordinuoja ir kontroliuoja jos įgyvendinimą<sup>12</sup>. Savivaldybių vykdomos funkcijos apima visų ministerijų valdymo sritis, todėl politikos formavime dalyvauja ir kitos ministerijos.

Tokia funkcijų institucinė sistema rodo, kad centrinės valdžios – tiek įstatymų leidžiamosios, tiek vykdomosios valdžios – institucijos visose valstybės veiklos srityse nustato veiklos kryptis ir bendrus reikalavimus, kurių vietos savivalda, vykdydama jai priskirtas funkcijas, turi laikytis.

Savivaldybių vykdomos funkcijos neatsiejamos nuo finansų. Savivaldybių veikla atsispindi jų išlaidose vienai ar kitai sričiai finansuoti, o finansiniai savivaldybių ištekčiai – gebėjimo įgyvendinti funkcijas pagrindas. Išlaidų dydis tam tikrai sričiai (socialinei, ekonomikos ar kt.) parodo, kokioje srityje savivaldybės turi daugiausiai įsipareigojimų ir koks yra fiskalinės decentralizacijos lygis (2 pav.).

<sup>12</sup> Vyriausybės 2001-03-14 nutarimu Nr. 291 patvirtinti Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos nuostatai, 8.3 p.

2 pav. 2017 m. savivaldybių biudžetų struktūra



Šaltinis – Valstybės kontrolė pagal Lietuvos Respublikos savivaldybių biudžetų pajamų ir išlaidų plano vykdymo 2017-12-31 ataskaitą

Mokestinės ir nemokestinės pajamos laikytinos nuosavomis savivaldybių lėšomis. Jas savivaldybės gali naudoti laisvai savarankiškosioms funkcijoms vykdyti. Valstybė savivaldybėms skiria valstybės biudžeto dotacijas vykdyti valstybines (valstybės perduotas savivaldybėms) funkcijas ir dalį savarankiškųjų funkcijų. Šių lėšų poreikį nustato atitinkamą valdymo sritį kuruojančios ministerijos ir valstybės institucijos, kurios lėšas paskirsto savivaldybėms ir kontroliuoja jų panaudojimą.

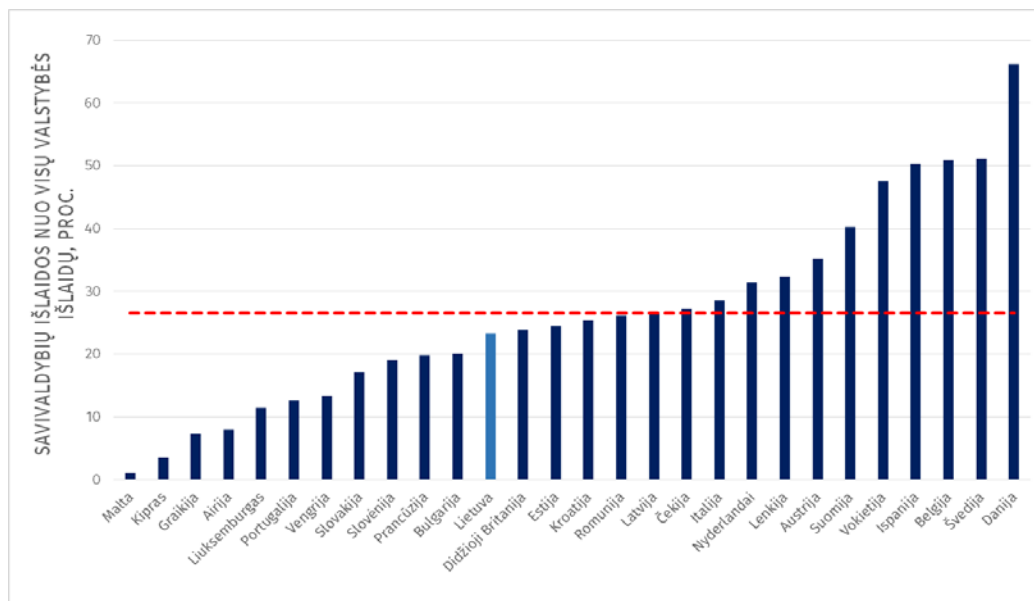
Savivaldybių savarankiškumo vykdant funkcijas lygį rodo jų biudžetų struktūra: kuo daugiau nuosavų lėšų biudžete, tuo savivaldybių savarankiškumas didesnis. Tam, kad savivaldybės būtų suinteresuotos siekti efektyvaus funkcijų vykdymo, racionalaus lėšų panaudojimo, ribotus išteklius nukreipiant svarbiausiems gyventojų poreikiams tenkinti, finansavimo sistema turi skatinti siekti geresnių veiklos rezultatų.

EBPO duomenimis<sup>13</sup>, fiskalinės decentralizacijos lygis įvairiose pasaulio šalyse yra labai skirtingas. Vietos valdžios išlaidos pasaulio šalyse vidutiniškai sudaro 24 proc., EBPO šalyse – 40 proc. visų viešųjų išlaidų, tuo tarpu Lietuvoje – apie 22 proc.

Funkcijų ir finansavimo pasiskirstymas Lietuvoje rodo pakankamai žemą decentralizacijos lygį. Lyginant su kitomis Europos Sąjungos šalimis, Lietuvos fiskalinės decentralizacijos lygis yra žemiau ES vidurkio ir yra prie žemesnio decentralizacijos lygio šalių (3 pav.).

<sup>13</sup> Subnational Governments around the world: Structure and finance, OECD/UCLG (2016).

3 pav. Decentralizacijos lygis Europos Sąjungos šalyse



Šaltinis – Valstybės kontrolė pagal EBPO duomenis

EBPO pažymi<sup>14</sup>, kad decentralizacija turi privalumų viešųjų paslaugų teikimo efektyvumui ir demokratinei valdysenai: decentralizuojant viešųjų paslaugų teikimą sudaromos prielaidos tinkamai atliepti vietos gyventojų poreikius, turėti mažesnes paslaugų teikimo išlaidas, mobilizuoti vietinius viešuosius išteklius, skatinti vietos lygmens plėtrą ir vystymąsi. Tuo pačiu kuriamas didesnis vietos valdžios skaidrumas, atskaitingumas vietos bendruomenei, aktyvinamas piliečių dalyvavimas ir įsitraukimas. Decentralizacijos procesams įdiegti reikalingi pakankami vietos valdžios pajėgumai, viešosios politikos funkcijų decentralizacijos balansas, tinkama koordinavimo ir efektyvi centrinės valdžios stebėsenos sistema.

<sup>14</sup> Subnational Governments around the world: Structure and finance, OECD/UCLG (2016).

# AUDITO REZULTATAI

## 1. VALSTYBĖS IR SAVIVALDYBIŲ FUNKCIJŲ PASKIRSTYMAS TARP CENTRINIO IR VIETOS VALDYMO LYGIŲ NEUŽTIKRINA EFEKTYVAUS IR REZULTATYVAUS JŲ VYKDYMO

- Šalyje viešąjį administravimą vykdo ir viešąsias paslaugas teikia du viešosios valdžios įgyvendinimo sistemos lygiai – centrinė valdžia ir vietos savivalda. Nepriklausomai nuo to, ar funkcijos yra vykdomos ir paslaugos teikiamos centrinės valdžios ar vietos savivaldos institucijų, turi būti siekiama tų pačių tikslų: piliečių gerovės, saugumo, prienamų ir kokybiškų paslaugų, ekonominio gyvybingumo.
- Valstybės ir vietos savivaldos vykdomas funkcijas sąlyginai galima suskirstyti į 10 valstybės veiklos sričių<sup>15</sup>: bendrosios valstybės paslaugos, gynyba, viešoji tvarka ir visuomenės apsauga, švietimas, socialinė apsauga, sveikatos apsauga, poilsis, kultūra ir religija, būstas ir komunalinis ūkis, aplinkos apsauga ir ekonomika (2 priedas).
- Visose veiklos srityse funkcijas vykdo centrinė valdžia, kuri 9 veiklos srityse dalį valstybinių funkcijų yra perdavusi vykdyti vietos savivaldai. Vietos savivalda 9 veiklos srityse vykdo ir savarankiškas funkcijas (1 lentelė). Gynybos veiklos srityje pagrindines funkcijas vykdo centrinė valdžia ir tik nedidelę dalį valstybinių funkcijų yra perdavusi vykdyti vietos savivaldai. Būsto ir komunalinio ūkio veiklos srityje ir centrinė valdžia, ir vietos savivalda vykdo joms priskirtas funkcijas – centrinė valdžia nėra perdavusi vietos savivaldai vykdyti valstybinių funkcijų.

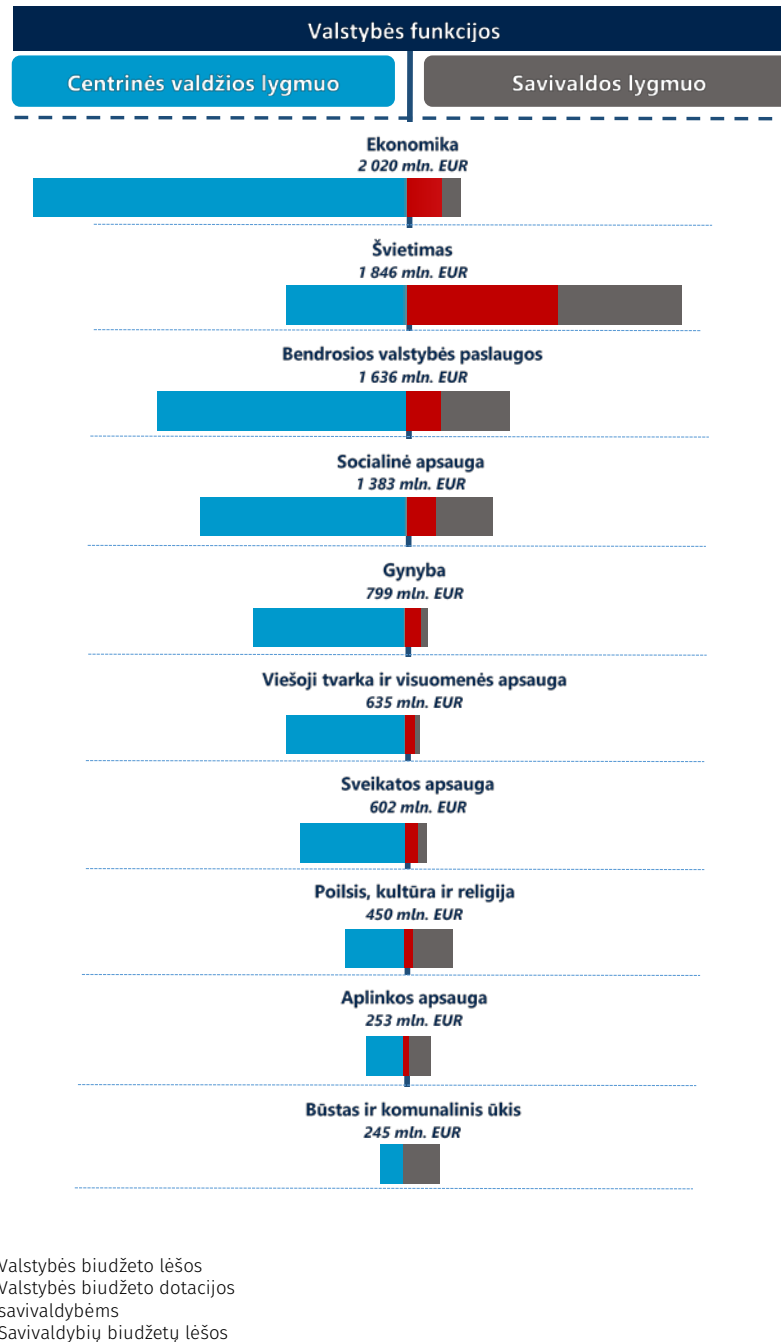
**1 lentelė.** 10 valstybės veiklos sričių pagal valdymo lygius

Eil. Nr.	Veiklos sritis	Centrinės valdžios valdymo lygis	Vietos savivaldos valdymo lygis	
			Valstybinės (perduotos vykdyti savivaldybėms) funkcijos	Savarankiškosios funkcijos
1.	Bendrosios valstybės paslaugos	✓	✓	✓
2.	Gynyba	✓	✓	
3.	Viešoji tvarka ir visuomenės apsauga	✓	✓	✓
4.	Švietimas	✓	✓	✓
5.	Socialinė apsauga	✓	✓	✓
6.	Sveikatos apsauga	✓	✓	✓
7.	Poilsis, kultūra ir religija	✓	✓	✓
8.	Būstas ir komunalinis ūkis	✓		✓
9.	Aplinkos apsauga	✓	✓	✓
10.	Ekonomika	✓	✓	✓
Šaltinis – Valstybės kontrolė				

<sup>15</sup> Finansų ministro 2003-07-03 nutarimu Nr. 1K-184 patvirtinta Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybių biudžetų pajamų ir išlaidų klasifikacija.

4. Visose veiklos srityse politiką formuoja, organizuoja, koordinuoja ir kontroliuoja jos įgyvendinimą valstybės (centrinės valdžios) institucijos. Valstybė dalį funkcijų perduoda vykdyti vietos savivaldai, siekdama užtikrinti, kad visiems gyventojams būtų prieinamos jų poreikius atitinkančios viešosios paslaugos.
5. Išanalizavus veiklos sritims skiriamą finansavimą, nustatyta, kad daugiausia lėšų skiriama ekonomikai, švietimui, bendrosioms valstybės paslaugoms ir socialinei apsaugai. Mažiausiai skiriama poilsiui, kultūrai ir religijai, aplinkos apsaugai, būstui ir komunaliniam ūkiui (4 pav.).

4 pav. Valstybės ir savivaldybių finansavimo apimtys 10 valstybės veiklos sričių



Šaltinis – Valstybės kontrolė

6. 8-iose (iš 10) veiklos sričių daugiausia funkcijų vykdo ir didžiausias finansavimas skiriamas centrinei valdžiai. Tik švietimo, būsto ir komunalinio ūkio veiklos srityse daugiau funkcijų ir

atitinkamai finansavimo skiriama vietos savivaldai. Visose srityse, išskyrus būstą ir komunalinį ūkį, valstybė savivaldybėms skiria valstybės biudžeto lėšų vykdyti valstybines ir tam tikrais atvejais savarankiškas funkcijas. Toks funkcijų ir finansavimo paskirstymas rodo, kad sprendimų priėmimas ir funkcijų vykdymas daugiau sutelktas centrinėje valdžioje.

7. Vertindami funkcijų paskirstymą tarp centrinės ir vietos valdžios laikėms nuostatas, kad funkcijų sistema formuojama tinkamai ir padeda jas vykdyti efektyviau ir rezultatyviau, kai:
  - funkcijos priskiriamos centrinės valdžios ir vietos savivaldos lygiams, objektyviai įvertinus, kuris valdymo lygis gali jas vykdyti efektyviau;
  - valstybės ir savivaldybių vykdomų funkcijų sistema koordinuojama, jos tobulinimas rezultatyvus.

## Abiejų valdymo lygių vykdomos funkcijos turi trūkumų

8. Siekdami įvertinti ir apibendrinti veiklos sričių būklę, analizavome Valstybės kontrolės 2014–2018 m. I ketv. laikotarpiu atliktus 49 veiklos auditų švietimo, kultūros, socialinės ir sveikatos apsaugos, ekonomikos, gynybos, viešojo saugumo ir kitose valstybės veiklos srityse rezultatus. Šių auditų metu buvo vertintas politikos formavimas, jos įgyvendinimo organizavimas, koordinavimas ir kontrolė, funkcijų vykdymo ekonomiškumas, efektyvumas ir rezultatyvumas. Taip pat vertinome 24 finansinius (teisėtumo) auditus, kuriuose analizuoti valstybės biudžeto lėšų ir valstybės turto naudojimo funkcijoms vykdyti klausimai (3 priedas).
9. Analizuotose valstybiniuose audituose veiklos sritys nebuvo vertintos visa apimtimi, t. y. pastebėjimai apėmė veiklos sričių fragmentus, tačiau auditų rezultatai rodo, kad trūkumų nustatoma abejuose lygiuose – ir centrinei valdžiai vykdant funkcijas, ir savivaldybėms vykdant perduotas valstybines ir savarankiškas funkcijas. Trūkumų nustatoma labiausiai centralizuotose veiklos srityse, tokiose kaip gynybos, viešosios tvarkos ir visuomenės saugumo užtikrinimo, ekonomikos, ir veiklos srityse, kuriose funkcijas vykdo ir centrinė valdžia, ir vietos savivalda, tokiose kaip sveikatos apsauga, socialinė apsauga ir švietimas, ir labiausiai decentralizuotose veiklos srityse, pvz., būstas ir komunalinis ūkis (2 lentelė).

**2 lentelė.** Auditų metu pateiktų pastebėjimų pasiskirstymas pagal valdymo lygius

Eil. Nr.	Veiklos sritis	Lėšos (mln. Eur), 2017 m.	Trūkumai pagal veiklos sritis, proc.	Centrinės valdžios vykdomų funkcijų trūkumai, proc.	Savivaldybių vykdomų funkcijų trūkumai, proc.	
					Valstybinės (valstybės perduotos savivaldybėms) funkcijos	Savarankiškosios funkcijos
1.	Bendrosios valstybės paslaugos	1 636	4	36	32	32
2.	Gynyba	799	8	89	11	0
3.	Viešoji tvarka ir visuomenės apsauga	635	17	100	0	0
4.	Švietimas	1 846	21	48	10	42
5.	Socialinė apsauga	1 383	18	39	9	52
6.	Sveikatos apsauga	602	10	70	14	16
7.	Poilsis, kultūra ir religija	450	3	90	0	10

Eil. Nr.	Veiklos sritis	Lėšos (mln. Eur), 2017 m.	Trūkumai pagal veiklos sritis, proc.	Centrinės valdžios vykdomų funkcijų trūkumai, proc.	Savivaldybių vykdomų funkcijų trūkumai, proc.	
					Valstybinės (valstybės perduotos savivaldybėms) funkcijos	Savarankiškosios funkcijos
8.	Būstas ir komunalinis ūkis	245	5	39	0	61
9.	Aplinkos apsauga	253	2	82	0	18
10.	Ekonomika	2 020	12	56	11	33
	Iš viso	9 869	100	63	9	28

Šaltinis – Valstybės kontrolė

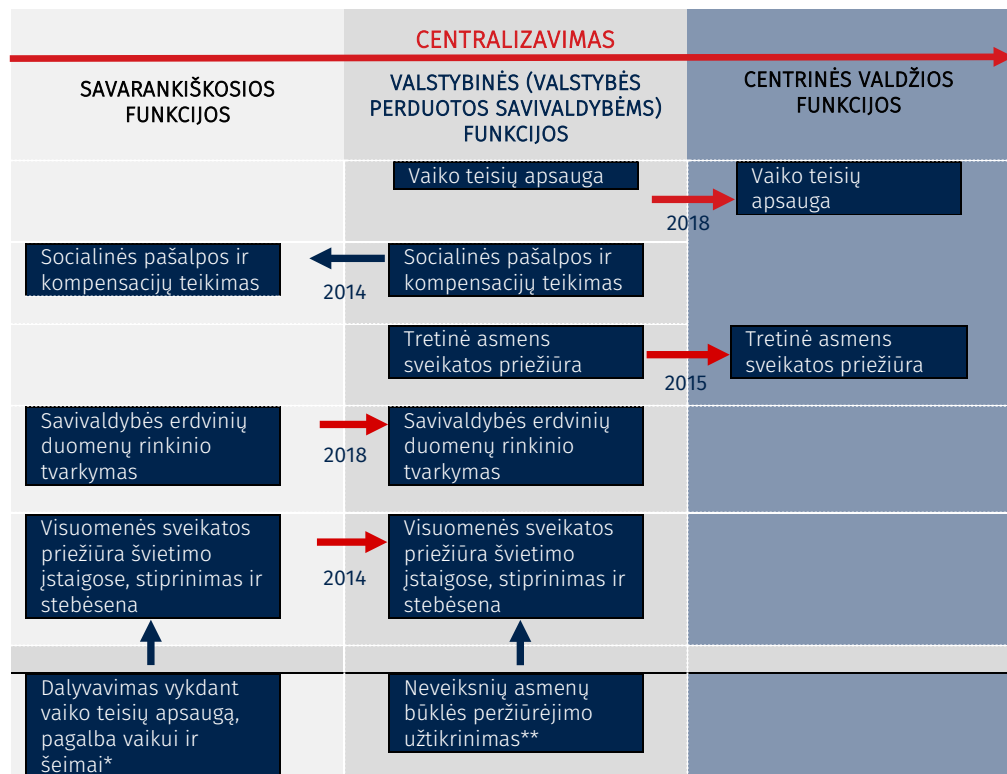
10. Audituose nustatytų pastebėjimų pasiskirstymas pagal veiklos sritis rodo, kad trūkumų skaičius priklauso nuo vykdomų funkcijų apimties. Tose veiklos srityse, kuriose savivaldybės vykdo funkcijas didesne apimtimi, trūkumų nustatoma daugiau. Daugiausia jų savivaldybėse nustatyta švietimo, socialinės apsaugos, būsto ir komunalinio ūkio srityse. Panaši tendencija yra ir centrinei valdžiai vykdant funkcijas. Trūkumų nustatoma daugiausia viešosios tvarkos, sveikatos, aplinkos ir visuomenės apsaugos, gynybos ir ekonomikos srityse.

### 1.1. Funkcijų vykdymas perskirstomas neįvertinus, kuriuo valdymo lygiu jas vykdyti efektyviau

11. Centrinės valdžios ir vietos savivaldos lygių teikiamų paslaugų gyventojams sistema nuolat kinta, atsižvelgiant į valstybės ir vietos savivaldos raidos procesus, valstybės tikslus, socialines ekonomines sąlygas ir kt. Todėl svarbu, kad funkcijų sistema būtų formuojama, vadovaujantis subsidarumo principu – valdžios įsipareigojimų gyventojams vykdymas turi būti perduotas arčiausiai gyventojų esantiems viešojo valdymo subjektams, centrinio valdymo lygiu įgyvendinamos tik tos funkcijos, kurių negali įgyvendinti vietos savivaldos lygmuo. Tačiau kartu turi funkcionuoti efektyvi koordinavimo ir centrinės valdžios stebėsenos sistema<sup>16</sup>.
12. Nuo 2008 m., kai buvo patvirtinta šiuo metu veikianti funkcijų sistema: centrinės valdžios vykdomos funkcijos ir savivaldybių vykdomos valstybinės (valstybės perduotos savivaldybėms) ir savarankiškosios funkcijos, Vietos savivaldos įstatymas keistas 63 kartus, o jo nuostatos, tiesiogiai susijusios su savivaldybių vykdomomis funkcijomis – 28 kartus. Kai kuriais atvejais funkcijos buvo keičiamos ir specialiaisiais įstatymais, todėl sistema kito dar didesne apimtimi.
13. Audito metu siekdami susipažinti, kokios priežastys lėmė apsisprendimą keisti funkcijų sistemą, išnagrinėjome visus 15-a 2014–2018 m. laikotarpiu vykusius funkcijų pokyčius. Nustatėme, kad 7-iais atvejais funkcijos buvo perskirstytos tarp valdymo lygių arba tarp funkcijų rūšių (5 pav.). Kiti pokyčiai – neesminiai, kuriais buvo siekiama suvienodinti teisės aktuose įtvirtintas sąvokas, keičiami funkcijų pavadinimai ir kt.
14. Atlikti funkcijų perskirstymai rodo tendenciją jas centralizuoti, t. y. perduoti vykdyti centrinei valdžiai arba savivaldybių savarankiškasias funkcijas keisti į valstybines, siekiant nustatyti reikalavimus jų vykdymui ir kontroliuoti, kaip juos vykdo vietos savivalda.

<sup>16</sup> Subnational Governments around the world: Structure and finance, OECD/UCLG (2016).

## 5 pav. Savivaldybių vykdomų funkcijų pokyčiai



\* Nuo 2018 m. nauja funkcija

\*\* Nuo 2016 m. nauja funkcija

Šaltinis – Valstybės kontrolė pagal Vietos savivaldos įstatymą

15. Nustatėme, kad, ir perduodant vykdyti centrinei valdžiai, ir pakeičiant savarankiškas savivaldybių funkcijas valstybinėms, pagrindinis persikirstymo motyvas – nepakankamas ir nevienodas savivaldybių dėmesys funkcijos vykdymui. Argumentuojama, kad papildomos kontrolės priemonės ir finansavimas valstybės biudžeto lėšomis užtikrins efektyvų ir rezultatyvų funkcijos vykdymą.

Funkcijų persikirstymo motyvų teisės aktų projektų aiškinamuosiuose raštuose pavyzdžiai

- *Vaiko teisių apsauga.* Socialinės apsaugos ir darbo ministerija nusprendė centralizuoti vaiko teisių apsaugos funkciją, nes „pastangos užtikrinti tinkamą sistemos funkcionavimą ir valstybinės vaiko teisių apsaugos funkcijos įgyvendinimą kai kuriose savivaldybėse laukiamų rezultatų nedavė dėl skirtingo vaiko teisių apsaugos institucijų pavaldumo ir savivaldybių administracijų veiklos organizavimo ypatumų, todėl persikirstomos valstybės ir savivaldybių institucijų funkcijos“.
- *Visuomenės sveikatos priežiūra.* Sveikatos apsaugos ministerija visuomenės sveikatos funkciją iš savivaldybės savarankiškosios funkcijos persikirstė į valstybinę funkciją, nes „ne visose savivaldybėse visuomenės sveikatos priežiūra yra prioritetas, iš savivaldybės biudžeto neskiriama arba skiriama nepakankamai lėšų visuomenės sveikatos priežiūrai įgyvendinti, Lietuvos Respublikos visuomenės sveikatos priežiūros įstatymo 6 straipsnyje numatytoms funkcijoms savivaldybėje įgyvendinti sveikatinimo veiklos sutarčių pagrindu skiriami ir valstybės biudžeto asignavimai. Priėmus įstatymų pakeitimų projektus, visos savivaldybės gaus visuomenės sveikatos priežiūrai numatytą finansavimą šioms veikloms įgyvendinti. Sėkmingas minėto įstatymo nuostatų įgyvendinimas itin svarbus ir reikalingas formuojant teigiamas sveiko gyvenimo nuostatas, tobulinant sveikatos sistemą“.
- *Savivaldybės erdvių duomenų rinkinio tvarkymas.* Žemės ūkio ministerija savivaldybės erdvių duomenų tvarkymo funkciją iš savivaldybės savarankiškosios funkcijos persikirstė į valstybinę funkciją, nes iš 60 savivaldybių, kaupiančių topografinių planų

erdvinius duomenis, tik Vilniaus ir Kauno miesto savivaldybės tvarko šiuos duomenis ir šiai funkcijai savo biudžete yra numačiusios finansavimą. Kitų savivaldybių darbuotojai topografinių planų erdvinis duomenis kaupia, taikydami supaprastintas technologijas, neužtikrinant jų sąsajų su valstybės registrais, kadastrais ir valstybės informacinėmis sistemomis, naudojamomis teritorijų planavimui, statybų projektavimui ir pan. Paminėtina, kad kai kurios savivaldybės visiškai netvarko topografinių planų erdvinis duomenų. Žemės ūkio ministerija, siekdama pagerinti susiklosčiusią situaciją, parengė Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo projektą, kuriuo siūloma dalį geodezijos ir kartografijos darbų – priskirti prie valstybinių (valstybės perduotų savivaldybėms) funkcijų ir šiuos darbus finansuoti iš valstybės biudžeto.

16. 2015 m. atliktas valstybinis auditas „Visuomenės sveikatos stiprinimo organizavimas savivaldybėse“<sup>17</sup> parodė, kad funkcijos rūšies pakeitimas savaime problemų neišsprendė ir neužtikrino geresnės paslaugų kokybės. Visuomenės sveikata ir toliau stiprinama nenuosekliai, ne kaip sistema, priemonės organizuotos nepakankamai efektyviai. Savivaldybėse sveikatos stiprinimo paslaugos planuojamos netinkamai, jų vykdomas visuomenės sveikatos stiprinimas valstybinio lygiu nereglamentuotas, tinkamai neapibrėžtos veiklos sritys, paslaugų turinys, savivaldybių visuomenės sveikatos priežiūros tikslai, nenustatomi bendruomenės sveikatos stiprinimo uždaviniai, vykdytinos priemonės, nenustatyti kiekybiniai ir kokybiniai stiprinimo rodikliai, duomenų analizės tvarka, todėl nei savivaldybėse, nei šalyje tinkamai nevertinamas visuomenės sveikatos stiprinimo mastas ir vykdomų priemonių poveikis gyventojų sveikatai. Neužtikrinama, kad sveikatos stiprinimo paslaugomis daugiau naudotųsi didžiausią riziką susirgti tam tikromis ligomis turinčios gyventojų grupės (tikslinių grupių gyventojai), būtų mažinami sveikatos netolygumai.
17. Centralizuojant tretinės asmens sveikatos priežiūros paslaugas (organizavimą perduodant Sveikatos apsaugos ministerijai) buvo siekiama užtikrinti tinkamą brangios medicininės technikos panaudojimą, išvengti sveikatos priežiūros paslaugų prieinamumo netolygumų. 2018 m. atliktas valstybinis auditas „Asmens sveikatos priežiūros paslaugų prieinamumas ir orientacija į klientą“<sup>18</sup> parodė, kad problemos neišspręstos, nes brangūs medicinos prietaisai gydymo įstaigose naudojami neefektyviai: daugiau kaip pusė (59 proc.) naudojami mažai, 7 proc. iš viso nenaudojami, susidaro pacientų eilės. Audito rezultatai patvirtina, kad funkcijos centralizavimas nepagerino sveikatos paslaugų kokybės ir prieinamumo, efektyvaus išteklių panaudojimo problemos liko.
18. Analizuotos situacijos rodo, kad funkcijos paskiriamos vykdyti centrinės valdžios ir vietos savivaldos institucijoms, priskiriamos valstybinei ar savarankiškajai funkcijai, objektyviai neįvertinus, kuriuo valdymo lygiu galima jas vykdyti efektyviau ir kuris vykdymas duotų geresnį rezultatą – užtikrintų kokybiškas paslaugas gyventojams. Todėl problemos iš esmės neišsprendžiamos, o geresnė paslaugų kokybė neužtikrinama.

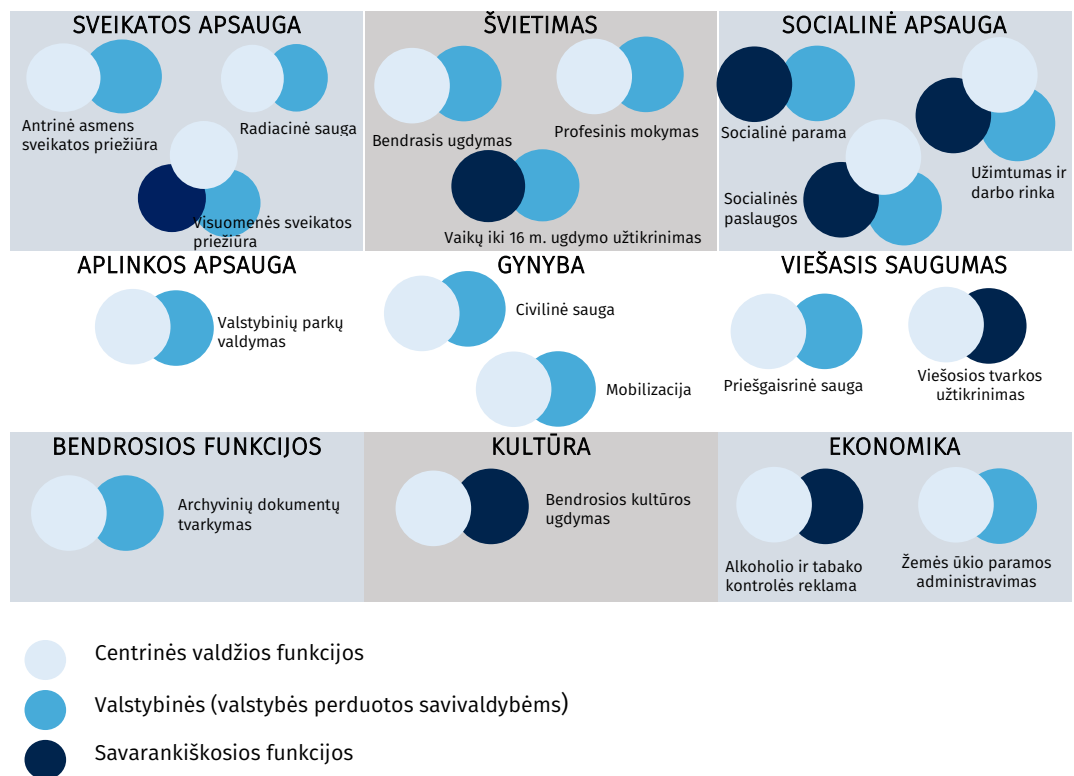
## 1.2. Veiklos srityse abiem valdymo lygiais vykdomos panašios ar tapačios veiklos

19. Lietuvai būdinga tai, kad viename administraciniame-teritoriniame vienetė veikia centrinė valdžia, turinti teritorinius padalinius savivaldybių teritorijose, kurie vykdo viešąjį administravimą, teikia gyventojams viešąsias paslaugas, ir vietos savivalda (6 pav.).

<sup>17</sup> 2015-03-10 Nr. VA-P-10-2-3.

<sup>18</sup> 2018-11-16 Nr. VA-2018-P-10-1-10.

6 pav. Centrinės valdžios ir vietos savivaldos veiklos srityse vykdomos funkcijos



Šaltinis – Valstybės kontrolė

20. Išanalizavę centrinės valdžios ir vietos savivaldos vykdomas veiklas nustatėme, kad valstybės institucijos atlieka tas pačias ar panašaus pobūdžio veiklas kaip ir savivaldybių institucijos.

#### Centrinės valdžios ir vietos savivaldos vykdomos tapačios veiklos

- Savivaldybių teritorijose veikia valstybinės institucijos – 5 priešgaisrinės gelbėjimo valdybos su 45 teritorinėmis priešgaisrinėmis gelbėjimo tarnybomis, Mažeikių objektinė priešgaisrinė gelbėjimo tarnyba, Elektrėnų priešgaisrinė gelbėjimo tarnyba, kurios gesina gaisrus ir atlieka gelbėjimo darbus, vykdo gaisrų prevenciją, organizuoja gyventojų švietimą. Tas pačias veiklas, vykdydamos valstybės perduotą funkciją, atlieka 51 savivaldybės priešgaisrinės apsaugos tarnyba.
- Savivaldybių administracijų civilinės saugos specialistai kaip ir valstybinių institucijų – 5 priešgaisrinių gelbėjimo valdybų su 45 teritorinių priešgaisrinių gelbėjimo tarnybų – civilinės saugos specialistai: organizuoja ir vykdo civilinės saugos būklės patikrinimus; rengia / kontroliuoja ekstremaliųjų situacijų valdymo planų sudarymą; užtikrina, kad būtų teikiama pagalba įvykių, ekstremaliųjų įvykių ir ekstremaliųjų situacijų atvejais; informuoja / perspėja gyventojus apie gresiančią ekstremalią situaciją; dalyvauja/organizuoja gyventojų švietimą / mokymą civilinės saugos klausimais; organizuoja/koordinuoja pratybas.
- Savivaldybių teritorijose archyvų kaupimo, saugojimo, administravimo funkcijas atlieka valstybinės institucijos – 4 regioniniai valstybės archyvai ir 6 jų filialai. Archyvų saugojimo funkcijas atlieka ir savivaldybės.
- Savivaldybių teritorijose veikia valstybinės institucijos – 5 užimtumo tarnybų departamentai ir 70 jų padalinių. Kartu savivaldybėms yra perduota valstybinė funkcija, kurią vykdydamos, kaip ir užimtumo tarnybos, rengia ir įgyvendina užimtumo programas.
- Savivaldybių įstaigos teikia socialinės globos, bendrojo ugdymo, kultūros, sveikatos priežiūros paslaugas. Analogiškas funkcijas savivaldybių teritorijose vykdo valstybinės institucijos – socialinės globos, bendrojo ugdymo įstaigos, bibliotekos, muziejai, ligoninės (pvz.: socialines paslaugas teikia valstybės įstaigos – 33 socialinės globos namai, 5 vaikų globos namai, bendrojo lavinimo – 22 švietimo įstaigos).

- Savivaldybėms perduota vykdyti valstybinė funkcija – radiacinė sauga. Taip pat radiacinės saugos funkcijas vykdo valstybinės institucijos – Radiacinės saugos centro 3 teritoriniai radiacinės saugos priežiūros ir kontrolės skyriai.
- Savivaldybių teritorijose valstybinės institucijos – Nacionalinio visuomenės sveikatos centro 10 departamentų ir 37 jų teritoriniai skyriai vykdo visuomenės sveikatos priežiūros funkcijas. Valstybės perduotas mokinių visuomenės sveikatos priežiūros, visuomenės sveikatos stiprinimo ir stebėsenos funkcijas savivaldybėse vykdo jų įsteigti visuomenės sveikatos biurai.
- Vertinant verslo priežiūros sistemą<sup>19</sup> nustatyta, kad valstybės institucijos ir savivaldybės vykdo sutampančias veiklas tose pačiose verslo priežiūros srityse (techninė ir infrastruktūros / statybų sauga, keleivių vežimo paslaugų kontrolė, civilinė sauga, visuomenės sveikata, prekybos alkoholio ir tabako gaminiais kontrolė, valstybinės kalbos vartojimo ir taisyklingumo kontrolė).
- Vertinant šilumos ūkio nuomą savivaldybėse nustatyta, kad šilumos tiekimo kainas nustato ir savivaldybė, ir Valstybinė kainų ir energetikos kontrolės komisija (atlikdama savivaldybių apskaičiuotų kainų perskaičiavimą), todėl visos institucijos skiria išteklių tam pačiam rezultatui pasiekti.
- Savivaldybių administracijos kaip ir Narkotikų, tabako ir alkoholio kontrolės departamentas vykdo alkoholio ir tabako reklamos draudimo ir ribojimo laikymosi ant išorinės reklamos priemonių kontrolės funkciją.

21. Ankstesni Valstybės kontrolės atlikti valstybiniai auditai (4 priedas) parodė, kad centrinės valdžios ir vietos savivaldos vykdomos tų pačių veiklos sričių funkcijos neužtikrina vieningo ir efektyvaus sistemos funkcionavimo ir kokybiškų paslaugų teikimo, nes abiem valdžios lygiais funkcijos vykdomos atskirai, tarpusavyje menkai bendradarbiaujama, vietos savivaldai trūksta aiškaus centrinės valdžios vadovavimo, nustatytų tikslų ir reikalavimų.

#### Valstybinių auditų pavyzdžiai

- 2018 m. atliktas valstybinis auditas<sup>20</sup> parodė, kad nesudarytos sąlygos verslo priežiūrai veikti efektyviau, nes prižiūrėtinos veiklos nevertintos pagal prioritetus. Todėl nevertinamos ir galimybės bei tikslumas kai kurias verslo priežiūros sritis ar funkcijas perduoti verslo asocijuotoms struktūroms ar privačiam sektoriui, savivaldybėms ar palikti savireguliacijai. Tai rodo ribotas galimybes tobulinti verslo priežiūros sistemą. Duomenų analizė parodė, kad 11 proc. visų priežiūros institucijų vykdo priežiūrą tose pačiose srityse kaip ir savivaldybės, bet trečdalis jų nesikeičia su priežiūra susijusia informacija. Tik 2 (iš 11) ministerijos, kurių valdymo srityse veikia priežiūros institucijos kartu su savivaldybėmis, turi informacijos apie jų veiklą. 6 (iš 11) ministerijos nurodė, kad su savivaldybėmis bendradarbiauja pagal kompetenciją derindamos teisės aktų pakeitimus. Nustatyta, kad savivaldybės neturi tikslų duomenų apie prižiūrimus subjektus.
- 2017 m. valstybinis auditas<sup>21</sup> parodė, kad geresni mokinių ugdymo rezultatai nėra bendrojo ugdymo pertvarkos tikslas. Todėl tai nėra visų šalies švietimo politiką reglamentuojančių dokumentų pagrindinis rodiklis, o Švietimo ir mokslo ministerija neturi galių užtikrinti, kad savivaldybės įgyvendintų nacionalinį siekį gerinti ugdymo rezultatus. Ministerija neturi įtakos savivaldybių bendrojo ugdymo mokyklų tinklo pertvarkai, nes tam nėra įgaliojama teisės aktais, savivaldybės, pertvarkydamos mokyklų tinklą, tarp tikslų / uždavinių nenumato gerinti mokinių ugdymo(-si) rezultatus, nes teisės aktuose nėra konkrečių kriterijų, sietinų su ugdymo kokybe ir/arba mokinių ugdymo(-si) pasiekimų gerinimu, kuriais remiantis pertvarkomas mokyklų tinklas. Mokinių pasiekimai mažesnėse kaimo mokyklose žemesni nei mieste, o tai tik dar labiau didina atskirtį. Mokslininkų, tyrinėjančių švietimo ateitį, nuomone, žemų pasiekimų mokiniai yra galima našta visuomenei, dauguma iš jų nesugebės gyventi ir dirbti savarankiškai, juos reikės išlaikyti.
- 2016 m. atliktas valstybinis auditas<sup>22</sup> parodė, kad, kasmet didėjant ekstremaliųjų įvykių skaičiui, valstybės institucijos skiria nepakankamai dėmesio civilinės saugos funkcijoms

<sup>19</sup> 2018-03-20 valstybinio audito ataskaita Nr. VA-2018-P-50-2-3 „Ar Lietuvos verslo priežiūros sistema efektyvi“.

<sup>20</sup> Ten pat.

<sup>21</sup> 2017-11-28 valstybinio audito ataskaita Nr. VA-2017-P-50-1-20 „Ar gali gerėti Lietuvos mokinių pasiekimai“.

<sup>22</sup> 2016-07-11 valstybinio audito ataskaita Nr. VA-P-40-1-10 „Ar valstybės institucijos pasirengusios ekstremaliosioms situacijoms“.

vykdyti, todėl tai gali didinti ekstremaliųjų įvykių ir situacijų bei jų neigiamų padarinių susidarymo tikimybę. Netinkamai organizuojant ūkio subjektų pasirengimą reaguoti į šias situacijas, trečdalis savivaldybių ekstremaliųjų situacijų komisijų nežinojo, kiek savivaldybės teritorijoje buvo ūkio subjektų, kurių pasirengimą jos turėtų vertinti ir kaip juos vertinti. Net 40 proc. šių komisijų nevertino ūkio subjektų pasirengimo reaguoti į ekstremaliąsias situacijas ir nesiėmė priemonių pasirengimui gerinti.

22. Įvertinę savivaldybių vykdomų funkcijų turinį nustatėme, kad savivaldybės tokias pačias ar panašaus pobūdžio veiklas vykdo ir paslaugas gyventojams teikia, vykdydamos tiek valstybines (perduotas vykdyti savivaldybėms), tiek savarankiškas funkcijas.

#### Funkcijų pavyzdžiai

- Socialinių paslaugų planavimas ir teikimas – savarankiškoji savivaldybių funkcija. Savivaldybės yra atsakingos už socialinių paslaugų teikimo savo gyventojams užtikrinimą. Tuo tarpu viena iš socialinių paslaugų rūšių – socialinės globos teikimo asmenims su sunkia negalia užtikrinimas – valstybinė funkcija, paslaugų poreikio nustatymas, vykdamas tiek savarankiškąją, tiek valstybinę funkcijas, reglamentuoti tais pačiais teisės aktais. Socialinių paslaugų skyrimas, sustabdymas ar nutraukimas nesiskiria – tiek vykdamas savarankiškąją, tiek valstybinę funkciją sprendimai priimami savivaldybių nustatyta tvarka.
- Socialinės pašalpos ir kompensacijų, nustatytų Piniginės socialinės paramos nepasiturintiems gyventojams įstatyme, teikimas yra savarankiškoji funkcija, o kitų socialinių išmokų ir kompensacijų skaičiavimas ir mokėjimas – valstybinė funkcija: tiek savarankiškosios, tiek valstybinės funkcijos atveju įstatymai nustato asmenų, turinčių teisę gauti išmokas kategorijas, išmokų dydžius ir kt., o savivaldybių veiksmai administruojant abi funkcijas nesiskiria.
- Mokinių nemokamo maitinimo ir nepasiturinčių šeimų mokinių aprūpinimo mokinio reikmėmis administravimas – valstybinė funkcija. Tuo tarpu maitinimo (įskaitant ir mokinių nemokamą maitinimą) paslaugą savivaldybės teikia, vykdydamos savarankiškąją funkciją<sup>23</sup>: už maisto produktus apmokama valstybės biudžeto lėšomis, o patiekalų gamybos ir kitos organizavimo išlaidos – savivaldybės biudžeto lėšomis. Esant tokiai sistemai, savivaldybės neturi paskatų maitinimą organizuoti taip, kad maisto produktai būtų įsigijami geriausiomis sąlygomis<sup>24</sup>.
- Visuomenės sveikatos priežiūra – savarankiškoji funkcija<sup>25</sup>, todėl savivaldybės yra atsakingos už šios priežiūros priemonių planavimą ir įgyvendinimą, bet dalis priemonių – visuomenės sveikatos stiprinimas, mokinių priežiūra ir visuomenės sveikatos stebėseną – įgyvendinamos vykdamas valstybinę funkciją<sup>26</sup>.

23. Toks funkcijų paskirstymas, kai panašaus pobūdžio ir į tas pačias gyventojų grupes orientuotos funkcijos priskiriamos skirtingoms rūšims (valstybinėms ar savarankiškosioms), daro jų sistemą painią, išskaidoma atsakomybė ir finansiniai ištekliai. Esant tokiai sistemai, sudėtinga tiksliai apibrėžti centrinės valdžios ir vietos savivaldos atsakomybės už veiklos rezultatus ribas, sistemiškai analizuoti ir vertinti problemas. Auditų rezultatai rodo, kad tokia funkcijų sistema nepadedą užtikrinti kokybiškesnių paslaugų gyventojams.

<sup>23</sup> Maitinimo paslaugų organizavimas teisės aktų nustatyta tvarka švietimo įstaigose, įgyvendinančiose mokymą pagal ikimokyklinio, priešmokyklinio ir bendrojo lavinimo programas.

<sup>24</sup> 2015-09-30 valstybinio audito ataskaita Nr. FA-P-30-1-32 „Dėl Lietuvos Respublikos savivaldybėse atlikto finansinio (teisėtumo) audito rezultatų“.

<sup>25</sup> Pirminė asmens ir visuomenės sveikatos priežiūra (įstaigų steigimas, reorganizavimas, likvidavimas, išlaikymas), išskyrus visuomenės sveikatos priežiūrą savivaldybės teritorijoje esančiose ikimokyklinio ugdymo, bendrojo ugdymo mokyklose ir profesinio mokymo įstaigose ugdymų mokinių pagal ikimokyklinio, priešmokyklinio, pradinio, pagrindinio ir vidurinio ugdymo programas, visuomenės sveikatos stiprinimą ir visuomenės sveikatos stebėseną.

<sup>26</sup> Visuomenės sveikatos priežiūra savivaldybės teritorijoje esančiose ikimokyklinio ugdymo, bendrojo ugdymo mokyklose ir profesinio mokymo įstaigose ugdymų mokinių pagal ikimokyklinio, priešmokyklinio, pradinio, pagrindinio ir vidurinio ugdymo programas, visuomenės sveikatos stiprinimas, visuomenės sveikatos stebėseną.

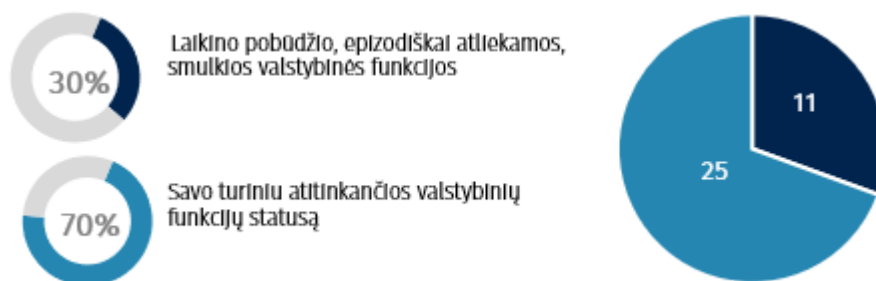
## Netinkamai vykdomų funkcijų pavyzdžiai

- Savivaldybės atsakingos už socialinio būsto fondo sudarymą, jo remontą ir nuomą (savarankiškoji funkcija), tačiau, valstybei šio būsto plėtrą finansuojant valstybės biudžeto lėšomis, pačios savivaldybės skiria nepakankamai lėšų socialinio būsto plėtrai. Audito rezultatai<sup>27</sup> parodė, kad savivaldybės vengė prisidėti savo lėšomis prie socialinio būsto fondo plėtros: 2013–2015 m. 22 (iš 60) savivaldybės, pardavusios savivaldybių būstus ir pagalbinių ūkio paskirties pastatus, fondo plėtrai visiškai nenaudojo šių lėšų, bet pagal Paramos būstui įsigyti ar išsinuomoti įstatymą lėšas, gautas pardavus savivaldybės būstus ir pagalbinių ūkio paskirties pastatus, jos turi pervesti į savivaldybės biudžetą ir naudoti socialinio būsto fondo plėtrai.
- Savivaldybės, vykdydamos valstybinę funkciją, organizuoja bendrąjį lavinimą, kuris finansuojamas mokinio krepšelio lėšomis, tačiau teisės aktai įpareigoja savivaldybes kai kurias išlaidas finansuoti savo biudžeto lėšomis. Audito rezultatai<sup>28</sup> parodė, kad savivaldybės turi skirti papildomų lėšų iš savo biudžetų mokykloms, kurių vidutinis klasių dydis neatitinka metodikos, tačiau ne visos tai daro. Neskirdamos papildomų lėšų, jos nevykdo Vyriausybės nutarimo ir vangiai bendradarbiauja su Švietimo ir mokslo ministerija. Taip nesudaromos galimybės vienodomis sąlygomis mokiniams įgyti kokybišką išsilavinimą ir didinami mokymosi galimybių skirtumai tarp miesto ir kaimo (kaime sukomplektuoti klases sudėtinga dėl vaikų trūkumo, todėl gaunama mažiau mokinio krepšelio lėšų ir vaikams mažiau galimybių rinktis jiems norimas ugdymo disciplinas).

### 1.3. Smulkios veiklos priskiriamos valstybinėms funkcijoms

24. Vietos savivaldos įstatyme nustatyta, kad savivaldybių vykdomos funkcijos – Konstitucijos nustatytos, šio ir kitų įstatymų savivaldybėms priskirtos vietos valdžios, viešojo administravimo ir viešųjų paslaugų teikimo funkcijos. Pagal šią nuostatą kaip funkcija gali būti įtvirtinta iš esmės bet kuri vietos valdžios, viešojo administravimo ar paslaugų teikimo veikla<sup>29</sup>.
25. Įvertinę 36 savivaldybių vykdomų valstybinių (perduotų vykdyti savivaldybėms) funkcijų turinį nustatėme, kad funkcijoms priskirtos laikino pobūdžio, epizodiškai atliekamos, smulkios arba tik kelių savivaldybių atliekamos veiklos. Tokio pobūdžio funkcijos priskirtinos bendrosioms ir sudaro 30 proc. (11 iš 36) visų valstybinių funkcijų (7 pav.).

7 pav. Valstybinės funkcijos pagal pobūdį



Šaltinis – Valstybės kontrolė

<sup>27</sup> 2017-03-03 valstybinio audito ataskaita Nr. VA-P-30-1-4 „Ar užtikrinamas būsto prieinamumas mažas pajamas gaunantiems gyventojams“.

<sup>28</sup> 2017-11-29 valstybinio audito ataskaita Nr. VA-2017-P-50-1-20 „Ar gali gerėti Lietuvos mokinių pasiekimai“.

<sup>29</sup> Vietos savivaldos įstatymas, 3 str. 8 d.

## Laikinio pobūdžio, epizodiškai atliekamų, smulkių valstybinių funkcijų pavyzdžiai

- Įstatymų priskirtų registrų tvarkymui ir duomenų teikimui valstybės registrams 60 savivaldybių 2017 m. skirta 47 tūkst. Eur, pusei jų skirta iki 500 Eur lėšų, iš jų trims – po 100 Eur.
- Duomenų teikimui į Suteiktos valstybės pagalbos ir nereikšmingos pagalbos registrą 2017 m. 60 savivaldybių skirta 34 tūkst. Eur, 50 – po 600 Eur, 10 – po 500 Eur.
- Neveiksnių asmenų būklės peržiūrėjimo užtikrinimui 2017 m. skirta 114 tūkst. Eur, 11 savivaldybių iki 500 Eur, iš jų 2 – po 100 Eur.
- Patikėjimo teise perimtų miško sklypų priežiūrai ir tvarkymui 2017 m. savivaldybėms skirta 100 tūkst. eurų. Funkciją vykdė 2 savivaldybės, kurios panaudojo 70 tūkst. Eur.
- Savivaldybėms priskirtos valstybinės žemės ir kito valstybės turto valdymui, naudojimui ir disponavimui juo patikėjimo teise 2017 m. 35 savivaldybėms skirta 136 tūkst. Eur. 11 savivaldybių panaudojo 10,7 tūkst. Eur – nuo 58 iki 2 400 Eur kiekviena.
- Piliečių prašymams atkurti nuosavybės teises į išlikusį nekilnojamąjį turtą nagrinėti ir sprendimams dėl nuosavybės teisių atkūrimo priimti 2017 m. 11 savivaldybių skirta 36 tūkst. Eur. Panaudota 6,6 tūkst. Eur – 6 savivaldybės panaudojo nuo 0,3 tūkst. Eur iki 1,3 tūkst. Eur.
- Dalyvavimas atliekant gyventojų ir būstų, taip pat kitus visuotinius surašymus (periodiškai vykdoma – vykstant gyventojų ir būstų surašymui, 2017 m. lėšų neskirta).
- Dalyvavimas rengiant gyventojų apklausas ir kitokias įstatymų numatytas pilietines (gyventojų) iniciatyvas (periodiškai vykdoma – vykstant gyventojų apklausoms, 2017 m. lėšų neskirta).
- Statistikos duomenų teikimas (2017 m. lėšų neskirta).
- Dalyvavimas valdant valstybinius parkus (funkciją vykdo tik Vilniaus m. savivaldybė, 2017 m. lėšų neskirta).
- Radiacinė sauga (2017 m. lėšų neskirta).

26. Tokias veiklas priskyrus valstybinėms funkcijoms ir joms skyrus valstybės biudžeto lėšų, atsiskaitymui už jų vykdymą ir lėšų panaudojimą taikomi tokie patys reikalavimai kaip ir kitoms valstybinėms funkcijoms: tokias funkcijas kuriojančios valstybės institucijos rengia funkcijos vykdymo, lėšų poreikio apskaičiavimo ir jų panaudojimo bei atsiskaitymo tvarkas, apdoroja 60 savivaldybių pateiktą informaciją, savivaldybių administracijos rengia lėšų panaudojimo ataskaitas ir nustatytu periodiškumu teikia valstybinėms institucijoms. Tai kuria papildomą administracinę našlą valstybinėms institucijoms ir savivaldybėms, todėl reikėtų įvertinti laikino pobūdžio, epizodiškai atliekamų, smulkių veiklų priskyrimo valstybinėms funkcijoms tikslingumą.

#### 1.4. Valstybinių funkcijų sistemos tobulinimas nerezultatyvus

27. Kintanti socialinė, demografinė ir ekonominė viešųjų paslaugų teikimo aplinka, siekis geriau patenkinti gyventojų poreikius lemia valstybės institucijų bandymus tobulinti valstybinių funkcijų sistemą. 2015 m. vadovaujantis Vyriausybei atskaitingų institucijų funkcijų peržiūros 2014 m. planu, atlikta valstybinių funkcijų peržiūra. Vienas jos tikslų – gerinti savivaldybėms perduotų vykdyti valstybinių funkcijų atlikimo kokybę ir didinti jų efektyvumą.
28. Peržiūros rezultatai nebuvo pasiekti, nes ją koordinavusi Vidaus reikalų ministerija, kuri yra politikos formuotoja vietos savivaldos srityje, nenustatė kriterijų, pagal kuriuos būtų vertinamas funkcijos atlikimo efektyvumas, nebuvo keliami esminiai klausimai dėl funkcijų atlikimo kokybės, organizavimo alternatyvų ir kt. Dėmesys buvo sutelktas tik į informacijos apie funkcijų atlikimo ir valstybės biudžeto lėšų naudojimo teisinį reglamentavimą, jų priežiūrą ir kontrolę rinkimą. Pažymėtina, kad peržiūra neturėjo objektyvaus vertintojo, nes Vidaus reikalų ministerija tik apibendrino valstybinių institucijų pateiktą informaciją ir nuomones.

29. Atlikus peržiūrą, rekomendacijos dėl teisinio reguliavimo tobulinimo buvo teiktos 7 valstybės institucijoms – Sveikatos apsaugos, Žemės ūkio, Aplinkos, Teisingumo, Socialinės apsaugos ir darbo, Susisiekimo ir Vidaus reikalų ministerijoms. Tik Teisingumo ministerija, atsižvelgusi į peržiūros rezultatus, keitė teisinį reguliavimą. Kitos argumentavo, kad pokyčiai netikslingi arba rekomendacijų tiesiog neįgyvendino. Vidaus reikalų ministerija teiktų rekomendacijų įgyvendinimo nestebėjo.
30. Nepakankama Vidaus reikalų ministerijos lyderystė formuojant politiką vietos savivaldos srityje ir koordinuojant jos įgyvendinimą. Ministerija, formuodama politiką, turi rengti vietos savivaldos srities įstatymų projektus, aprobuoti, prireikus rengti ir ministrui teikti įsakymų projektus, Vyriausybei – jos nutarimų, kitų teisės aktų projektus. Analizuodami 2014–2018 m. Vietos savivaldos įstatymo pokyčius, pasigedome aktyvesnio ministerijos dalyvavimo šiame procese.
31. Kryptingam funkcijų sistemos tobulinimo procesui reikalingas nuoseklus, sisteminis požiūris, kartu – visų sistemos dalyvių siekis tobulinti sistemą. Aktyvi lyderystė galėtų būti įrankiu, siekiant sisteminio požiūrio į savivaldybėse vykdomas funkcijas.

## 2. FUNKCIJŲ FINANSAVIMO SISTEMA NEMOTYVUOJA SAVIVALDYBIŲ SIEKTI GERESNIŲ VEIKLOS REZULTATŲ

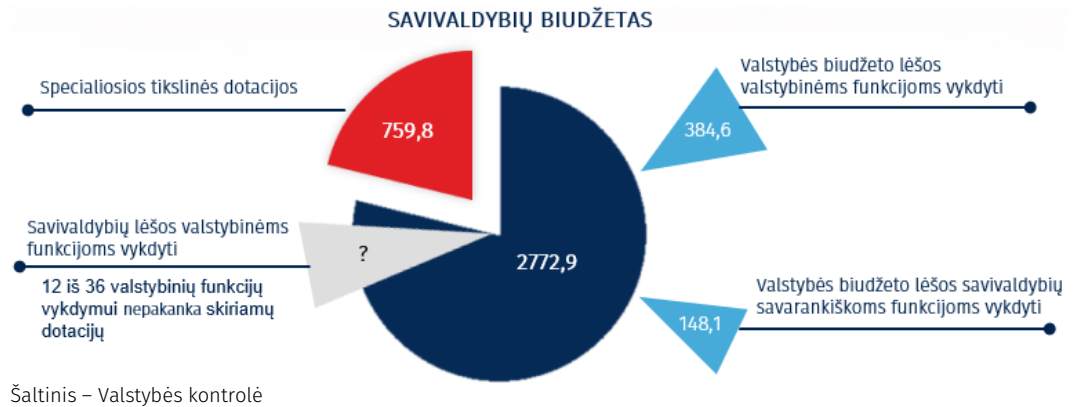
32. Lietuvoje savivaldybės turi savarankišką biudžetą, kuriame kaupiamos lėšos, reikalingos įstatymų priskirtoms savarankiškosioms funkcijoms ir savivaldybėms įstatymų perduotoms valstybės funkcijoms vykdyti<sup>30</sup>. Savivaldybės (jų institucijos ir pareigūnai) turi pareigą pagal Konstitucijos ir įstatymų apibrėžtą kompetenciją priimti sprendimus, kad būtų surinktos jų funkcijoms vykdyti reikalingos lėšos ir kad jos būtų tinkamai panaudotos<sup>31</sup>.
33. Savivaldybių biudžetų pajamas sudaro mokestinės (gyventojų pajamų mokestis, žemės, nekilnojamo turto mokesčiai ir kt.), nemokestinės pajamos (vietinės rinkliavos, pajamos iš savivaldybių turto, savivaldybių įstaigų pajamos ir kt.) ir valstybės biudžeto lėšos.
34. Valstybė savivaldybes finansuoja 3 būdais (8 pav.):
- Valstybės biudžeto lėšas kaip specialiąsias tikslines dotacijas valstybės institucijos skiria savivaldybėms valstybės perduotoms funkcijoms vykdyti. 2017 m. savivaldybėms šių dotacijų skirta 745 mln. eurų. 12-ai (iš 36) valstybinių funkcijų vykdyti nepakanka valstybės biudžeto lėšų, todėl prie jų vykdymo savo biudžeto lėšomis prisideda ir savivaldybės.
  - Valstybės biudžeto lėšas pagal lėšų naudojimo sutartis valstybės institucijos skiria savivaldybėms valstybės perduotoms funkcijoms vykdyti. 2017 m. skirta 384,6 mln. Eur valstybės biudžeto lėšų (išmokoms vaikams, pedagoginių darbuotojų darbo apmokėjimo sąlygoms gerinti, miestų miškų priežiūros, apsaugos ir tvarkymo darbams vykdyti ir kt.).
  - Valstybės biudžeto lėšas valstybės institucijos skiria savivaldybių savarankiškosioms funkcijoms vykdyti. 2017 m. savivaldybėms skirta 14,8 mln. Eur specialiųjų tikslinių dotacijų ir 148,1 mln. Eur valstybės biudžeto lėšų.

<sup>30</sup> Biudžeto sandaros įstatymas, 21 str. 1, 2 d.

<sup>31</sup> Konstitucinio Teismo 2005-07-08 ir 2006-12-21 nutarimai.

35. Audito metu nustatyta, kad 12-ai (iš 36) valstybinių funkcijų vykdyti nepakanka skiriamų dotacijų, todėl savivaldybės savo lėšomis finansuoja dalį jų vykdymo sąnaudų. Valstybinės institucijos nevertina ir nežino, kokia savivaldybių biudžetų lėšų suma buvo panaudota valstybinėms funkcijoms vykdyti.

8 pav. Savivaldybių vykdomų funkcijų finansavimas 2017 m., mln. Eur



36. Audito metu vertindami savivaldybių vykdomų funkcijų finansavimo valstybės biudžeto lėšomis sistemą, laikėmės nuostatos, kad ši sistema motyvuoja savivaldybes veikti efektyviau ir siekti geresnių veiklos rezultatų tada, kai:
- valstybės institucijos nustato tikslus, kurių savivaldybės turi pasiekti, vykdydamos funkcijas;
  - valstybės institucijų nustatytos valstybės biudžeto lėšų poreikio apskaičiavimo metodikos leidžia apskaičiuoti realų lėšų poreikį nustatytiems tikslams pasiekti;
  - valstybės biudžeto lėšų panaudojimo reglamentavimas sudaro sąlygas savivaldybėms veikti efektyviau ir siekti geresnių veiklos rezultatų.

## 2.1. Valstybės biudžeto lėšų vietos savivaldai skirta nenustačius siektino rezultato

37. Gyventojai, nepriklausomai nuo to, kokioje savivaldybėje gyvena, turi gauti panašios kokybės ir prieinamumo paslaugas. Tam, kad šis tikslas būtų pasiektas, turi būti ne tik užtikrinamas finansavimas proporcingas savivaldybių vykdomų funkcijų apimčiai, bet ir koordinuojami centrinės ir vietos valdžios veiksmai, kai siekiama reikšmingų socialinių tikslų<sup>32</sup>.
38. 2017 m. valstybinių (valstybės perduotų savivaldybėms) funkcijų vykdymui savivaldybėms skirta 1 129,6 mln. Eur valstybės biudžeto lėšų, nustatant tikslą tik 1 (iš 36) valstybinei funkcijai. Ministerijų pateiktais duomenimis, 2017 m. savivaldybės savarankiškomis funkcijoms vykdyti gavo 162,9 mln. Eur valstybės biudžeto lėšų, nenustačius konkrečių ir pamatuojamų tikslų, kurių jos turi siekti.
39. Valstybinių funkcijų vykdymą kuruojančių valstybės institucijų paaiškinimu, tikslai savivaldybėms nenustatomi, nes vykdydamos valstybines funkcijas jos siekia įvairiuose valstybės planavimo dokumentuose nustatytų tikslų arba savivaldybių tikslai nustatyti funkcijų vykdymą reglamentuojančiuose teisės aktuose.

<sup>32</sup> Konstitucinio Teismo 1998-02-18, 2002-12-24 ir 2004-12-13 nutarimai.

## Tikslų vykdant valstybines funkcijas pavyzdžiai

- Užimtumo didinimo programų rengimo ir jų finansavimo apraše<sup>33</sup> nurodyta, kad savivaldybių tikslai turi atitikti jų strateginiame plane nustatytus tikslus.
- Nacionalinės visuomenės sveikatos priežiūros 2016–2023 metų plėtros programoje<sup>34</sup> nurodyti tikslai (pvz., stiprinti fizinę ir psichinę sveikatą – formuoti sveiką gyvenimą ir jos kultūrą, skatinti sveikatos raštingumą; mažinti aplinkos veiksnių, nesaugių produktų (gaminių ir paslaugų) neigiamą poveikį ir riziką gyventojų sveikatai; užtikrinti visuomenės sveikatos priežiūros sistemos tvarumą).
- Lietuvos sveikatos 2014–2025 metų programoje<sup>35</sup> nurodyti tikslai (pvz.: sukurti saugesnę socialinę aplinką, mažinti sveikatos netolygumus ir socialinę atskirtį; sukurti sveikatai palankią fizinę darbo ir gyvenamąją aplinką; formuoti sveiką gyvenimą ir jos kultūrą).
- Civilinės saugos įstatyme<sup>36</sup> išvardintos savivaldybės administracijos direktoriaus funkcijos (pvz.: Vyriausybės nustatyta tvarka vykdyti ekstremaliųjų situacijų prevenciją ir šalinti trūkumus; užtikrinti galimų ekstremaliųjų situacijų savivaldybėje prognozavimą; organizuoti savivaldybės ekstremaliųjų situacijų valdymo plano rengimą ir jį tvirtinti; sudaryti savivaldybės ekstremaliųjų situacijų komisiją ir kt.).

40. Nacionaliniuose strateginio planavimo dokumentuose, funkcijų vykdymą reglamentuojančiuose teisės aktuose, įvairiose rekomendacijose įtvirtinti tikslai – bendrinio pobūdžio, abstraktūs, nenusakantys siektino rezultato arba nustatyti kaip savivaldybių pareigos ar veiksmai vykdant funkciją.
41. Priimdamos sprendimą finansuoti savarankiškas funkcijas, valstybės institucijos neįvardija, kokie konkrečiai vietos savivaldos gyventojų poreikiai bus tenkinami.

## Valstybės institucijų paaiškinimų pavyzdžiai

- Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos aiškinimu, lėšos socialinių darbuotojų, dirbančių su šeimomis, išlaikymui skiriamos, siekiant proveržio stiprinant bendruomeninę pagalbą šeimoms ir vaikams, mažinant institucinės globos poreikį likusiems be tėvų globos vaikams, stiprinant vaiko teisių apsaugą (savarankiškoji funkcija – socialinių paslaugų planavimas ir teikimas);
- Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos paaiškinimu, savivaldybės visiškai savarankiškai negali įgyventi joms pavestos funkcijos. Siekiant įgyvendinti Jungtinių Tautų Neįgaliųjų teisių konvencijos nuostatas mažinti neįgaliųjų socialinę atskirtį ir užtikrinti jų visapusišką, veiksmingą dalyvavimą visuomeniniame gyvenime ir sudaryti galimybę pasinaudoti įvairiomis gyvenamojoje vietoje teikiamomis bendruomeninėmis paslaugomis, finansavimas vykdomas tiek iš valstybės, tiek iš savivaldybių biudžeto (savarankiškoji funkcija – sąlygų savivaldybės teritorijoje gyvenančių neįgaliųjų socialiniam integravimui į bendruomenę sudarymas).

42. Skiriant finansavimą savarankiškių funkcijų vykdymui, nėra atliekamas išankstinis šio finansavimo poveikio vertinimas, nenustatomi tikslai, kuriuos savivaldybės turi pasiekti už gautas lėšas, ir nenumatomas laukiamas poveikis. Todėl nesudaromos sąlygos įsivertinti, ar skirtos valstybės biudžeto lėšos prisidėjo prie geresnės vietos savivaldos gyventojams teikiamų paslaugų kokybės, kokia apimtimi, kokios kokybės paslaugos suteiktos gyventojams už skirtas valstybės biudžeto lėšas.

<sup>33</sup> Socialinės apsaugos ir darbo ministro 2017-05-23 nutarimu Nr. A1-257 patvirtintas Užimtumo didinimo programų rengimo ir jų finansavimo tvarkos aprašas, 11 p. (redakcija galiojusi iki 2018-10-06).

<sup>34</sup> Vyriausybės 2015-12-19 nutarimu Nr. 1291 patvirtinta Nacionalinė visuomenės sveikatos priežiūros 2016–2023 metų plėtros programa, 11, 13 ir 15 p.

<sup>35</sup> Seimo 2014-06-26 nutarimu Nr. XII-964 patvirtinta Lietuvos sveikatos 2014–2025 metų programa, 15.1–15.3 p.

<sup>36</sup> Civilinės saugos įstatymas, 14 str.

43. Aukščiausiosios audito institucijos pastaruoju metu atlikti auditai parodė, kad centrinės valdžios institucijos nenustato tikslų arba nustatydamos tikslus, kurių pasiekti be vietos savivaldos neįmanoma, jų nederina su savivaldybėmis. Savivaldybės tokių tikslų nenusistato. Nepakankamas valstybės institucijų ir savivaldybių bendradarbiavimas siekiant svarbių valstybei socialinių ir ekonominių tikslų sukelia neigiamas pasekmes – valstybei svarbūs tikslai lieka neįgyvendinti.

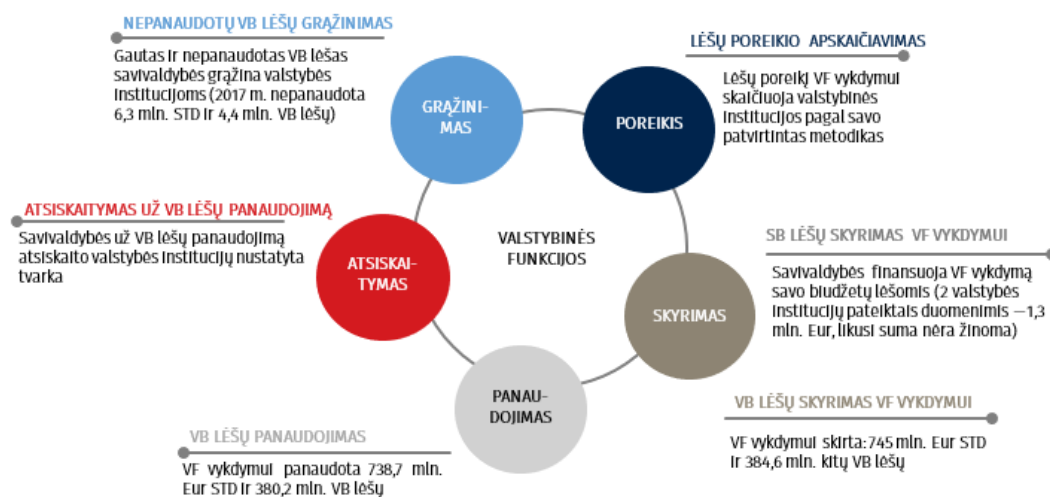
#### Ankstesnio audito rezultatų pavyzdys

- Švietimo, mokslo ir sporto ministerija siekia mokyklų tinklų kurti ir ugdymą finansuoti taip, kad gerėtų mokinių ugdymo (-si) rezultatai, tačiau ministerija pagal teisės aktus neturi įtakos savivaldybių bendrojo ugdymo mokyklų tinklo pertvarkai. Savivaldybės pertvarkydamos mokyklų tinklą tarp tikslų / uždavinių nenumato gerinti mokinių ugdymo (-si) rezultatų, nes teisės aktuose, kuriais remiantis pertvarkomas mokyklų tinklas, nėra konkrečių kriterijų, sietinų su ugdymo kokybe ir/arba mokinių ugdymo (-si) pasiekimų gerinimu<sup>37</sup>.

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

44. Skaičiavimai, kiek kuri savivaldybės vykdoma funkcija kainuoja remiantis objektyviais kriterijais, leidžia įvertinti, ar savivaldybių funkcijų finansavimas atitinka vykdomų funkcijų apimtį, ar teisingai pasirinkti jų finansavimo prioritetai ir ar užtikrinamas visavertis savivaldos funkcionavimas<sup>38</sup>.
45. Funkcijų vykdymą kuriojančios valstybės institucijos, vadovaudamosi savo patvirtintomis metodikomis, apskaičiuoja valstybės biudžeto lėšų valstybinėms funkcijoms vykdyti poreikį, lėšas paskirsto savivaldybėms, kontroliuoja funkcijų vykdymą ir lėšų panaudojimą (9 pav.).

9 pav. Valstybinių funkcijų finansavimo procesas



Šaltinis – Valstybės kontrolė pagal lėšų poreikio apskaičiavimo metodikas

46. Šiuo metu 13 valstybės institucijų kurioja 36-į valstybinių funkcijų vykdymą, iš jų 11 yra patvirtinusios 29-į funkcijų vykdymo lėšų poreikio apskaičiavimo metodikas.

<sup>37</sup> 2017-11-29 valstybinio audito ataskaita Nr. VA- 2017-P-50-1-20 „Ar gali gerėti Lietuvos mokinių pasiekimai“.

<sup>38</sup> Konstitucinio Teismo 2015-06-11 nutarimas.

47. Audito metu nustatėme, kad valstybės biudžeto lėšų poreikio apskaičiavimo metodikos nepadeda objektyviai ir pagrįstai apskaičiuoti lėšų poreikio ir suplanuoti reikiamas lėšas valstybinėms funkcijoms vykdyti (10 pav.):

- 7 funkcijoms<sup>39</sup> lėšų poreikio apskaičiavimo metodikos nenumatytos.
- 3 funkcijoms (civilinės būklės aktų registravimas, valstybės garantuojamos teisinės pagalbos teikimas, erdvinį duomenų rinkinio tvarkymas) metodikose nustatyti tik skirtų valstybės biudžeto lėšų paskirstymo savivaldybėms principai. Dėl to negalima objektyviai įvertinti, kiek kainuoja šių funkcijų vykdymas.
- 14 funkcijų įtvirtinti rodikliai, kuriais vadovaujantis apskaičiuojamas lėšų poreikis, yra objektyviai nepagrįsti. Įvertinę metodikose nustatytus rodiklius nustatėme, kad 23 rodiklius, kurie naudojami apskaičiuojant lėšų poreikį funkcijų vykdymui, sudaro nustatytas konkretus lėšų dydis tam tikros rūšies išlaidoms dengti ar konkretūs procentiniai dydžiai nuo tam tikrai sričiai skiriamų lėšų. Metodikas rengusios institucijos negalėjo pagrįsti rodiklių pasirinkimo ir apskaičiavimo (5 priedas).

10 pav. Lėšų poreikio valstybinių (valstybės perduotų savivaldybėms) funkcijų vykdymui reglamentavimas



Šaltinis – Valstybės kontrolė

48. Nustatėme, kad, vykdant valstybines funkcijas, patiriamos administravimo išlaidos, tačiau jos kiekvienai funkcijai yra skirtingai skaičiuojamos arba iš viso nenumatomos<sup>40</sup>.

#### Administravimo išlaidų nustatymo pavyzdžiai

- 20 proc. nuo specialistų darbo užmokesčio – inventoriui, metodinėms priemonėms, specialistų kvalifikacijai kelti<sup>41</sup>;

<sup>39</sup> Dalyvavimas valdant valstybinius parkus, statistikos duomenų teikimas, dalyvavimas organizuojant įstatymų numatytus rinkimus ir referendumus, dalyvavimas rengiant gyventojų apklausas ir kitokias įstatymų numatytas pilietines (gyventojų) iniciatyvas, dalyvavimas atliekant gyventojų ir būstų, taip pat kitus visuotinius surašymus, antrinės sveikatos priežiūros organizavimas įstatymų nustatytais atvejais ir tvarka, radiacinė sauga.

<sup>40</sup> Informacijos apie savivaldybės institucijų ir savivaldybės kontroliuojamų įmonių, atitinkančių Vyriausybės nustatytus kriterijus, finansinius santykius ir apie įmones, privalančias tvarkyti atskiras sąskaitas, kaupimas, saugojimas ir teikimas Europos Komisijai Vyriausybės nustatyta tvarka.

<sup>41</sup> Visuomenės sveikatos priežiūra savivaldybės teritorijoje esančiose ikimokyklinio ugdymo, bendrojo ugdymo mokyklose ir profesinio mokymo įstaigose ugdomų mokinių pagal ikimokyklinio, priešmokyklinio, pradinio, pagrindinio ir vidurinio ugdymo programas, visuomenės sveikatos stiprinimas, visuomenės sveikatos stebėseną; neveiksnių asmenų būklės peržiūrėjimo užtikrinimas.

- 12 proc. apskaičiuoto asignavimų poreikio personalui išlaikyti (lėšų poreikis darbo vietai išlaikyti, išlaidos ryšiams, komandiruotėms, kvalifikacijai tobulinti ir pan.)<sup>42</sup>;
- 0,25 koeficientas nuo darbo užmokesčio kitoms išlaidoms<sup>43</sup>;
- 580 Eur darbo vietai išlaikyti<sup>44</sup>;
- 15 proc. kitoms išlaidoms nuo darbo užmokesčio išlaidų<sup>45</sup>.

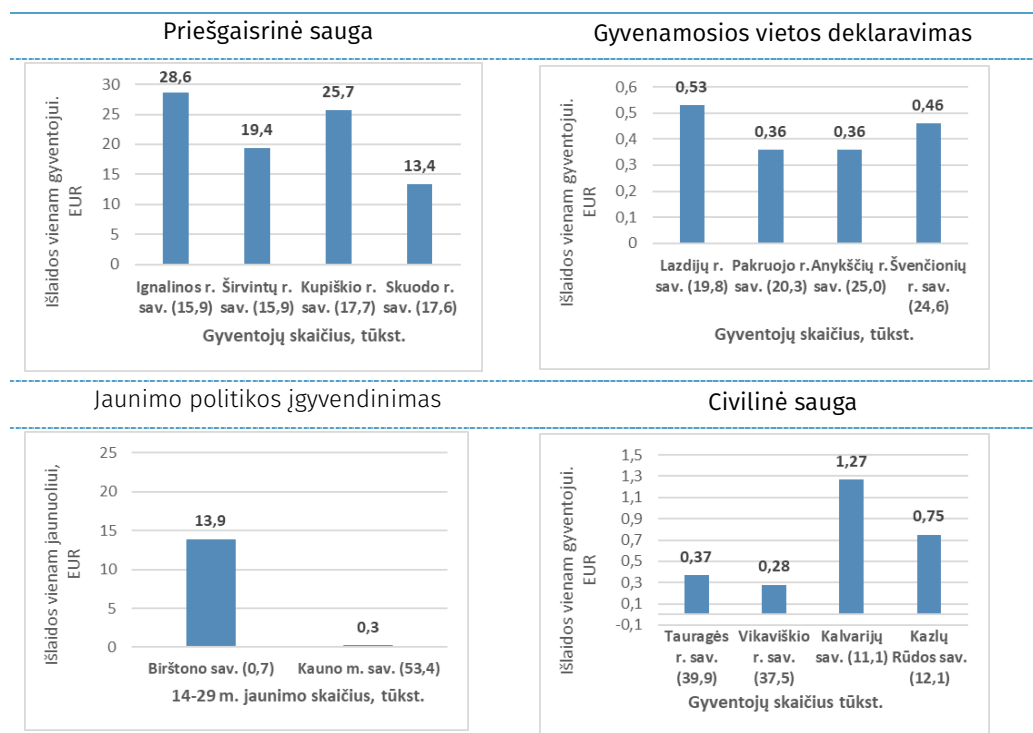
49. Funkcijos pagal esmę ir veiklos sritis yra skirtingos, bet dalis išlaidų, tokių kaip darbo užmokestis, darbo vietų išlaikymo ir kitos administravimo išlaidos, yra būdingos visoms funkcijoms, todėl jų apskaičiavimo bendrieji principai (gairės) sudarytų prielaidas institucijoms parengti metodikas, pagal kurias būtų vienodai apskaičiuojamas lėšų poreikis.

50. Institucijos periodiškai neperžiūri lėšų poreikio apskaičiavimo metodikų. Keičiantis gyventojų poreikiams, ekonominėms-socialinėms sąlygoms, funkcijų organizavimui (pvz., daugėjant elektroninių paslaugų), keičiasi ir jų atlikimo kaštai, jų struktūra. Nustatėme, kad audituojamu laikotarpiu iš esmės tikslinti tik dviejų funkcijų<sup>46</sup> lėšų poreikio apskaičiavimo rodikliai.

51. Esant tokiai lėšų poreikio valstybinėms funkcijoms vykdyti skaičiavimo tvarkai:

- Tai pačiai valstybinei funkcijai vykdyti savivaldybėms skiriamas skirtingas finansavimas (11 pav.).

11 pav. Netolygus savivaldybių funkcijų finansavimo pavyzdžiai



<sup>42</sup> Dalyvavimas rengiant ir vykdant mobilizaciją, demobilizaciją, priimančiosios šalies paramą.

<sup>43</sup> Žemės ūkio produkcijos kvotų administravimas; žemės ūkio valdų ir ūkininkų ūkių registravimas; žemės ūkio naudmenų ir pasėlių deklaravimo darbų administravimas, traktorių, savaeigių ir žemės ūkio mašinų bei priekabų registravimas ir techninė priežiūra; kaimo plėtros priemonių įgyvendinimo administravimas.

<sup>44</sup> Jaunimo politikos įgyvendinimas.

<sup>45</sup> Civilinė sauga.

<sup>46</sup> Visuomenės sveikatos priežiūra savivaldybės teritorijoje esančiose ikimokyklinio ugdymo, bendrojo ugdymo mokyklose ir profesinio mokymo įstaigose ugdomų mokinių pagal ikimokyklinio, priešmokyklinio, pradinio, pagrindinio ir vidurinio ugdymo programas, visuomenės sveikatos stiprinimas, visuomenės sveikatos stebėseną; neveiksnių asmenų būklės peržiūrėjimo užtikrinimas.

- Tam tikrais atvejais perduotoms valstybinėms funkcijoms vykdyti skiriamų biudžeto lėšų nepakanka ir savivaldybės dalį vykdymo finansuoja savo biudžetų lėšomis.

#### Savivaldybių pateikti pavyzdžiai

- Socialinės globos teikimo asmenims su sunkia negalia užtikrinimui lėšų poreikis skaičiuojamas pagal nustatytą dydį, t. y. 1 asmeniui lėšų poreikiui skaičiuoti numatyta 7,2 BSI (bazinė socialinė išmoka 38 Eur\*7,2=273,6 Eur). Faktiškai 1 asmens išlaikymas šiuo metu vidutiniškai kainuoja apie 400 Eur per mėnesį, todėl skiriamų lėšų nepakanka.
- Civilinės būklės aktų registravimo funkcijai atlikti reikiamų lėšų poreikis apskaičiuojamas pagal metodikoje nurodytą formulę, kuri neapima visų teisės aktuose nustatytų būtinų vykdyti veiklų ir civilinės metrikacijos įstaigoms pavestų asmenims teikti paslaugų. Taip apskaičiavus lėšų poreikį, savivaldybėms skiriamų lėšų nepakanka funkcijai vykdyti.
- Neveiksnių asmenų būklės peržiūrėjimo užtikrinimui lėšų poreikis skaičiuojamas tik komisijos darbui pagal protokole užfiksuotą posėdžio trukmę. Jei darbuotojas atlieka kitas veiklas, būtinas tinkamai vykdyti šią funkciją, jos nefinansuojamos valstybės biudžeto lėšomis.

52. Nustatėme, kad valstybės institucijos nevaldo informacijos, kiek savivaldybėms faktiškai kainuoja valstybinių funkcijų vykdymas, t. y. kokia apimtimi prisideda savivaldybės savo biudžeto lėšomis. 12 (iš 36) funkcijų vykdymą kuruojančių 7-ių valstybės institucijų duomenimis, skiriamų valstybės biudžeto dotacijų nepakanka ir savivaldybės dalį funkcijos vykdymo finansuoja savo biudžetų lėšomis. Tik 2 (iš 7) valstybės institucijos pateikė informaciją apie 3 (iš 12) funkcijų vykdymą: 2015–2017 m. laikotarpiu jos panaudojo 1,7 mln. Eur savo biudžetų lėšų valstybinių funkcijų vykdymui. Kitos valstybės institucijos nurodė, kad informacijos nevaldo arba turi duomenis, tačiau jie nepatikimi.
53. Užsienio šalys dažnai vertina ne prognozuojamas, o standartinės išlaidas – kiek lėšų reikia savivaldybių funkcijoms vykdyti. Tai leidžia žinoti, kurios savivaldybės išlaidauja ir galėtų optimizuoti išlaidas. Pavyzdžiui, Danijoje ir Švedijoje išlaidos vertinamos standartinių kaštų metodu: kiekvienoje savarankiškų (iš savivaldos biudžetų finansuojamų) funkcijų grupėje vidutinės visų savivaldybių išlaidos palyginamos su vienos savivaldybės išlaidomis, o galutinė išlaidų poreikio suma apskaičiuojama padauginus vidutinės išlaidas per šią paslaugą gaunančių vienetų skaičių (pvz., gyventojai, kilometrai kelių ar kvadratiniai metrai užstatytos teritorijos). Konkrečios savivaldybės išlaidos su vidurkiu lyginamos savivaldybių grupėje, atsižvelgiant į demografinės, fizinės ir socialinės struktūros veiksnius, kuriems savivaldybės negali daryti tiesioginės įtakos.

### 2.3. Savivaldybės neturi galimybės ribotus valstybės finansinius išteklius skirti efektyvesniam valstybinių funkcijų vykdymui

54. Savivaldybės valstybės biudžeto lėšas naudoja ir atsiskaito už jų panaudojimą pagal valstybės institucijų nustatytas lėšų naudojimo tvarkas. Naudojimo reglamentavimas turi užtikrinti, kad lėšos būtų naudojamos funkcijoms vykdyti, jų panaudojimas būtų kontroliuojamas, orientuotas į veiklos rezultatus ir skatinti savivaldybes funkcijas vykdyti efektyviau.

55. Institucijos yra patvirtinusios 25 (iš 36) funkcijų valstybės biudžeto dotacijų naudojimo tvarkas. 11 funkcijų<sup>47</sup> (30 proc.) – nereglamentuotas.
56. Įvertinę 25 tvarkas nustatėme, kad nėra vienodų lėšų panaudojimo reglamentavimo nuostatų. Valstybės institucijos lėšų panaudojimą reglamentuoja savo nuožiūra, nustatydamos skirtingas tvarkas:
- Vienose jų nustatytas nebaigtinis galimų finansuoti išlaidų grupių sąrašas. Taip savivaldybės gali savo nuožiūra apmokėti kai kurias išlaidas, susijusias su funkcijos vykdymu.

#### Lėšų panaudojimo reglamentavimo pavyzdžiai (1)

- Archyvinių dokumentų tvarkymo funkcijai atlikti skirtas lėšas savivaldybės turi naudoti pagal tikslinę paskirtį, teisės aktų nustatyta tvarka.
  - Neveiksnių asmenų būklės peržiūrėjimo užtikrinimas – valstybės biudžeto dotacijos skiriamos savivaldybėms Neveiksnių asmenų būklės peržiūrėjimo komisijos veiklai apmokėti, komisijos sekretoriato funkcijų vykdymui; kitoms išlaidoms (išskyrus išlaidas ilgalaikiam materialiam ir nematerialiam turtui įsigyti).
- 
- Kitose tvarkose nustatytas baigtinis galimų finansuoti išlaidų grupių sąrašas ir išlaidų dydis arba taikomi papildomi reikalavimai, kurie apriboja savivaldybių galimybes spręsti, kokias su funkcijos vykdymu susijusias išlaidas finansuoti.

#### Lėšų panaudojimo reglamentavimo pavyzdžiai (2)

Lėšų panaudojimo reglamentavime ne tik nurodoma, kokioms išlaidų rūšims pagal klasifikaciją gali būti naudojamos valstybės biudžeto dotacijos, tačiau nustatyti papildomi apribojimai, pvz. ryšio, šildymo, elektros energijos, vandentiekio ir kanalizacijos paslaugų išlaidoms apmokėti lėšos naudojamos tik po to, kai savivaldybių administracijos direktoriai nustato ir suderina su Socialinių paslaugų priežiūros departamentu šių išlaidų apskaičiavimo tvarką; materialiojo turto paprastojo remonto išlaidos apima tik už socialinei paramai administruoti skirtas lėšas įsigyto turto remonto ir priežiūros išlaidas, o programinės įrangos, naudojamos socialinės paramos administravimui, išlaidos turi būti suplanuotos ir naudojamos neviršijant 290 Eur limito:

- socialinių išmokų ir kompensacijų, išskyrus socialinę pašalpą ir kompensacijas, nustatytas Lietuvos Respublikos piniginės socialinės paramos nepasiturintiems gyventojams įstatyme, skaičiavimas ir mokėjimas,
- mokinių nemokamo maitinimo savivaldybės įsteigtose mokyklose ir savivaldybės teritorijoje įsteigtose nevalstybinėse mokyklose administravimas ir nepasiturinčių šeimų mokinių, deklaravusių gyvenamąją vietą arba gyvenančių savivaldybės teritorijoje, aprūpinimo mokinio reikmenimis administravimas,
- socialinės globos teikimo asmenims su sunkia negalia užtikrinimas,
- dalyvavimas rengiant ir įgyvendinant darbo rinkos politikos priemones ir gyventojų užimtumo programas lėšų panaudojimo tvarkose.

57. Teisės aktuose nenumatyta galimybė savivaldybėms įsigyti ilgalaikį turtą valstybinėms funkcijoms vykdyti. Šią problemą Valstybės kontrolė kėlė 2015 m. valstybinio audito

<sup>47</sup> Įstatymų priskirtų registrų tvarkymas ir duomenų teikimas valstybės registrams, dalyvavimas valdant valstybinius parkus, valstybinės kalbos vartojimo ir taisyklingumo kontrolė, statistikos duomenų teikimas, dalyvavimas organizuojant įstatymų numatytus rinkimus ir referendumus, dalyvavimas rengiant gyventojų apklausas ir kitokias įstatymų numatytas pilietines (gyventojų) iniciatyvas, dalyvavimas atliekant gyventojų ir būstų, taip pat kitus visuotinius surašymus, gyvenamosios vietos deklaravimo duomenų ir gyvenamosios vietos neturinčių asmenų apskaitos duomenų tvarkymas, informacijos apie savivaldybės institucijų ir savivaldybės kontroliuojamų įmonių, atitinkančių Vyriausybės nustatytus kriterijus, finansinius santykius ir apie įmones, privalančias tvarkyti atskiras sąskaitas, kaupimas, saugojimas ir teikimas Europos Komisijai Vyriausybės nustatyta tvarka, antrinės sveikatos priežiūros organizavimas įstatymų nustatytais atvejais ir tvarka, radiacinė sauga.

ataskaitoje<sup>48</sup>: civilinės saugos funkcijos metodikoje nenumatyta galimybė įsigyti ilgalaikį turta, reikalingą užtikrinti tinkamą funkcijos vykdymą (pvz.: sugedus sirenai, įsigyti naują, pakeisti keletą blogos būklės sirenų naujomis, papildomai įsigyti sirenų, reikalingų tinkamam funkcijos vykdymui ir pan.). Be to, ir kitų valstybinių auditų metu<sup>49</sup> buvo pastebėta, kad savivaldybėms reikalinga įsigyti įvairaus pavienio ilgalaikio turto priešgaisrinės saugos, žemės ūkio funkcijoms vykdyti. Finansų ministerija 2016 m. Vyriausybės kanceliarijai (Viešojo valdymo tobulinimo komisijai)<sup>50</sup> teikė siūlymą ministerijoms rekomenduoti patikslinti lėšų panaudojimo tvarką, t. y. numatyti galimybę įsigyti ilgalaikį turta, bet situacija nepasikeitė.

58. Tokia valstybės biudžeto lėšų naudojimo tvarka, kai savivaldybės lėšas gali naudoti tik konkrečioms išlaidų grupėms, nesudaro sąlygų savivaldybėms pasirinkti alternatyvių ir efektyvesnių funkcijų vykdymo būdų ir lėšas naudoti lanksčiai. Jei vykdančios funkcijas, savivaldybės patiria tvarkose nenumatytų išlaidų, jas turi dengti savo lėšomis arba funkcijas vykdyti tokiu būdu ir apimtimi, kuria yra finansuojama valstybės biudžeto lėšomis. Esamas reglamentavimas nesudaro galimybių savivaldybėms atsižvelgti į vietos sąlygas ir ribotus finansinius išteklius nukreipti optimaliam vietos savivaldos gyventojų poreikių patenkinimui, todėl savivaldybės nėra motyvuojamos funkcijas vykdyti efektyviau. Jei įgaliojimus deleguoja centrinė valdžia, vietinė valdžia turi teisę įgyvendinti juos savo nuožiūra kaip galima labiau atsižvelgiant į vietos sąlygas<sup>51</sup>.
59. 2017 m. savivaldybės nepanaudojo 6,3 mln. Eur gautų valstybės biudžeto dotacijų. Savivaldybės negalėjo įsigyti būtino ilgalaikio turto, kitų tvarkose nenumatytų prekių ir paslaugų, reikalingų tinkamai vykdyti valstybines funkcijas, ar svarstyti alternatyvius funkcijų vykdymo būdus ir taip gyventojams suteikti daugiau ir kokybiškesnių viešųjų paslaugų.
60. Kai kuriais atvejais egzistuoja geroji teisinio reglamentavimo praktika, leidžianti lanksčiau naudoti lėšas funkcijoms vykdyti, pasirenkant vietos sąlygas optimaliai atitinkančią funkcijų vykdymo būdą. Pavyzdžiui, Valstybės garantuojamos teisinės pagalbos įstatyme įtvirtinta galimybė savivaldybėms pačioms teikti pirminės teisinės pagalbos paslaugas arba įsigyti advokatų arba viešųjų įstaigų paslaugas<sup>52</sup>. 2017 m. Kauno m. ir Tauragės r. savivaldybės funkcijos vykdymą organizavo, įsigydamos paslaugą. Teisingumo ministerijos duomenimis, savivaldybėms pakako skirtų valstybės biudžeto dotacijų, o Kauno m. savivaldybė dalį valstybės biudžeto lėšų sutaupė.

## 2.4. Savivaldybės atsiskaito už vykdytas veiklas, o ne rezultatus

61. Savivaldybės, vykdydamos valstybines funkcijas, už veiklos rezultatus atsiskaito valstybės institucijų nustatyta tvarka. Tvarkose nurodyta ir veiklos ataskaitose teikiama pagrindinė informacija apie suteiktas viešąsias paslaugas yra kiekybinė. Nėra informacijos, kokių kokybinių veiklos rezultatų buvo pasiekta, kad juos būtų galima įvertinti.

<sup>48</sup> 2015-09-30 valstybinio audito ataskaita Nr. FA-P-60-11-33-1 „Dėl Lietuvos Respublikos savivaldybėse atlikto finansinio (teisėtumo) audito rezultatų“.

<sup>49</sup> Valstybinio audito ataskaitos: 2013-12-20 Nr. VA-P-40-9-22 „Ar priešgaisrinės gelbėjimo pajėgos tinkamai pasirengusios gesinti gaisrus“, 2013-09-30 Nr. FA-P-30-1-32 „Dėl Lietuvos Respublikos savivaldybėse atlikto finansinio (teisėtumo) audito“.

<sup>50</sup> Finansų ministerijos 2016-04-08 raštas Nr. ((2.11-04)-5K-1600078)-6K-1602769 „Dėl valstybinių funkcijų finansavimo“.

<sup>51</sup> Europos vietos savivaldos chartija, 4 str. 5 p.

<sup>52</sup> Valstybės garantuojamos teisinės pagalbos įstatymas, 8 str.

## Atsiskaitymo už veiklos rezultatus pavyzdžiai

- Sveikatos apsaugos ministerijoje atsiskaitymą už visuomenės sveikatos stiprinimo ir stebėsenos funkcijos vykdymą reglamentuoja ministro patvirtinta tvarka<sup>53</sup>. Joje numatyta, kad tai funkcijos vykdymo vertinimo kriterijų ataskaita, bet faktiškai pateikiama informacija apie savivaldybių planuotas ir atliktas veiklas (organizuotus renginius, juose dalyvavusių asmenų skaičių, išleistus leidinius ir jų tiražą ir kt.), tačiau nevertinama, kokie rezultatai pasiekti.
- Priešgaisrinės apsaugos ir gelbėjimo departamentas yra patvirtinęs Savivaldybių priešgaisrinių tarnybų veiklos kokybinių ir kiekybinių rodiklių aprašą, kuriame nustatyti veiklos rodikliai: ugniagesių komandų išvykčių, pakartotinių išvykčių, savanorių ugniagesių skaičius, komandų reagavimo laikas, išvykčių pagal aliarmo signalą kaina ir kt. Tačiau šie rodikliai yra kiekybiniai ir neorientuoti į kokybinių veiklos rezultatų vertinimą.

62. Nesant savivaldybėms nustatytų tikslų ir jų pasiekimą vertinančių rodiklių, o veiklos ataskaitose teikiant tik kiekybinio pobūdžio informaciją apie atliktas veiklas, nėra galimybės objektyviai įvertinti kokybinių veiklos rezultatų, valstybės institucijos ir savivaldybės skirtingai supranta, kokie tikslai turėtų būti pasiekti. Taip finansuojamas funkcijos vykdymo procesas, bet ne rezultatas. Todėl negalima priimti sprendimų, siekiant pagerinti veiklą ir jos rezultatus. Tas pačias problemas valstybės lygiu atskleidė valstybinis auditas „Programinio biudžeto sistema: strateginių veiklos planų sudarymas ir įgyvendinimo stebėseną“<sup>54</sup>.

<sup>53</sup> Sveikatos apsaugos ministro 2014-11-10 įsakymas Nr. V-1154 „Dėl Valstybės biudžeto specialiosios tikslinės dotacijos, skiriamos savivaldybių biudžetams Sveikatos apsaugos ministerijos kuruojamoms valstybinėms (valstybės perduotoms savivaldybėms) visuomenės sveikatos priežiūros funkcijoms vykdyti, planavimo, paskirstymo, naudojimo ir atsiskaitymo už ją tvarkos aprašo patvirtinimo“.

<sup>54</sup> 2016-10-10 valstybinio audito ataskaita Nr. VA-P-60-2-17.

# REKOMENDACIJŲ ĮGYVENDINIMO PLANAS

Rekomendacijos eilės numeris ataskaitoje	Rekomendacija	Subjektas, kuriam pateikta rekomendacija	Veiksmas / Priemonės / Komentarai*	Rekomendacijos įgyvendinimo ir informavimo apie įgyvendinimą data*
1	Siekiant, kad savivaldybių vykdomų funkcijų sistema užtikrintų efektyvų ir rezultatyvų jų vykdymą:	Lietuvos Respublikos Vyriausybė	<b>1. Trumpojo laikotarpio veiksmai ir priemonės:</b> 1.1. Savivaldybių vykdomų funkcijų sistemos pokyčių kryptis siūlyti įtraukti į 2021–2030 metų nacionalinės pažangos programą;	2019 m II–IV ketv.
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. atlikti šių valstybės ir savivaldybių funkcijų peržiūrą, įvertinant jų skirstymo į valstybines ir savivaldybių funkcijas tikslingumą ir įvertinant savivaldybių funkcijų skirstymo į valstybines (valstybės perduotas savivaldybėms) ir savarankiškas tikslingumą, taip pat nustatyti tokio skirstymo esminius kriterijus:	
1.2	įvertinti funkcijų skirstymo į valstybines (valstybės perduotas savivaldybėms) ir savarankiškas funkcijas tikslingumą ir priimti sprendimus, reikalingus pokyčiams įgyvendinti (1-asis pagrindinis audito rezultatas);	Vidaus reikalų ministerija	1.2.1. savivaldybių valstybinės (valstybės perduotos savivaldybėms) funkcijos – priešgaisrinė sauga; peržiūros rezultatus pateikti Vyriausybei;	2019 m. IV ketv.
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).	Vidaus reikalų ministerija	1.2.2. savivaldybių valstybinės (valstybės perduotos savivaldybėms) funkcijos – dalyvavimas rengiant gyventojų apklausas ir kitokias įstatymų numatytas pilietines (gyventojų) iniciatyvas; peržiūros rezultatus pateikti Vyriausybei, prireikus – parengti ir pateikti Vyriausybei atitinkamų teisės aktų projektus;	2019 m. IV ketv.
		Sveikatos apsaugos ministerija	1.2.3. savivaldybių valstybinės (valstybės perduotos savivaldybėms) funkcijos – antrinės sveikatos priežiūros organizavimas ir greitosios medicinos pagalbos organizavimas; peržiūros rezultatus pateikti Vyriausybei;	2019 m. IV ketv.
		Socialinės apsaugos ir darbo ministerija	1.2.4. savivaldybių savarankiškosios funkcijos – socialinių paslaugų planavimas ir teikimas; peržiūros rezultatus pateikti Vyriausybei;	2019 m. IV ketv.
		Socialinės apsaugos ir darbo ministerija	1.3. atlikti Bazinių paslaugų šeimai pakete nustatytų paslaugų prieinamumo užtikrinimo savivaldybėse stebėseną;	2019 m. IV ketv.

Rekomendacijos eilės numeris ataskaitoje	Rekomendacija	Subjektas, kuriam pateikta rekomendacija	Veiksmas / Priemonės / Komentarai*	Rekomendacijos įgyvendinimo ir informavimo apie įgyvendinimą data*
		Vidaus reikalų ministerija	1.4. pateikti paraišką dėl 2014–2020 metų Europos Sąjungos fondų investicijų veiksmų programos 10 prioriteto „Visuomenės poreikius atitinkantis ir pažangus viešasis valdymas“ priemonių lėšomis finansuojamo projekto, kurio tikslas – nustatyti savivaldybių vykdomų funkcijų peržiūros kriterijus, sritis ir būdus. Patvirtinus finansavimą – įgyvendinamas projektas. Nepatvirtinus projekto finansavimo, numatyti kitus priemones ir būdus sisteminei savivaldybių funkcijų peržiūrai atlikti.	2019–2020 m.
		Lietuvos Respublikos Vyriausybė	<b>2. Vidutinio laikotarpio veiksmai ir priemonės:</b>	2020 m. I ketv.
		Ministerijos pagal kompetenciją	2.1. priimtas sprendimas dėl horizontaliojo pokyčių viešajame sektoriuje prioriteto – savivaldybių vykdomų funkcijų sistemos peržiūros – įtraukimo į 2021–2030 metų nacionalinės pažangos programą;	
		Ministerijos pagal kompetenciją	2.2. įtraukus savivaldybių vykdomų funkcijų peržiūrą į 2021–2030 metų nacionalinės pažangos programą, inicijuotos ir patvirtintos atskirų valstybės veiklos sričių plėtros programose šios priemonės ir jų įgyvendinimo terminai;	2020–2021 m.
		Ministerijos pagal kompetenciją	2.3. atsižvelgiant į savivaldybių vykdomų funkcijų peržiūros rezultatus, inicijuoti, parengti ir pateikti Vyriausybei pokyčiams reikalingų įstatymų, reglamentuojančių savivaldybių vykdomas funkcijas, pakeitimų projektai.	2021–2023 m.
2	Siekiant, kad savivaldybių vykdomų funkcijų finansavimo sistema motyvuotų savivaldybes veikti efektyviau ir siekti geresnių rezultatų:			
2.1	peržiūrėti esamą funkcijų finansavimo sistemą ir įvertinti galimas funkcijų vykdymo finansavimo alternatyvas, galinčias duoti geriausią poveikį jų vykdymui (2-asis pagrindinis audito rezultatas);	Lietuvos Respublikos Vyriausybė	Rekomendacija bus įgyvendinama kartu su 1 rekomendacija. Siekiant kompleksinio požiūrio į savivaldybių funkcijų sistemą, finansavimo sistemos peržiūra bus atliekama ir sprendimai, reikalingi pokyčiams įgyvendinti, priimami kartu su funkcijų peržiūra.	
2.2	nustatyti, kad skiriant finansavimą savivaldybėms, būtų nustatomi tikslai, siektini rodikliai ir rezultatai (2-asis pagrindinis audito rezultatas).	Finansų ministerija	Nustatyta tvarka, kaip skiriant valstybės biudžeto lėšas savivaldybėms nustatomi regionams bei savivaldybėms priskiriami tikslai, siektini rodikliai ir rezultatai.	2019 m. IV ketv.– 2020 m. I ketv.
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).	Finansų ministerija	Parengti rekomendacijas valstybės įstaigoms ir institucijoms dėl bendrųjų principų apskaičiuojant išlaidas valstybinėms funkcijoms vykdyti.	2019 m. IV ketv.– 2020 m. I ketv.

Rekomendacijos eilės numeris ataskaitoje	Rekomendacija	Subjektas, kuriam pateikta rekomendacija	Veiksmas / Priemonės / Komentarai*	Rekomendacijos įgyvendinimo ir informavimo apie įgyvendinimą data*
--	---------------	--	------------------------------------	--

\* – priemonės ir terminus rekomendacijoms įgyvendinti pateikė Lietuvos Respublikos Vyriausybės kanceliarija.  
Atstovas ryšiams, atsakingas už Valstybės kontrolės informavimą apie rekomendacijų įgyvendinimą plane nustatytais terminais:  
Lietuvos Respublikos Vyriausybės kanceliarijos Viešojo valdymo grupės vadovė Jurgita Žilinskienė  
Tel. +370 70663979 el. p. jurgita.zilinskiene@lr.lt

Departamento direktorė

Jurgita Grebenkoviėnė

Vyriausioji valstybinė auditorė

Rasa Rakauskienė

# PRIEDAI

Valstybinio audito ataskaitos  
„Ar savivaldybių vykdomų  
funkcijų sistema sudaro  
sąlygas joms veikti efektyviai?“  
1 priedas

## Audito apimtis ir metodai

### Audito 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; Finansų ministerija; kitos ministerijos, formuojančios politiką joms priskirtose valdymo srityse; kitos institucijos, kuriojančios perduotų funkcijų vykdymą; 60 savivaldybių (20 atsirinktų audituoti savivaldybių).

Audituojamas laikotarpis – 2016–2018 m. I pusmetis. Siekdami tiksliau įvertinti savivaldybių funkcijų sistemos kaitą, naudojome ir kitų metų duomenis.

Auditas atliktas pagal Valstybinio audito reikalavimus<sup>55</sup> ir tarptautinius aukščiausiųjų audito institucijų standartus<sup>56</sup>.

### Audito duomenų rinkimo ir vertinimo metodai

Audito ataskaitos skyrius / poskyris	Taikyti duomenų rinkimo ir vertinimo metodai	Tikslas
Savivaldybių funkcijų sistema yra neveiksminga	Dokumentų peržiūra – nagrinėjome: – Subnational Governments around the world: Structure and finance, OECD/UCLG (2016); – Vilniaus politikos analizės instituto parengtą Savivaldybių gerovės indeksą (2018 m.); – Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo nutarimus; – 2014–2018 m. I ketv. AAI atliktų 49 valstybinių auditų ataskaitas; – 2017 m. valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų vykdymo ataskaitas; – užsienio šalių praktiką.	Įvertinti centrinės valdžios ir vietos savivaldos funkcijų pasiskirstymą, 10 valstybės veiklos sričių atliekamų funkcijų apimtį
Savivaldybių funkcijų sistema neužtikrina	Dokumentų peržiūra – nagrinėjome: – Valstybės pažangos strategiją „Lietuva 2030“; – Nacionalinę pažangos programą (Vyriausybės 2012-11-28 nutarimas Nr. 1482);	Įvertinti, ar funkcijų pasiskirstymas tarp centrinės valdžios ir vietos savivaldos užtikrina, kad

<sup>55</sup> Valstybės kontrolieriaus 2002-02-21 įsakymas Nr. V-26 „Dėl Valstybinio audito reikalavimų patvirtinimo“.

<sup>56</sup> 3000-asis TAAIS „Veiklos audito standartas“, <http://www.vkontrolė.lt/page.aspx?id=350>.

Audito ataskaitos skyrius / poskyris	Taikyti duomenų rinkimo ir vertinimo metodai	Tikslas
<p>efektyvaus jų vykdymo</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- XVII Vyriausybės programą (Seimo 2016-12-13 nutarimas Nr. XIII-82);</li> <li>- Viešojo saugumo plėtros 2015–2025 m. programą (Seimo 2015-05-07 nutarimas Nr. XII-1682);</li> <li>- Kitų sričių strateginius dokumentus (sveikatos apsaugos, šilumos ūkio plėtros, vaiko teisių apsaugos ir kt.);</li> <li>- Vietos savivaldos įstatymą;</li> <li>- 2014–2018 m. vietos savivaldos įstatymo 5–7 str. pakeitimus ir aiškinamuosius raštus;</li> <li>- Atsirinktų funkcijų vykdymą reglamentuojančius specialiuosius įstatymus ir poįstatyminius teisės aktus, pavyzdinius pareigybių nuostatus;</li> <li>- Valstybės institucijų ir savivaldybių atitinkamų įstaigų nuostatus bei atitinkamus pareigybių aprašymus dėl funkcijų dubliavimosi;</li> <li>- 13 valstybės institucijų 2017–2019 m. strateginius veiklos planus;</li> <li>- 13 valstybės institucijų nustatytas 25 atsiskaitymo už valstybinių funkcijų vykdymą tvarkas;</li> <li>- 13 valstybės institucijų pateiktas savivaldybių ataskaitas už veiklos rezultatus;</li> <li>- Vidaus reikalų ir Finansų ministerijos nuostatus;</li> <li>- 2015 m. atliktos valstybinių funkcijų peržiūros ataskaitą;</li> <li>- Viešojo valdymo tobulinimo komisijos 2015 m. protokolus;</li> <li>- Užsienio šalių praktiką;</li> <li>- AAI valstybinio audito ataskaitas, susijusias su savivaldybių vykdomų funkcijų vertinimu;</li> <li>- Kitus valstybės institucijų dokumentus.</li> </ul> <p>Duomenų analizė – analizavome:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Vidaus reikalų ministerijos pateiktus duomenis dėl funkcijų įtvirtinimo ir jų vykdymo;</li> <li>- 12 valstybės institucijų pateiktus duomenis dėl funkcijų įtvirtinimo ir jų vykdymo;</li> <li>- Lietuvos savivaldybių asociacijos pateiktus atsakymus į klausimyną dėl funkcijų įtvirtinimo ir jų vykdymo;</li> <li>- 20 savivaldybių (atrinktų audituoti) pateiktus atsakymus ir duomenis į klausimyną dėl funkcijų įtvirtinimo ir jų vykdymo;</li> <li>- 40 savivaldybių (neatrinktų audituoti) pateiktus atsakymus į klausimyną dėl funkcijų įtvirtinimo ir jų vykdymo.</li> </ul> <p>Apklausa – tyrimo metu dėl savivaldybių vykdomų funkcijų el. paštu buvo išsiųsti atitinkami klausimynai:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 20 savivaldybių (apie savivaldybių funkcijų sistemą ir atrinktas audituoti funkcijas);</li> <li>- 40 savivaldybių (apie savivaldybių funkcijų sistemą);</li> <li>- 13 valstybės institucijų;</li> <li>- Lietuvos savivaldybių asociacijai;</li> </ul> <p>Apklausa vyko 2 mėn.</p> <p>Pokalbis – vyko pokalbiai su 8 valstybės institucijų atstovais.</p>	<p>savivaldybių įsipareigojimai ir atsakomybė valstybei ir gyventojams būtų konkretūs ir aiškūs, t.y. įvertinti: ar aiškiai apibrėžta funkcijos samprata; ar nustatyti kriterijai bei motyvai, kaip funkcijos paskirstomos; ar funkcijų teisinis reguliavimas užtikrina atsakomybių paskirstymą; ar veiklos nesidubliuoja (neatliekamos tapačios veiklos); ar nustatomi savivaldybėms tikslai; ar funkcijų sistema koordinuojama ir tobulinama.</p>
<p>Finansavimo sistema nesudaro prielaidų savivaldybėms gyventojams teikti kokybiškesnes, įvairesnes ir poreikius atitinkančias viešąsias paslaugas</p>	<p>Dokumentų peržiūra – nagrinėjome:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 2016–2018 m. Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybių biudžetų rodiklių įstatymą;</li> <li>- Biudžeto sandaros įstatymą ir poįstatyminius aktus, reglamentuojančius biudžeto formavimą;</li> <li>- 11 valstybės institucijų patvirtintas 29 valstybinių funkcijų lėšų poreikio apskaičiavimo metodikas;</li> <li>- Užsienio šalių praktiką;</li> <li>- 13 valstybės institucijų patvirtintas 25 valstybės biudžeto dotacijų naudojimo ir atsiskaitymo tvarkas;</li> <li>- AAI valstybinio audito ataskaitas, susijusias su savivaldybių vykdomų funkcijų vertinimu;</li> </ul>	<p>Įvertinti: ar valstybės institucijų nustatytos valstybės biudžeto lėšų poreikio apskaičiavimo metodikos parodo lėšų poreikį valstybinėms funkcijoms vykdyti; ar valstybės institucijos žino kiek faktiškai kainuoja valstybinių funkcijų vykdymas; ar valstybės biudžeto lėšų panaudojimo reglamentavimas skatina</p>

Audito ataskaitos skyrius / poskyris	Taikyti duomenų rinkimo ir vertinimo metodai	Tikslas
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Konstitucinio Teismo nutarimus dėl lėšų skyrimo ir jų panaudojimo;</li> <li>- 2016 m. Vyriausybės kanceliarijai (Viešojo valdymo tobulinimo komisijai) Finansų ministerijos 2016-04-08 raštą Nr. ((2.11-04)-5K-1600078)-6K-1602769 „Dėl valstybinių funkcijų finansavimo“, kuriame teiktas siūlymas ministerijoms patikslinti lėšų poreikio apskaičiavimo metodikas, numatant galimybę įsigyti ilgalaikį turtą;</li> <li>- Finansų ministerijos 2013-12-12 raštą dėl rekomendacijų valstybės institucijoms teikimo, siekiant suvienodinti atsiskaitymo periodiškumą ir terminus, taip sumažinant savivaldybių administracinę naštą;</li> <li>- kiti valstybės institucijų dokumentai.</li> </ul>	<p>savivaldybes veikti efektyviau.</p> <p>Nustatyti, ar vertinamas finansinių valstybės biudžeto intervencijų poveikis savarankiškųjų funkcijų vykdymui.</p>
	<p>Duomenų analizė – analizavome:</p>	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 2016–2017 m. gautas ir panaudotas valstybės biudžeto lėšas savivaldybių funkcijoms vykdyti;</li> <li>- 2016–2018 m. valstybės ir savivaldybių biudžetų rodiklių įstatymu skirtas STD funkcijoms vykdyti;</li> <li>- 2016–2017 m. savivaldybių biudžetų gautas pajamas (1 sav. forma);</li> <li>- 29 valstybinių funkcijų lėšų poreikio apskaičiavimo metodikose nurodytus rodiklius;</li> <li>- valstybės institucijų pateiktus paaiškinimus dėl 15 valstybinių funkcijų metodikose nurodytų neaiškių rodiklių;</li> <li>- 20 savivaldybių (atrinktų audituoti) pateiktus atsakymus į klausimyną dėl metodikų teisingumo;</li> <li>- 13 valstybės institucijų pateiktus duomenis apie savivaldybių prisidėjimą savo biudžetų lėšomis vykdant valstybines funkcijas;</li> <li>- 20 savivaldybių (atrinktų audituoti) atsakymus dėl atsiskaitymo terminų ir periodiškumo už panaudotas valstybės biudžeto dotacijas;</li> <li>- 20 savivaldybių (atrinktų audituoti) atsakymus dėl papildomų duomenų teikimo valstybės institucijoms.</li> </ul>	
	<p>Apklausa – tyrimo metu dėl savivaldybių vykdomų funkcijų el. paštu buvo išsiųsti atitinkami klausimynai:</p>	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 20 savivaldybių (apie funkcijų sistemą ir atrinktas audituoti funkcijas);</li> <li>- 40 savivaldybių (apie funkcijų sistemą);</li> <li>- 13 valstybės institucijų;</li> <li>- Lietuvos savivaldybių asociacijai.</li> </ul>	
	<p>Apklausa vyko 2 mėn.</p>	
	<p>Pokalbis – vyko pokalbiai su 8 valstybės institucijų atstovais.</p>	

Valstybinio audito ataskaitos  
 „Ar savivaldybių vykdomų  
 funkcijų sistema sudaro  
 sąlygas joms veikti efektyviai?“  
 2 priedas

## Savivaldybių vykdomų funkcijų paskirstymas pagal valstybės veiklos sritis

Veiklos sritis	Valstybės funkcijos	Savivaldybių funkcijos	
		Valstybinės (perduotos vykdyti savivaldybėms)	Savarankiškosios funkcijos
<b>Gynyba</b>	Krašto apsauga; Dalyvavimas tarptautinėse karinėse operacijose ir misijose; Gynybos politika; Nacionalinio saugumo ir gynybos interesams naudojamų elektroninių ryšių ir informacinių sistemų plėtojimo ir saugumo politika; įslaptintos informacijos apsaugos politika; valstybės informacinių išteklių saugos politika; kibernetinio saugumo politika; Civilinė sauga.	Dalyvavimas rengiant ir vykdam mobilizaciją, demobilizaciją, priimančiosios šalies paramą; Civilinė sauga.	
<b>Viešoji tvarka ir visuomenės apsauga</b>	Viešasis saugumas: viešoji tvarka, vidaus tarnyba, priešgaisrinė sauga ir gelbėjimo darbai, valstybės sienos apsauga, ginklų, šaudmenų, sprogmenų ir specialiųjų priemonių apyvarta, saugomo asmens statusą turinčių asmenų apsauga; Migracija; Asmens teisių ir laisvių apsauga: teisinės paslaugos, vartotojų teisių apsauga, asmens duomenų apsauga, pramoninės nuosavybės apsauga; Baudžiamoji ir bausmių vykdymo politika.	Priešgaisrinė sauga; Valstybės garantuojamos pirminės teisinės pagalbos teikimas.	Dalyvavimas, bendradarbiavimas užtikrinant viešąją tvarką, kuriant ir įgyvendinant nusikaltimų prevencijos priemones.
<b>Sveikatos apsauga</b>	Antrinė ir tretinė asmens sveikatos priežiūra; Visuomenės sveikatos priežiūra; Farmacinė veikla.	Visuomenės sveikatos priežiūra savivaldybės teritorijoje esančiose ikimokyklinio ugdymo, bendrojo ugdymo mokyklose ir profesinio mokymo įstaigose ugdomų mokinių pagal ikimokyklinio, priešmokyklinio, pradinio, pagrindinio ir vidurinio ugdymo programas, visuomenės sveikatos stiprinimas, visuomenės sveikatos stebėseną; Antrinės sveikatos priežiūros organizavimas įstatymų nustatytais atvejais ir tvarka; Radiacinė sauga; Neveiksnių asmenų būklės peržiūrėjimo užtikrinimas.	Pirminė asmens ir visuomenės sveikatos priežiūra (įstaigų steigimas, reorganizavimas, likvidavimas, išlaikymas), išskyrus visuomenės sveikatos priežiūrą savivaldybės teritorijoje esančiose ikimokyklinio ugdymo, bendrojo ugdymo mokyklose ir profesinio mokymo įstaigose ugdomų mokinių pagal ikimokyklinio, priešmokyklinio, pradinio, pagrindinio ir vidurinio ugdymo programas, visuomenės sveikatos stiprinimą ir visuomenės sveikatos stebėseną; Savivaldybių sveikatinimo priemonių planavimas ir įgyvendinimas; parama

Veiklos sritis	Valstybės funkcijos	Savivaldybių funkcijos	
		Valstybinės (perduotos vykdyti savivaldybėms)	Savarankiškosios funkcijos
			savivaldybės gyventojų sveikatos priežiūrai; Savivaldybėms priskirtas triukšmo prevencijos ir triukšmo valstybinio valdymo įgyvendinimas.
<b>Ekonomika</b>	<p>Transportas: keleivių ir krovinių vežimas geležinkelių, valstybinių kelių, jūrų, vidaus vandens, oro transportu; transporto infrastruktūros plėtra; saugaus eismo organizavimas;</p> <p>Elektroninių ryšių ir pašto paslaugų infrastruktūros plėtra;</p> <p>Teritorijų planavimas ir priežiūra – nustato reikalavimus, dalyvauja planavimo procedūrose, organizuoja LR teritorijos plano ir regionų planų rengimą ir kt.;</p> <p>Urbanistika ir architektūra, Statyba ir jos priežiūra – rengia ir tvirtina normatyvinius statybos dokumentus, statybos produktų atitikties vertinimą, pastato energetinio efektyvumo sertifikavimą. Vykdo valstybinę statybos priežiūrą;</p> <p>Gyvenamųjų pastatų valdymas, priežiūra ir atnaujinimas – rengia ir vykdo būsto strategijos ir programų įgyvendinimo stebėseną, dalyvauja įgyvendinant energijos taupymo efektyvumo programas;</p> <p>Žemės ir maisto ūkis ir kaimo plėtra – rengia ir diegia nacionalines maisto kokybės schemą, organizuoja žemdirbių tęstinius mokymus, organizuoja geros kokybės produktų sertifikavimą, organizuoja pieno kvotų sistemos taikymą, nustato pieno pardavimo perdirbti tvarką; koordinuoja ūkinių gyvūnų registravimą ir ženklimą, jautienos ir veršienos ženklavimo taikymą, koordinuoja gyvulių veislininkystę ir jos kontrolę ir kt.;</p> <p>Žuvininkystė;</p> <p>Žemės tvarkymas: žemės reforma, žemėtvarka, geodezija, kartografija, nekilnojamojo turto kadastras, žemės naudojimo valstybinė kontrolė;</p> <p>Veterinarija ir fitosanitarija;</p> <p>Miškininkystė, žvejyba ir medžioklė – tvarko miškus, nustato žvejybos reglamentavimo priemones, saugomų rūšių žuvų išsaugojimo priemones, atlieka medžioklės valstybinį valdymą;</p> <p>Ekonominė politika, konkurencijos politika, viešųjų pirkimų politika, vidaus prekyba (įskaitant alkoholio ir tabako</p>	<p>Žemės ūkio produkcijos kvotų administravimas; žemės ūkio valdų ir ūkininkų ūkių registravimas; žemės ūkio naudmenų ir pasėlių deklaravimo darbų administravimas; traktorių, savaeigių ir žemės ūkio mašinų bei jų priekabų registravimas ir techninė priežiūra; kaimo plėtros priemonių įgyvendinimo administravimas; valstybei nuosavybės teise priklausančių melioracijos ir hidrotechnikos statinių valdymas ir naudojimas patikėjimo teise;</p> <p>Savivaldybių erdvių duomenų rinkimo tvarkymas;</p> <p>Stichinių meteorologinių reiškinių, gyvūnų užkrečiamųjų ligų likvidavimo ir priežiūros programų įgyvendinimas.</p> <p>medžiojamųjų gyvūnų ir griežtai saugomų rūšių laukinių gyvūnų žemės ūkiui padarytos žalos ir nuostolių nustatymas;</p> <p>Informacijos apie savivaldybės institucijų ir savivaldybės kontroliuojamų įmonių, atitinkančių Vyriausybės nustatytus kriterijus, finansinius santykius ir apie įmones, privalančias tvarkyti atskiras sąskaitas, kaupimas, saugojimas ir teikimas Europos Komisijai Vyriausybės nustatyta tvarka.</p>	<p>Keleivių vežimo vietiniais maršrutais organizavimas; lengvatinio keleivių vežimo kompensacijų skaičiavimas ir mokėjimas;</p> <p>Vietinės reikšmės kelių ir gatvių priežiūra, taisymas, tiesimas ir saugaus eismo organizavimas;</p> <p>Teritorijų planavimas, savivaldybės bendrojo plano ar savivaldybės dalių bendrųjų planų ir detaliųjų planų sprendinių įgyvendinimas;</p> <p>Specialiųjų architektūros reikalavimų nustatymas ir statybą leidžiančių dokumentų išdavimas;</p> <p>Statinių naudojimo priežiūra įstatymų nustatyta tvarka;</p> <p>Butų ir kitų patalpų savininkų bendrijų valdymo organų, jungtinės veiklos sutartimi įgaliotų asmenų ir savivaldybės vykdomosios institucijos paskirtų bendrojo naudojimo objektų administratorių veiklos, susijusios su įstatymų ir kitų teisės aktų jiems priskirtų funkcijų vykdymu, priežiūra ir kontrolė pagal Vyriausybės įgaliotos institucijos patvirtintas pavyzdines taisykles;</p> <p>Savivaldybėms įstatymuose priskirtų geodezijos ir kartografijos darbų, išskyrus savivaldybės erdvių duomenų rinkinio tvarkymą, organizavimas ir vykdymas;</p> <p>Medžioklės plotų vienetų sudarymas ir jų ribų keitimas;</p> <p>Alkoholio ir tabako reklamos draudimo ir ribojimo laikymosi ant išorinės reklamos priemonių kontrolė;</p> <p>Sąlygų verslo ir turizmo plėtrai sudarymas ir šios veiklos skatinimas;</p> <p>Prekybos ir kitų paslaugų teikimo tvarkos savivaldybių ar jų kontroliuojamų įmonių administruojamose turgavietėse ir viešose vietose nustatymas;</p> <p>Leidimų (licencijų) išdavimas įstatymų nustatytais atvejais ir tvarka;</p> <p>Informacinės visuomenės plėtros įgyvendinimas;</p> <p>Biudžetinių įstaigų steigimas ir išlaikymas, viešųjų įstaigų,</p>

Veiklos sritis	Valstybės funkcijos	Savivaldybių funkcijos	
		Valstybinės (perduotos vykdyti savivaldybėms)	Savarankiškosios funkcijos
	<p>kontrolę), prekių ir paslaugų reklama, metrologija, standartizacija, akreditacija;</p> <p>Palankios aplinkos verslui kūrimas, smulkią ir vidutinį verslo plėtra, verslo priežiūra, eksperimentinės plėtos, inovacijų, kosmoso politika, pramonės ir paslaugų plėtra, turizmas;</p> <p>Valstybės informaciniai išteklių, informacinės visuomenės plėtra.</p> <p>Energetinis saugumas: nacionalinė energetikos strategija, strateginiai energetikos projektai, Europos Sąjungos energetikos politika;</p> <p>Branduolinė energetika: valstybės politikos formavimas ir jos įgyvendinimo organizavimas, koordinavimas ir kontrolė, naujos branduolinės (atominės) elektrinės statyba, lgnalinos atominės elektrinės eksploatavimo nutraukimas, radioaktyviųjų atliekų tvarkymas.</p> <p>Iškastiniai energijos išteklių, atsinaujinantys energijos išteklių, elektra ir šiluma, energijos vartojimo efektyvumas.</p>		savivaldybės įmonių ir kitų savivaldybės juridinių asmenų steigimas.
<b>Bendros valstybės paslaugos</b>	<p>Valstybės finansai, fiskalinė politika, ekonominės raidos scenarijaus rengimas; Mokesčių administravimas; Valstybės skolinimasis ir skolos valdymas; Valstybės išdų valdymas; Finansų kontrolės ir vidaus audito koordinavimas;</p> <p>Finansų rinkos: finansų įstaigos, draudimas, loterijos ir lošimai;</p> <p>Finansinė atskaitomybė ir auditas: viešojo ir privataus sektorių buhalterinė apskaita, finansinė atskaitomybė ir finansinių ataskaitų auditas;</p> <p>Statistika;</p> <p>Valstybės turto valdymas: viešojo ir privataus sektorių partnerystė, bendroji valstybės turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo politika;</p> <p>Europos Sąjungos struktūrinė ir sanglaudos politika;</p> <p>Turto ir verslo vertinimas;</p> <p>Dokumentų technologinė apsauga;</p> <p>Tauriųjų metalų, brangakmenių ir jų gaminių valstybinė priežiūra;</p> <p>Asmenų nemokumo politika;</p> <p>Dokumentų ir archyvų tvarkymas;</p> <p>Užsienio reikalų ir saugumo politika: tarptautiniai santykiai, ekonominis saugumas, užsienio</p>	<p>Savivaldybei priskirtos valstybinės žemės ir kito valstybės turto valdymas, naudojimas ir disponavimas juo patikėjimo teise;</p> <p>Statistikos duomenų teikimas;</p> <p>Dalyvavimas organizuojant įstatymų numatytus rinkimus ir referendumus;</p> <p>Dalyvavimas rengiant gyventojų apklausas ir kitokias įstatymų numatytas pilietines (gyventojų) iniciatyvas;</p> <p>Dalyvavimas atliekant gyventojų ir būstų, taip pat kitus visuotinius surašymus;</p> <p>Gyvenamosios vietos deklaravimo duomenų ir gyvenamosios vietos neturinčių asmenų apskaitos duomenų tvarkymas;</p> <p>Civilinės būklės aktų registravimas;</p> <p>Įstatymų priskirtų registų tvarkymas ir duomenų teikimas valstybės registrams;</p> <p>Savivaldybėms pagal teisės aktus priskirtų archyvinų dokumentų tvarkymas;</p> <p>Piliečių prašymų atkurti nuosavybės teises į išlikusį nekilnojamąjį turtą nagrinėjimas ir sprendimų dėl nuosavybės teisių atkūrimo</p>	<p>Savivaldybės biudžeto sudarymas ir tvirtinimas;</p> <p>Savivaldybės strateginio planavimo dokumentų ir juos įgyvendinančių planavimo dokumentų rengimas ir įgyvendinimas;</p> <p>Savivaldybei nuosavybės teise priklausančios žemės ir kito turto valdymas, naudojimas ir disponavimas juo;</p> <p>Dalyvavimas rengiant ir įgyvendinant regionų plėtos programas;</p> <p>Vietinių rinkliavų nustatymas.</p>

Veiklos sritis	Valstybės funkcijos	Savivaldybių funkcijos	
		Valstybinės (perduotos vykdyti savivaldybėms)	Savarankiškosios funkcijos
	<p>prekyba, Lietuvos Respublikos, jos juridinių ir fizinių asmenų teisių ir interesų apsauga užsienyje;</p> <p>Narystės Europos Sąjungoje koordinavimas;</p> <p>Atstovavimas Lietuvos Respublikai užsienyje, diplomatiniai ir konsuliniai santykiai, diplomatinė tarnyba, Lietuvos valstybinis ir diplomatinis protokolai, tarptautiniai sutartiniai santykiai;</p> <p>Lietuvos Respublikos vystomojo bendradarbiavimo politika.</p> <p>Užsienio lietuvių ryšių su Lietuva stiprinimas.</p>	<p>priėmimas įstatymų nustatytais atvejais ir tvarka;</p> <p>Valstybės garantijų nuomininkams, išsikeliantiems iš savininkams grąžintų gyvenamųjų namų ar jų dalių ir butų, vykdydas.</p>	
<b>Socialinė apsauga</b>	<p>Vaiko teisių apsauga;</p> <p>Darbo rinka ir užimtumas Darbuotojų sauga ir sveikata;</p> <p>Socialinė integracija ( neįgalųjų socialinė integracija, užsieniečių integracija);</p> <p>Bendruomenių ir nevyriausybinių organizacijų plėtra;</p> <p>Moteryų ir vyrų lygybės koordinavimas;</p> <p>Socialinių paslaugų teikimas (valstybinės įstaigos – socialinės globos namai, vaikų globos namai – teikia paslaugas).</p>	<p>Socialinės globos teikimo asmenims su sunkia negalia užtikrinimas;</p> <p>Mokinių nemokamo maitinimo savivaldybės įsteigtose mokyklose ir savivaldybės teritorijoje įsteigtose nevalstybinėse mokyklose administravimas ir nepasiturinčių šeimų mokinių, deklaravusių gyvenamąją vietą arba gyvenančių savivaldybės teritorijoje, aprūpinimo mokinio reikmenimis administravimas;</p> <p>Dalyvavimas rengiant ir įgyvendinant darbo rinkos politikos priemones ir gyventojų užimtumo programas;</p> <p>Socialinių išmokų ir kompensacijų, išskyrus socialinę pašalpą ir kompensacijas, nustatytas Lietuvos Respublikos piniginės socialinės paramos nepasiturintiems gyventojams įstatyme, skaičiavimas ir mokėjimas;</p> <p>Jaunimo politikos įgyvendinimas.</p>	<p>Dalyvauja vykdamas vaiko teisių apsaugą, užtikina prevencinės pagalbos vaikui ir šeimai organizavimą, socialinių, švietimo, sveikatos priežiūros įstaigų bei kitų įstaigų teikiamų paslaugų koordinavimą;</p> <p>Socialinių paslaugų planavimas ir teikimas, socialinių paslaugų įstaigų steigimas, išlaikymas ir bendradarbiavimas su nevyriausybiniomis organizacijomis;</p> <p>Sąlygų savivaldybės teritorijoje gyvenančių neįgalųjų socialiniam integravimui į bendruomenę sudarymas;</p> <p>Savivaldybės socialinio būsto fondo sudarymas ir jo remontas, socialinio būsto nuoma;</p> <p>Dalyvavimas sprendžiant gyventojų užimtumo, kvalifikacijos įgijimo ir perkvalifikavimo klausimus, viešųjų ir sezoninių darbų organizavimas;</p> <p>Socialinės pašalpos ir kompensacijų, nustatytų Lietuvos Respublikos piniginės socialinės paramos nepasiturintiems gyventojams įstatyme, teikimas.</p>
<b>Aplinkos apsauga</b>	<p>Rengia ir tvirtina aplinkos apsaugos ir gamtinių išteklių naudojimo normas, nustato ir kontroliuoja išmetamųjų dujų normas, organizuoja valstybinį aplinkos monitoringą, kaupia duomenis ir tvarko genetiškai modifikuotų produktų IS, išduoda leidimus ir sutikimus verstis šia veikla, atlieka ne miškų ūkio žemėje esančių želdynų apsaugos ir naudojimo valstybinę kontrolę, vykdo laukinės augalijos apsaugos ir naudojimo valstybinę kontrolę.</p> <p>Vykdo geriamojo vandens tiekimo tiekimo ir nuotėkų</p>	<p>Dalyvavimas valdant valstybinius parkus.</p>	<p>Aplinkos kokybės gerinimas ir apsauga;</p> <p>Komunalinių atliekų tvarkymo sistemų diegimas, antrinių žaliavų surinkimo ir perdurbimo organizavimas, sąvartynų įrengimas ir eksploatavimas;</p> <p>Kraštovaizdžio, nekilnojamojų kultūros vertybių ir savivaldybės įsteigtų saugomų teritorijų tvarkymas ir apsauga, savivaldybės teritorijoje esančių želdynų, želdinių apsauga, tvarkymas ir kūrimas, inventorizacijos, apskaitos, atskirųjų želdynų žemės sklypų</p>

Veiklos sritis	Valstybės funkcijos	Savivaldybių funkcijos	
		Valstybinės (perduotos vykdyti savivaldybėms)	Savarankiškosios funkcijos
	<p>šalinimo valstybinę kontrolę; vykdo aplinkos apsaugos valstybinę kontrolę ir kt.;</p> <p>Hidrometeorologija;</p> <p>Formuoja saugomų teritorijų sistemą, rengia ir tvirtina saugomų teritorijų tvarkymo planus, reglamentuoja ir kontroliuoja veiklą saugomose teritorijose.</p>		<p>kadastrinių matavimų ir įrašymo į Nekilnojamojo turto registrą organizavimas ir stebėseną;</p> <p>geriamojo vandens tiekimo ir nuotekų tvarkymo organizavimas;</p> <p>Savivaldybės saugomų teritorijų steigimas, apsauga ir tvarkymas.</p>
<b>Poilsis, kultūra ir religija</b>	<p>Profesionalusis menas, autorių teisės, atlikėjų ir kitos gretutinės teisės, nacionalinės kultūros sklaida užsienyje;</p> <p>Valstybinės kultūros įstaigos (teatrai, koncertinės įstaigos teikia kultūros viešąsias paslaugas);</p> <p>Valstybinė kalba, valstybės politikos visuomenės informavimo srityje įgyvendinimo koordinavimas;</p> <p>Kultūros paveldas (valstybiniai muziejai teikia viešąsias paslaugas);</p> <p>Tautinių mažumų politikos koordinavimas;</p> <p>Kūno kultūra ir sportas.</p>	Valstybinės kalbos vartojimo ir taisyklingumo kontrolė.	<p>Gyventojų bendrosios kultūros ugdymas ir etnokultūros puoselėjimas (dalyvavimas kultūros plėtros projektuose, muziejų, teatrų, kultūros centrų ir kitų kultūros įstaigų steigimas, reorganizavimas, pertvarkymas, likvidavimas ir jų veiklos priežiūra, savivaldybių viešųjų bibliotekų steigimas, reorganizavimas, pertvarkymas ir jų veiklos priežiūra);</p> <p>Kūno kultūros ir sporto plėtojimas, gyventojų poilsio organizavimas.</p>
<b>Švietimas</b>	<p>Aukštojo mokslo studijos;</p> <p>Profesinis mokymas;</p> <p>Moksliniai tyrimai;</p> <p>Valstybinės švietimo įstaigos (pvz. menų gimnazijos) vykdo bendrojo lavinimo programas.</p>	<p>Priešmokyklinio ugdymo, bendrojo lavinimo, profesinio mokymo ir profesinio orientavimo organizavimas, savivaldybės teritorijoje gyvenančių vaikų iki 16 metų mokymosi pagal privalomojo švietimo programas užtikrinimas, mokyklų (klasių), vykdančių bendrojo lavinimo programas ir skirtų šalies mokiniams, turintiems išskirtinių gabumų ar specialiųjų poreikių, išlaikymas.</p>	<p>Savivaldybės teritorijoje gyvenančių vaikų iki 16 metų mokymosi pagal privalomojo švietimo programas užtikrinimas;</p> <p>švietimo pagalbos teikimo mokiniui, mokytojui, šeimai, mokyklai, vaiko minimaliosios priežiūros priemonių vykdymo organizavimas ir koordinavimas;</p> <p>Ikimokyklinio ugdymo, vaikų ir suaugusiųjų neformaliojo švietimo organizavimas, vaikų ir jaunimo užimtumo organizavimas;</p> <p>Bendrojo ugdymo mokyklų mokinių, gyvenančių kaimo gyvenamosiose vietovėse, neatlygintino pavėžėjimo į mokyklą ir į namus organizavimas;</p> <p>Maitinimo paslaugų organizavimas teisės aktų nustatyta tvarka švietimo įstaigose, įgyvendinančiose mokymą pagal ikimokyklinio, priešmokyklinio ir bendrojo lavinimo programas.</p>
<b>Būstas ir komunalinis ūkis</b>	<p>Šilumos ir vandens kainų valstybinis reguliavimas.</p>		<p>Šilumos tiekimo organizavimas;</p> <p>Gatvių apšvietimas;</p> <p>Komunalinis ūkis;</p> <p>Ritualinių paslaugų teikimo užtikrinimas ir kapinių priežiūros organizavimas.</p>

Valstybinio audito ataskaitos  
 „Ar savivaldybių vykdomų  
 funkcijų sistema sudaro  
 sąlygas joms veikti efektyviai?“  
 3 priedas

## Audito metu vertinti Valstybės kontrolės 2014–2018 m. atlikti valstybiniai auditai

	Veiklos sritis	Auditai
<b>Veiklos auditai:</b>		
1.	Bendros valstybės paslaugos	<p>Valstybės nekilnojamojo turto valdymas (2018-01-24 Nr. VA-2018-P-60-8-1)</p> <p>Žmogiškųjų išteklių valdymas viešojo administravimo institucijose (2017-02-13 Nr. VA-10-1-1)</p> <p>Ar pasirengta priimti sprendimus dėl administracinių ir viešųjų paslaugų teikimo pertvarkos (2017-09-29 Nr. VA-2017-P-40-2-17)</p>
2.	Gynyba	<p>Viešųjų pirkimų krašto apsaugos sistemoje organizavimas (2017-12-05 Nr. VA-2017-P-900-2-22)</p> <p>Lėšų ir turto naudojimas išlaikant ir vystant karinių vienetų pajėgumus (2016-10-24 Nr. VA-P-40-4-20)</p> <p>Ar valstybės institucijos pasirengusios ekstremalioms situacijoms (2016-07-11 Nr. VA-P-40-1-10)</p>
3.	Viešoji tvarka ir visuomenės apsauga	<p>Lėšų ir turto valdymas Kauno tardymo izoliatoriuje (2017-05-31 Nr. VA-2017-P-40-3-13)</p> <p>Teismo ekspertizijų atlikimo organizavimas (2016-11-17 Nr. VA-P-40-3-23)</p> <p>Programos "Bausmių sistema" įgyvendinimas (2016-11-28 Nr. VA-P-40-3-24)</p> <p>Policijos informacinių išteklių valdymas (2015-11-05 Nr. VA-P-90-3-15)</p> <p>Statutinių pareigūnų sveikatos priežiūros organizavimas (2014-09-30 Nr. VA-P-40-10-1)</p>
4.	Švietimas	<p>Ar išnaudojame ikimokyklinio ugdymo galimybes sėkmingesnei vaikų ateičiai užtikrinti (2018-09-27 Nr. VA-2018-P-9-1-7)</p> <p>Ar valstybinių universitetų turtas valdomas ir naudojamas kryptingai - mokslinei veiklai ir studijoms (2017-06-30 Nr. VA-P-50-4-14)</p> <p>Ar gali gerėti Lietuvos mokinių pasiekimai (2017-11-28 Nr. VA-P-50-1-20)</p> <p>Ar pasiekti mokyklų aprūpinimo geltonaisiais autobusais programų tikslai (2016-03-15 Nr. VA-P-50-1-2)</p> <p>Švietimo stebėsena (2016-11-30 Nr. VA-P-50-4-26)</p> <p>Švietimo ir mokslo ministerijos vykdomos programos „Studijų ir mokslo plėtra“ vertinimas (2016-10-26 Nr. VA-P-50-5-21)</p> <p>Pedagogų kvalifikacijos tobulinimas (2016-05-10 Nr. VA-P-50-3-5)</p> <p>Kaip organizuojamas neformalusis mokinių švietimas (2015-02-04 Nr. VA-P-50-3-1)</p> <p>Kaip organizuojamas ir vykdomas mokinių profesinis orientavimas (2014-11-27 Nr. VA-P-50-1-16)</p> <p>Studijų paskolų sistema (2014-05-20 Nr. VA-P-50-8-5)</p>
5.	Socialinė apsauga	<p>Ar užtikrinamas būsto prieinamumas mažas pajamas gaunantiems gyventojams (2017-03-03 Nr. VA-P-30-1-4)</p>

	Veiklos sritis	Auditai
		<p>Jaunimo politikos strateginis planavimas ir priemonių įgyvendinimas socialinės apsaugos ir darbo srityje (2016-09-12 Nr. VA-P-10-4-11)</p> <p>Ar ankstyvosios reabilitacijos paslaugos ir įtraukis ugdytas atitinka neįgalių vaikų poreikius ir užtikrina jų socialinę integraciją (2016-12-08 Nr. VA-P-10-4-27)</p> <p>Jurbarko rajono bendrojo ugdymo įstaigų vaikų saugaus ir kokybiško maitinimo 2013–2023 metų programos įgyvendinimas (2016-05-12 Nr. VA-P-30-3-6)</p> <p>Ar teikiamos socialinės paslaugos tenkina didėjančius senyvo amžiaus asmenų poreikius (2015-06-30 Nr. VA-P-10-9-10)</p> <p>Ar vaiko minimalios priežiūros priemonės užtikrina pagalbą vaikui (2015-03-20 Nr. VA-P-50-4-5)</p> <p>Įvaikinimo organizavimas (2014-08-05 Nr. VA-P-10-3-9)</p> <p>Ar vaikų globos sistema atitinka globojamo vaiko geriausias interesus? (2014-01-31 Nr. VA-P-10-3-1)</p>
6.	Sveikatos apsauga	<p>Asmens sveikatos priežiūros paslaugų kokybė: saugumas ir veiksmingumas (2018-09-28 Nr. VA-P-9-3-9)</p> <p>Elektroninės sveikatos sistemos kūrimas (2017-04-25 Nr. VA-2017-P-900-3-12)</p> <p>Savižudybių prevencija ir pagalba asmenims, susijusiems su savižudybės rizika (2017-02-23 Nr. VA-P-10-5-2)</p> <p>Viešosioms sveikatos priežiūros įstaigoms perduoto valstybės turto valdymas (2017-04-20 Nr. VA-2017-P-10-2-8)</p> <p>Ar užtikrinamas kompensuojamųjų generinių vaistų prieinamumas (2016-05-20 Nr. VA-P-10-1-8)</p> <p>Visuomenės sveikatos stiprinimo organizavimas savivaldybėse (2015-03-10 Nr. VA-P-10-2-3)</p> <p>Kaip vykdoma onkologinė sveikatos priežiūra (2014-03-14 Nr. VA-P-10-4-3)</p> <p>Maisto saugos užtikrinimas (2014-09-24 Nr. VA-P-10-10-10)</p>
7.	Poilsis, kultūra ir religija	<p>Ar užtikrinama efektyvi teatrų ir koncertinių įstaigų veikla (2018-09-28 Nr. VA-2018-P-50-3-8)</p> <p>Kaip Kultūros ministerija formuoja kultūros politiką, organizuoja ir kontroliuoja jos įgyvendinimą (2017-02-28 Nr. VA-P-50-2-3)</p> <p>Dvarų nekilnojamojo kultūros paveldo išsaugojimo užtikrinimas (2014-04-30 Nr. VA-P-50-2-4)</p>
8.	Būstas ir komunalinis ūkis	<p>Šilumos ūkio nuoma savivaldybėse (2017-03-10 Nr. VA-P-30-2-5)</p> <p>Daugiabučių namų šildymo ir karšto vandens sistemų priežiūra (2014-12-18 Nr. VA-P-20-2-18)</p>
9.	Aplinkos apsauga	<p>Gamintojo atsakomybės principo taikymas (2017-10-31 Nr. VA-2017-P-20-2-19)</p> <p>Asbesto turinčių gaminių šalinimas (2015-12-31 Nr. VA-P-20-2-17)</p> <p>Nacionalinių parkų veikla (2014-07-04 Nr. VA-P-20-7-8)</p>
10.	Ekonomika	<p>Ar savivaldybių kontroliuojamų įmonių valdysena užtikrina efektyvią ir skaidrią įmonių veiklą (2017-04-25 Nr. VA-2017-P-30-1-9)</p> <p>Valstybės institucijų ir įstaigų veiksmai pritraukiant tiesiogines užsienio investicijas (2017-09-27 Nr. VA-2017-P-20-6-16)</p> <p>Ar valstybės ir savivaldybių dalyvavimas valdant viešąsias įstaigas užtikrina naudą visuomenei (2017-04-25 Nr. VA-2017-P-10-9-11)</p> <p>Valstybei priklausančio melioracijos turto priežiūra (2014-09-29 Nr. VA-P-60-15-11)</p>

	Veiklos sritis	Auditai
		<b>Finansiniai (teisėtumo) auditai:</b>
		2017 metų valstybės konsoliduotųjų finansinių ir biudžeto vykdymo ataskaitų rinkinių teisingumo bei valstybės biudžeto lėšų ir turto valdymo, naudojimo, disponavimo jais teisėtumo vertinimas (2018-10-01 Nr. FA-2018-P-60-2-3-1)
		2016 metų nacionalinio finansinių ataskaitų rinkinio ir valstybės skolos vertinimas (2017-09-29 Nr. FA-2017-P-60-6-8-1)
		Lietuvos Respublikos 2016 metų valstybės konsoliduotųjų finansinių ir biudžeto vykdymo ataskaitų rinkinių teisingumas ir valstybės biudžeto vykdymo vertinimas (2017-09-29 Nr. FA-2017-P-60-5-7-1)
		Dėl Lietuvos Respublikos ryšių reguliavimo tarnyboje atlikto finansinio (teisėtumo) audito rezultatų (2015-07-10 Nr. FA-P-20-9-4-1)
		Valstybinių mokslinių tyrimų institutų valstybės ilgalaikio turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo vertinimas (2015-07-30 Nr. FA-P-50-9-14)
		Dėl Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministerijoje atlikto finansinio (teisėtumo) audito rezultatų (2015-07-20 Nr. FA -P-10-6-10-1)
		Dėl Lietuvos Respublikos socialinės apsaugos ir darbo ministerijoje atlikto finansinio (teisėtumo) audito rezultatų (2015-07-22 Nr. FA-P-10-5-11-1)
		Dėl Lietuvos Respublikos savivaldybėse atlikto finansinio (teisėtumo) audito rezultatų (2015-09-30 Nr. FA-P-30-1-32)
		Dėl Lietuvos Respublikos teisingumo ministerijoje atlikto finansinio (teisėtumo) audito rezultatų (2015-07-30 Nr. FA-P-40-5-15-1)
		Dėl Lietuvos Respublikos švietimo ir mokslo ministerijoje atlikto finansinio (teisėtumo) audito rezultatų (2015-07-28 Nr. FA-P-50-5-13-1)
		Dėl Lietuvos Respublikos užsienio reikalų ministerijoje atlikto finansinio (teisėtumo) audito rezultatų (2015-07-15 Nr. FA-P-40-3-9-1)
		Dėl Lietuvos Respublikos aplinkos ministerijoje atlikto finansinio (teisėtumo) audito rezultatų (2015-09-10 Nr. FA-P-20-6-20-1)
		Dėl Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministerijoje atlikto finansinio (teisėtumo) audito rezultatų (2015-07-31 Nr. FA-P-10-4-16-1)
		Dėl Policijos departamente prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos atlikto finansinio (teisėtumo) audito rezultatų (2015-09-21 Nr. FA-P-40-7-25-1)
		Dėl Lietuvos nacionaliniame dramos teatre atlikto finansinio (teisėtumo) audito rezultatų (2015-09-15 Nr. FA-P-50-10-21-1)
		Dėl Vytauto Didžiojo universitete atlikto finansinio (teisėtumo) audito rezultatų (2015-07-15 Nr. FA-P-50-8-6-1)
		Dėl Lietuvos Respublikos energetikos ministerijoje atlikto finansinio (teisėtumo) audito rezultatų (2015-07-10 Nr. FA-P-20-8-5-1)
		Dėl Lietuvos Respublikos kultūros ministerijoje atlikto finansinio (teisėtumo) audito rezultatų (2015-09-15 Nr. FA-P-50-6-22-1)
		Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės kanceliarijoje atlikto finansinio (teisėtumo) audito rezultatų (2015-07-10 Nr. FA-P-700-1-3-1)
		Dėl Lietuvos muzikos ir teatro akademijoje atlikto finansinio (teisėtumo) audito rezultatų (2015-07-15 Nr. FA-P-50-7-7-1)
		Dėl Lietuvos Respublikos 2014 metų valstybės konsoliduotųjų finansinių ir biudžeto vykdymo ataskaitų rinkinių ir valstybės biudžeto vykdymo vertinimo (2015-09-30 Nr. FA-P-60-11-33-1)
		Dėl Lietuvos Respublikos krašto apsaugos ministerijoje atlikto finansinio (teisėtumo) audito rezultatų (2015-09-21 Nr. FA-P-40-4-23-1)
		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)
		2015 metų nacionalinio finansinių ataskaitų rinkinio ir valstybės skolos ataskaitų teisingumas ir skolinimosi teisėtumas (2016-10-03 Nr. FA-P-60-8-11-1)

Valstybinio audito ataskaitos  
 „Ar savivaldybių vykdomų  
 funkcijų sistema sudaro  
 sąlygas joms veikti efektyviai?“  
 4 priedas

## Valstybės kontrolės 2014–2018 m. I ketv. atliktuose audituose nustatytų valstybės ir savivaldybių institucijų veiklos trūkumų pavyzdžiai

	Valstybės funkcijos pavadinimas	Nustatyti trūkumai
<b>I. Valstybės valdymo lygyje nustatyti trūkumai:</b>		
Nenustatyta politika, veiklos prioritetai, nesuderinti tarpusavyje skirtingų lygių ir institucijų planavimo dokumentai, nenustatyti siektini tikslai, netinkamai suplanuotos priemonės tikslams pasiekti, nenustatomi vertinimo kriterijai arba nustatomi netinkami rezultatams išmatuoti, nepakanka kokybinių vertinimo kriterijų:		
1	Bendros valstybės paslaugos	Nėra ilgalaikių gairių, kaip bus valdomas valstybės nekilnojamasis turtas. Nepaisant pastarųjų Vyriausybės siekių racionaliau valdyti šį turtą, problemų dėl valstybės nekilnojamojo turto valdymo vis dar esama: gausu menkaverčio, funkcijoms atlikti nereikalingo, nenaudojamo turto, patiriama jo išlaikymo sąnaudų ir kt.
2	Gynyba	Pusė iš 12 ministerijų nenumatė specialiųjų priemonių ar jas numatė ne visiems jų kompetencijai priskirtose veiklos srityse nustatytiems labai didelės, didelės ir vidutinės rizikos pavojams. Šių ministerijų prevencijos priemonių planuose trūksta specialiųjų priemonių, mažinančių minėtų pavojų tikimybę ir (ar) jų galimas pasekmes, jų nustatytiems labai didelės, didelės ir vidutinės rizikos pavojams, tokiems kaip, pavyzdžiui: užkrečiamosios ligos, gaisras, stichiniai meteorologiniai reiškiniai.
3	Švietimas	Švietimo ir mokslo ministerija nenustatė mokslinės ir eksperimentinės veiklos plėtros projektų finansavimo prioritetų, nevertino finansuotų veiklų poveikio, o atsiradus neplanuotų, bet labai svarbių problemų, neužtikrino aiškaus sprendimų priėmimo.
4	Sveikatos apsauga	Šalyje nesuformuota aiški generinių vaistų vartojimo politika: strateginio planavimo dokumentuose neišskirti generinių vaistų vartojimo, jų pasirinkimo skatinimo tikslai, uždaviniai ir priemonės. Nacionalinės vaistų politikos programos įgyvendinimo vertinimo kriterijų reikšmės neleidžia pamatuoti, kokio generinių vaistų vartojimo rezultato (jų prieinamumo, kainų pasiūlos, vartojimo masto ar pasirinkimo vartoti) siekiama.
5.	Poilsis, kultūra ir religija	Nustatyti tik kiekybiniai nacionalinių ir valstybinių teatrų ir koncertinių įstaigų veiklos rezultatų vertinimo kriterijai. Visų 20 įstaigų vertinimo kriterijai yra tik kiekybiniai (žiūrovų skaičius, pastatytų naujų spektaklių skaičius, edukacinių renginių skaičius, parodytų spektaklių, skirtų vaikams ir jaunimui, skaičius, pajamos už parduotus bilietus ir kita). Jie nerodo įstaigų veiklos kokybinių charakteristikų. Nesant įstaigų veiklos kokybinių vertinimo kriterijų, veiklos rezultatų vertinimas yra neišsamus (kiekybiniai kriterijai nerodo visuomenės nuostatų pokyčių, ekspertinių vertinimų rezultatų, įstaigos kuriamos pridėtinės vertės).
6.	Ekonomika	Bendros nuostatos dėl valstybės / savivaldybių buvimo viešųjų įstaigų savininke (dalininke) neapibrėžtos (nesuformuota valstybės strategija). Nenustatyti valstybės tikslai, kurių siekiama steigiant ir valdant valstybės / savivaldybių viešąsias įstaigas. Teisės aktuose nėra nustatytų išskirtinių kriterijų, specialios paskirties ar kitokio valstybės / savivaldybių viešųjų įstaigų išskirtinumo privačių asmenų įsteigtų viešųjų įstaigų atžvilgiu.

	Valstybės funkcijos pavadinimas	Nustatyti trūkumai
		Nekoordinuojami srities politiką įgyvendinančių institucijų veiksmai, neparengti/netinkamai parengti funkcijų vykdymą reguliuojantys teisės aktai (metodikos, standartai ir kt.), nenustatytos funkcijų vykdymo kontrolės procedūros arba jos neveikia. Nevykdoma veiklos stebėseną. Nerenkama arba nevertinama informacija, reikalinga sprendimams priimti, nerenkami/renkami nekokybiški duomenys apie veiklos rezultatus, jie neanalizuojami ir nenaudojami sprendimams priimti.
7.	Bendros valstybės paslaugos	Vidaus reikalų ministerija iki šiol dar nėra sukaupusi patikimų ir išsamių duomenų, kiek ir kokių paslaugų teikia viešojo valdymo institucijos, todėl nesudaryta galimybė pagrįsti valdymo sprendimus tiek dėl teikiamų paslaugų apimčių optimizavimo, tiek sprendžiant, kiek ir kokių viešojo valdymo institucijų (biudžetinių ir viešųjų įstaigų, valstybės ar savivaldybių kontroliuojamų įmonių) valstybėje reikia paslaugų administravimui ir teikimui.
8	Gynyba	Krašto apsaugos ministerija identifikavo ne visas esmines viešųjų pirkimų srities problemas, atitinkamai ir priemonės joms spręsti nebuvo patvirtintos. Nesukurtas informacijos apie viešųjų pirkimų administracines sąnaudas rinkimo mechanizmas, todėl vykdančios sistemos pertvarkas nebus vertinamas galimai sukuriama naudai ir reikalingų administracinių sąnaudų lyginimas: nesukurta sistema, kaip bus identifikuojami su viešaisiais pirkimais dirbantys specialistai, todėl ir ateityje nebus galimybės užtikrinti visų procese dalyvaujančių specialistų kompetencijos vertinimo bei nuolatinio kvalifikacijos kėlimo; nesukurtas nuolatinis tikslų, uždavinių ir veiklos efektyvumo rodiklių analizės mechanizmas.
9	Švietimas	Lietuvoje nėra patvirtintos metodikos, kaip apskaičiuoti pedagogų poreikį, todėl kiekviena savivaldybė ar aukštoji mokykla naudoja skirtingus skaičiavimo būdus, tačiau dažniausiai tai analizė dėl pensinio amžiaus mokytojų skaičiaus. Šiuo metu ministerijos turimi duomenys nėra informatyvūs ir pakankami valstybės politikai formuoti.
10	Socialinė apsauga	Nenumatytas ir nevertinamas konkursais remiamų projektų poveikis jaunimui. Sukurtas nepakankamas projektų vykdymo priežiūros ir kontrolės mechanizmas, nesudarytos reikiamos sąlygos įsitikinti, kad projektai vykdomi kokybiškai. Neanalizuojama, kaip projekto veiklos prisidėjo prie galimų jaunimo problemų sprendimo, ar ir kiek jie buvo naudingi jaunimo padėties pokyčiui. Analizuojamas kiekybinis lėšų panaudojimas, nevertinant sukurtos naudos.
11	Sveikatos apsauga	Tik penktadalis ligų ir būklių gydoma pagal šalies mastu standartizuotus metodus: trūksta šalies mastu parengtų diagnostikos ir gydymo standartizavimo dokumentų. Šiuo metu Lietuvoje gydymo įstaigose taikomi skirtingo lygmens institucijų parengti diagnostiką ir gydymą standartizuojantys dokumentai. VK skaičiavimu parengti tik penktadalio ligų ir sveikatos būklių diagnostikos ir gydymo standartizavimo dokumentai.
12	Poilsis, kultūra ir religija	Įstatyme nėra pakankamai išaiškinti įstaigų veiklos skirtumai ir svarba. Nustatėme, kad: nacionalinių ir valstybinių (21) ir 10-ies savivaldybių (viešai prieinamuose) įstaigų veiklos nuostatuose nėra akivaizdžių nacionalinių, valstybinių ir savivaldybių įstaigų tikslų ir funkcijų skirtumų; nustatyti vienodi ir nacionalinių, ir valstybinių, ir savivaldybių įstaigų metinės kūrybinės veiklos programos reikalavimą, todėl neaišku, kokio masto ar reikšmingumo kūrybinės veiklos rezultatų (planuojamų spektaklių, koncertų ar kitų meno renginių, gastrolių, sklaidos priemonių) tikimasi iš skirtingos reikšmės įstaigų.
13	Būstas ir komunalinis ūkis	Teisės aktuose numatyta priemonė, kuri galėtų sumažinti nepagrįstos šildymo kainos nustatymo riziką – privalomas nepriklausomo tiekėjo metinės atskaitomybės auditas, kurio išvados kasmet teikiamos savivaldybei ir VKEKK. Pagal Šilumos kainų nustatymo metodiką, šio audito metu įvertinamas tiekėjo apskaitos sistemos ir metinės atskaitomybės duomenų atitikimas metodikos reikalavimams, tačiau nėra įvertinama, ar apskaitos sistemoje nurodyti

	Valstybės funkcijos pavadinimas	Nustatyti trūkumai
		duomenys (sąnaudos) yra teisingi ir pagrįsti. Taigi nesumažinama rizika dėl tiekėjo pateikiamos neteisingos informacijos apie sąnaudas, įskaičiuojamas į šilumos kainą. Be to, nėra žinoma, ar visi privalomi auditai buvo atlikti, nes VKEKK neturi tikslios informacijos apie pateiktas audito išvadas.
14	Ekonomika	<p>Šalyje neįgyvendinamos bendros valstybės / savivaldybių viešųjų įstaigų valdysenos priemonės.</p> <p>Nėra už viešųjų įstaigų politikos formavimą, veiklos reglamentavimą atsakingos institucijos. Viešųjų įstaigų kaip juridinio asmens teisinės formos politiką formuoja Ūkio ministerija, tačiau ji neformuoja šių įstaigų vykdomos veiklos – viešojo administravimo ar viešųjų paslaugų teikimo – politikos. Viešojo administravimo politika priskirta Vidaus reikalų ministerijos kompetencijai.</p>
		Neatliekamos teisės aktuose nustatytos funkcijos arba jos atliekamos ne visa apimtimi, netinkamai. Neužtikrinamas paslaugų prieinamumas gyventojams, nepakankama darbuotojų kvalifikacija, nepakankama informacijos apie teikiamas viešąsias paslaugas sklaida:
15	Bendros valstybės paslaugos	Svarbius valdymo sprendimus pavedama priimti ne tik aukštus reikalavimus atitinkantiems darbuotojams. Nustatėme, kad viešojo administravimo institucijose su asmenimis, vykdančiais viešojo administravimo funkcijas, darbo sutartys dažniausiai sudaromos neorganizuojant viešo konkurso. Skirtingi reikalavimai ir ribojimai (priėmimo ir veiklos) keliama ir nevienoda atsakomybė taikoma ne tik skirtingos teisinės formos viešojo administravimo įstaigų, bet ir skirtingų biudžetinių įstaigų ar net toje pačioje biudžetinėje įstaigoje dirbantiems viešąjį administravimą vykdančioms specialiosios veiklos darbuotojams.
16	Gynyba	Valstybės institucijų vadovai nesilaikė Civilinės saugos įstatymo – nesuntė Vyriausybės nustatytų kategorijų asmenų, dirbančių jų vadovaujamos institucijose, išklausti civilinės saugos mokymo programos kurso. Dėl to nebuvo užtikrinta, kad šie asmenys įgytų ir tobulintų žinias ir gebėjimus civilinės saugos srityje (reikalingus sprendimams dėl ekstremaliųjų situacijų valdymo priimti, organizuoti šių sprendimų įgyvendinimą ir kt.).
17	Švietimas	Tinkamai nekoordinuojant švietimo stebėsenos, ją atliekančios skirtingos šiame procese dalyvaujančios įstaigos nevykdo visų joms priskirtų švietimo stebėsenos funkcijų. Pavyzdžiui, Ugdymo plėtotės centras nurodė, kad jo nuostatuose įvardyta sisteminga ugdymo procesų Lietuvoje stebėseną nėra pagrindinė centro funkcija, todėl jos nevykdo. Pasitaiko atvejų, kai stebėseną vykdo įstaigos, kurioms ši funkcija nepriskirta. Švietimo aprūpinimo centrui nėra priskirtos švietimo stebėsenos funkcijos. Nepaisant to, jis atliko įvairių kitoms įstaigoms arba ministerijos padaliniais priskirtų švietimo sričių tyrimus.
18	Sveikatos apsauga	Akreditavimo tarnyba tiek planinės, tiek neplaninės kontrolės metu tikrina, ar gydymo įstaigos sveikatos priežiūros paslaugas teikė nepažeisdamos teisės aktų reikalavimų, ar jų veikla atitiko licencijuojamos veiklos sąlygas, bet nevertinamas paslaugų veiksmingumas. Paslaugų turinys – ar sveikatos priežiūros specialistai pacientui atliko visus nustatytus tyrimus sveikatos būklei įvertinti ir ligoms diagnozuoti, ar pacientui buvo parinkta tinkama gydymo taktika ir įvertinama tik tuomet, kai jos objektas yra klinikiniai atvejai (tokius vertinimus atlieka medicinos specialistai konsultantai). Valstybinei ligonių kasai ir Teritorinei ligonių kasai teisės aktais pavesta vykdyti: sveikatos priežiūros paslaugų, apmokamų iš PSDF biudžeto, kiekio ir kokybės kontrolę, atlikti PSDF biudžeto lėšų naudojimo finansinę bei ekonominę analizę įstaigose, kurios sudariusios sutartis su teritorinėmis ligonių kasomis dėl paslaugų teikimo ir kompensavimo. Pažymėtina, kad šios institucijos vertina tik kiekį, o kokybės – ne.
19	Poilsis, kultūra ir religija	Ne mažesnę nei 90 proc. salės užimtumą rengiant pasirodymus pasiekė tik 1 įstaiga. Nustatėme, kad salės užimtumo vertinimo kriterijų strateginiuose veiklos planavimo dokumentuose nusimatę tik 3 nacionaliniai teatrai (iš 20 įstaigų) ir tik du iš jų – 90 proc. Todėl salės užimtumo rodiklis, įstaigose

	Valstybės funkcijos pavadinimas	Nustatyti trūkumai
		planuojant veiklą, neorientuotas į rezultatą. Tik Lietuvos nacionalinis operos baleto teatras pasiekė, kad salės užimtumas visus metus audituojamu laikotarpiu būtų ne mažesnis kaip 90 proc.
20	Būstas ir komunalinis ūkis	VKEKK yra pagrindinė institucija, reguliuojanti energetikos srityje veikiančių ūkio subjektų veiklą ir atliekanti valstybinę energetikos sektoriaus priežiūrą. Nustatydamą kainas, komisija patikrinimų neatlieka, todėl pasitaiko atvejų, kai, pateikus klaidingus duomenis, nustatoma kaina nėra pagrįsta. Nustačius reikšmingų pažeidimų atliekant patikrinimus, t. y. vėlesniais laikotarpiais, tenka spręsti permokėtų lėšų grąžinimo šilumos vartotojams klausimus. Pažymėtina, kad atlikdama patikrinimus komisija susiduria su sunkumais, nes šilumos tiekėjas nebendradarbiauja ir nepateikia prašomų dokumentų.
21	Ekonomika	Valdymo koordinavimo centrui pavestos funkcijos įgyvendinamos netinkamai. Nepakankami finansiniai ir žmogiškieji ištekliai. Kadangi nemaža dalis Nuosavybės ir Skaidrumo gairėse nurodytų centro funkcijų yra bendrinės ir apima platų veiklų spektrą, kai kuriais atvejais sunku įvertinti, ar atliekami pavedimai ir užduotys priskirtini centrui. Centro gaunama informacija yra nepakankama.
		Neracionaliai, neteisėtai naudojamos valstybės biudžeto lėšos ir turtas funkcijoms vykdyti:
22	Bendros valstybės paslaugos	Valstybė per brangiai moka už paprastų aptarnavimo funkcijų atlikimą. Bendrąsias (aptarnavimo) funkcijas vykdo vidutiniškai 56 proc. valstybės tarnautojų ir 44 proc. asmenų, dirbančių pagal darbo sutartis. Iš esmės tokias pat bendrąsias funkcijas atliekančių valstybės tarnautojų vidutinis darbo užmokestis yra vidutiniškai apie 35 proc. didesnis. Taigi institucijų praktika rodo, kad tokias pat (analogiškas) aptarnavimo funkcijas kaip ir valstybės tarnautojai atlieka darbuotojai, dirbantys pagal darbo sutartis, o jų atliekamo darbo pobūdis ir iš esmės veiklos rezultatai yra vienodi.
23	Viešoji tvarka ir visuomenės apsauga	Vidaus reikalų ministerijos Turto valdymo ir ūkio departamentas, kuriam paskirta aprūpinti ministeriją ir įstaigas prie ministerijos, nematerialiuoju, ilgalaikiu ir trumpalaikiu materialiuoju turtu, 2017 m. pabaigoje įsigijo kompiuterinės įrangos, atsargų ir ūkinio inventoriaus nesant poreikio ir neatsižvelgus į turimus šio turto likučius. Sandėlyje 2017-12-31 buvo atsargų ir ūkinio inventoriaus už 51,96 tūkst. Eur, įsigyto 2006–2016 metais. 2017 m. pabaigoje departamentas įsigijo kitų mašinų ir įrenginių (telefonų ir skaitmeninių telefonų aparatų) už 23,07 tūkst. Eur, kurių 50 proc. (16 iš 32 vnt.) 2018-05-31 vis dar buvo sandėlyje. Atsargų įsigijimai, nesant poreikio, yra ne tik neracionalaus lėšų naudojimo pavyzdžiai, tačiau įstaigai kuria ir papildomas administracines (pirkimų organizavimo, apskaitos tvarkymo, turto apsaugos ir pan.) išlaidas. Technika greitai sensta, todėl net neeksploatuojama greitai nuvertėja.
24	Švietimas	Kai kurie universitetai neišnaudoja visų ilgalaikio turto panaudojimo galimybių. Klaipėdos universitetas valdo mokslo ir studijų veiklai vykdyti specifinį turtą – 3 laivus, iš jų laivo „Mintis“ pradinė vertė 11,7 mln. Eur, tačiau jo įveiklinimas nereikšmingas (2016 m. – 3 mėn.). Nuo 2013 m. iki 2016-10-30 laivų išlaikymo išlaidos sudarė 1517,8 tūkst. Eur, pajamos – 766,1 tūkst. Eur, per metus jie buvo užimti nuo 10 dienų iki 3 mėn.
25	Socialinė apsauga	Socialinės apsaugos ir darbo ministerija lėšas jaunimo politikai finansuoti panaudojo ne pačiu racionaliausiu būdu, panaudojęs veiklai skirtas lėšas, neįvykdė visų pavestų funkcijų ir nesukūrė geriausio rezultato, neužtikrino kokybiškos atrankos projektų kontrolės, jie finansuoti ne pačiu ekonomiškiausiu būdu ir nesiekiant poveikio jaunimui.
26	Sveikatos apsauga	Nustatyti atvejai, kai medicinos technika buvo nenaudojama iki 8 metų. Tai rodo, kad ministerija neprižiūri sutarčių vykdymo – nekontroliuoja, ar perduota medicinos technika yra naudojama, tinkama naudoti, o gydymo įstaigai

	Valstybės funkcijos pavadinimas	Nustatyti trūkumai
		nesikreipus dėl nereikalingo, nenaudojamo turto nurašymo, laiku nepriima sprendimų dėl tokio turto.
27	Poilsis, kultūra ir religija	Nacionalinių ir valstybinių teatrų ir koncertinių įstaigų finansavimas nesiejamas su įstaigų veiklos rezultatais. Iki 2017 m. bazinis finansavimas buvo skiriamas pagal praeitais metais skirtus asignavimus (istoriškai), o nuo 2017 m. – pagal įstaigų veiklos rezultatus. Nustatėme, kad rodikliai, pagal kuriuos turi būti vertinamos įstaigos, neapibrėžti. Pirmas toks įstaigų veiklos vertinimas turėjo būti atliktas 2018 m. vasario mėn., siekiant tinkamai skirti lėšas 2019 metams. Tai nepadaryta. Yra didelė rizika, kad įstaigų finansavimas ir 2019 metams bus skiriamas ne pagal jų veiklos rezultatus.
28	Ekonomika	ES lėšų panaudojimas regionuose neskatina investicijoms palankios aplinkos formavimo. 2007–2013 m. ES struktūrinės paramos regionams lėšos (848,9 mln. Eur) buvo panaudotos trumpalaikės naudos priemonėms, o ne ilgalaikėje perspektyvoje investicinės aplinkos gerinimui ar tvaryų darbo vietų kūrimui. Skirstant 2014–2020 m. ES struktūrinės paramos lėšas 1,194 mlrd. Eur neatsižvelgta į 2007–2013 m. paramos panaudojimo trūkumus.
<b>II. Savivaldybių institucijose nustatyti trūkumai:</b>		
Planuojant savivaldybių veiklą: nenustatomi/nekonkrečiai apibrėžiami siektini tikslai, uždaviniai ir priemonės tikslams pasiekti, netinkamai nustatomi uždaviniai (jie susieti su procesu, o ne su veiklos rezultatu). Nenustatomi rodikliai, vertinimo kriterijai arba nustatomi netinkami rezultatams išmatuoti:		
29	Bendros valstybės paslaugos	Neanalizuojama, kiek ir kokių valstybės ir savivaldybių institucijų teikiamų viešųjų paslaugų galima būtų atsisakyti. Valstybė siekia į savivaldybių administruojamų viešųjų paslaugų teikimą įtraukti bendruomenes, nevyriausybinių ar privatų sektorių, galutinis tikslas 2020 m. – 15 proc. t. y. viešąsias paslaugas turėtų teikti nevyriausybiniis ar privatiis sektoriais, bendruomenės, o savivaldybių institucijos įgyvendinti šių viešųjų paslaugų teikimo priežiūrą ir kontrolę. Ar šis tikslas iki 2020 m. bus pasiektas, įvertinti nėra galimybės. Savivaldybės tokios informacijos neturi, nes, kaip parodė savivaldybių (12) apklausos rezultatai, visų paslaugų rodiklio reikšmės jos neskaiciuoja.
30	Švietimas	Išanalizavus 2012–2015 m. ir 2016–2020 m. 16 audituotų savivaldybių bendruosius planus nustatėme, kad: šešios savivaldybės nenumato siekti gerėjančių mokinių ugdymo rezultatų. Taisyklėse nėra aiškių kriterijų, kurias mokyklas ir kaip pertvarkyti. Ir savivaldybės bendruosiuose planuose nenurodė pertvarkymo kriterijų, todėl sprendimai buvo nepaaiškinti, nepagrįsti ar apskritai jų nebuvo.
31	Socialinė apsauga	Strateginio planavimo dokumentuose 68 proc. savivaldybių nenurodo aiškių tikslų, susijusių su gyventojų aprūpinimu socialiniu būstu. Neaišku, kokiam mažas pajamas gaunančių asmenų skaičius jos kasmet planuoja suteikti socialinius būstus, koks asmenų skaičius pasinaudos būsto nuomos ar išperkamosios būsto nuomos kompensacijomis.
32	Sveikatos apsauga	Savivaldybių visuomenės sveikatos priežiūros tikslai apibrėžiami neaiškiai, nenustatomi bendruomenės sveikatos stiprinimo uždaviniai, vykdytinos priemonės. 53 savivaldybės nurodė, kad yra nustatyti bendruomenės visuomenės sveikatos priežiūros tikslai ir uždaviniai, tačiau, išanalizavę strateginius veiklos planus ir sveikatos programas, nustatėme, kad tikslai nėra aiškiai apibrėžiami. Daugumos savivaldybių nustatyti uždaviniai nekonkretūs; jie nerodo, kokią sveikatos stiprinimo veiklą planuojama vykdyti. Nustatyti tikslai susiję ne su rezultatu (pasiekti geresnius gyventojų sveikatos rodiklius), o su veiksmu ar procesu (vykdyti tam tikrą veiklą).
33	Būstas ir komunalinis ūkis	Savivaldybės investicijų planavimui skiria per mažai dėmesio, dėl to investavimo kryptį parinkimas ir pats investavimas vyksta nuomininko pasirinkimu būdu, tam tikrais atvejais net nedalyvaujant savivaldybei (ji

	Valstybės funkcijos pavadinimas	Nustatyti trūkumai
		nederina investicijų ir taip suteikia galimybę nuomininkui veikti savo nuožiūra). Ne visais atvejais priimami sprendimai daugiau investuoti į atsinaujinančius energijos šaltinius naudojančius įrenginius.
34	Ekonomika	Neįvardijama, kokių tikslų turi siekti kontroliuojamos įmonės. Iš aštuonių pasirinktų savivaldybių tik Vilniaus miesto ir Akmenės r. savivaldybės siekia pažangos, nes nustato bendrinius tikslus savo kontroliuojamoms įmonėms. Vilniaus miesto savivaldybė naują SKJ valdysenos politiką, paremtą EBPO gairėse nustatytais principais, pradėjo kurti 2015 metais.
		Kaupiant duomenis ir vertinant veiklos rezultatus: nekaupiami duomenys, reikalingi sprendimams priimti, duomenys nekokybiški, nenaudojami sprendimams priimti, nevykdoma/netinkamai vykdoma veiklos rezultatų stebėseną, savivaldybės neatlieka gyventojų apklausų ir nesidomi jų nuomone apie teikiamų viešųjų paslaugų kokybę:
35	Bendros valstybės paslaugos	Paslaugų teikėjai nepakankamai domisi paslaugos gavėjo nuomone apie jų teikiamų paslaugų kokybę. Nustatyta, kad ketvirtadalis iš 12-os apklaustų savivaldybių atliko patenkinimo matavimus ir skaičiavimus. Skaičiavimus savivaldybės atliko nereguliariai (rekomenduojama atlikti ne rečiau nei kartą per metus panašiu metu).
36	Gynyba	3 (iš 4) savivaldybių ekstremalių situacijų komisijoms nebuvo pateikti apibendrinti duomenys apie ūkio subjektų pasirengimą reaguoti į ekstremaliąsias situacijas (pvz., kiek ūkio subjektų, kuriems teisės aktais pavesta parengti ir patvirtinti ekstremaliųjų situacijų valdymo planus, juos patvirtino), o vertinimas atliktas pagal ūkio subjektų atstovų komisijos posėdžiuose pateiktą žodinę informaciją.
37	Švietimas	Švietimo informacinių technologijų centro kaupiami duomenys apie švietimo įstaigų bendrus plotus nepatikimi ir nepalyginami, nes mokyklos plotus skaičiuoja skirtingai, o savivaldybės netikrina mokyklų pateiktų duomenų patikimumo. Taip pat savivaldybės kiekvienais metais teikia Finansų ministerijai duomenis apie švietimo įstaigų bendrą plotą. Jie naudojami apskaičiuojant dalį savivaldybės gyventojų pajamų mokesčio. Šie duomenys pateikiami iš skirtingų šaltinių: pagal VĮ Registrų centro Nekilnojamojo turto registro išrašus, įstaigų vadovų pateiktus duomenis arba ITC duomenis. Turint nepatikimus duomenis, savivaldybėms tenkanti GPM dalis gali būti permokėta arba neprimokėta.
38	Socialinė apsauga	Dauguma savivaldybių nekaupia informacijos apie jų teritorijoje gyvenančius senyvo amžiaus asmenis ir nevertina, ar jiems reikalinga pagalba. Savivaldybių apklausos duomenimis, 38 nekaupia duomenų apie teritorijoje gyvenančius pensinio amžiaus asmenis, 15 renka šiuos duomenis iš Gyventojų registro, o 7 renka informaciją ne apie visus, o dažniausiai apie vienišus senyvo amžiaus asmenis, o informaciją apie juos gauna iš vietos bendruomenės narių, seniūnijų darbuotojų, nevyriausybinių organizacijų ir pan.
39	Sveikatos apsauga	Tinkamai nepanaudojami visuomenės sveikatos stebėsenos duomenys. Išanalizavę savivaldybių veiklos ataskaitas ir planavimo dokumentus nustatėme, kad nė viena stebėsenos duomenų tinkamai nepanaudojo, nes nenustatė sveikatos stiprinimo uždavinių ir priemonių įvardytoms sveikatos problemoms spręsti.
40	Poilsis, kultūra ir religija	Kultūros ministerija užtikrino tik nacionalinių ir valstybinių įstaigų atsiskaitymą už veiklą, nes už 2017 m. tik 19 (iš 41, arba 46 proc.) nevalstybinių (savivaldybių ir kitų) įstaigų pateikė ataskaitas. Iš nevalstybinių įstaigų veiklos ataskaitas pateikė tik tos, kurios siekė gauti dalinį veiklos finansavimą.
41	Būstas ir komunalinis ūkis	Ne visos savivaldybės kontroliuoja turto vertės pokyčius ir sutarties vykdymo metu disponuoja duomenimis apie turto vertę. Turėdamos informaciją apie turto vertę savivaldybės galėtų užtikrinti, kad sutarties pabaigoje jis būtų

	Valstybės funkcijos pavadinimas	Nustatyti trūkumai
		perduotas ne mažesnės vertės. Dažniausiai savivaldybės neturi visos informacijos apie turto vertę tais atvejais, kai atliktos investicijos nėra iš karto perduodamos savivaldybėms, o yra apskaitomos pas nuomininką.
42	Ekonomika	<p>Savivaldybės neturi konkrečių kriterijų, kuriais remdamosi periodiškai vertintų visų savivaldybės kontroliuojamų įmonių reikalingumą, ir periodinio vertinimo neatlieka. Rinkoje yra kitų savivaldybės ir privačių ūkio subjektų, teikiančių tokias pat paslaugas, bet įmonių reikalingumo klausimas nesvarstomas, kol įmonės dirba pelningai, nepaisant to, kad pelningumas artimas nuliui. Tik keturios (iš 15) savivaldybių nurodė kriterijus, lemiančius poreikį turėti savo įmones.</p> <p>Vykdančios funkcijas: neužtikrinamas viešųjų paslaugų prieinamumas, nevykdomos teisės aktuose nustatytos funkcijos arba vykdomos ne visa apimtimi, (nepakankamas paslaugas teikiančių darbuotojų skaičius, jų kvalifikacija), gyventojai neinformuojami apie galimybes gauti viešąsias paslaugas, nepakankamai išvystyta infrastruktūra, neracionaliai naudojamos valstybės biudžeto lėšos ir kt.:</p>
43	Bendros valstybės paslaugos	Neužtikrinamas aiškus ir patogus informacijos apie paslaugas pateikimas visuomenei. Atlikus 12 savivaldybių apklausą, peržiūrėjus jų interneto svetaines, nustatyta, kad paslaugų standartai nenustatyti.
44	Švietimas	Savivaldybės netolygiai užtikrina ikimokyklinio ugdymo prieinamumą: didžiųjų miestų savivaldybėse ugdoma apie 66 proc. vaikų iki 5 metų amžiaus (imtinai), kitose savivaldybėse – apie 48 procentus. Didelių skirtumų esama tarp rajonų savivaldybių. Visiems norintiems dalyvauti ikimokyklinio ugdymo procese turėtų būti suteikta vieta ikimokyklinio ugdymo programą vykdančiose įstaigose (toliau – IU įstaigose), tačiau tiek didžiuosiuose miestuose, tiek rajonuose ir rajonų centruose IU prieinamas nevienodai.
45	Socialinė apsauga	Jurbarko rajono savivaldybė, įgyvendindama programą atlikusi maitinimo paslaugos viešąjį pirkimą, tikėjosi, kad pirkdama maitinimo paslaugą kartu perka ir paslaugos teikėjo investicijas į toms paslaugoms teikti reikalingą turtą – maisto ruošimo ir maitinimo patalpų remontui ir trūkstamai virtuvių įrangai įsigyti. Faktiškai savivaldybė nupirko tik maitinimo paslaugą. Nors savivaldybė mano, kad maitinimo paslaugos teikėjo lėšomis įsigyta virtuvių įranga pasibaigus sutarčiai atiteks jos nuosavybėn, tačiau šiuo klausimu savivaldybės ir paslaugos teikėjo nuomonės išsiskyrė, nes pirkimo dokumentuose ir sutartyje nėra aiškių nuostatų, kad turtas bus perduotas savivaldybės nuosavybėn. Savivaldybė atliko tik maitinimo paslaugos viešąjį pirkimą ir taip sudarė sąlygas paslaugos teikėjui teikti maitinimo paslaugą 10 metų, tačiau tokios sutartys sudaromos ne ilgesniam nei trejų metų laikotarpiui.
46	Sveikatos apsauga	Neužtikrinamas onkologinės pagalbos prieinamumas: dalis pacientų į specializuotas gydymo įstaigas siunčiami tinkamai neiširti pirminės sveikatos priežiūros centruose, poliklinikose ar rajonų ligoninėse (neatlikus reikiamų tyrimų, nekonsultavus atitinkamiems specialistams). Dėl šių priežasčių pacientų ištyrimas ir bendras paslaugų teikimo laikas specializuotose gydymo įstaigose ilgėja, todėl blogėja paslaugų prieinamumas visiems pacientams. Teritorinės ligonių kasų pateiktų „Sveidros“ duomenų analizė parodė, kad rajonų ir regionų 25 ligoninėse (iš 43 bendro pobūdžio šalies ligoninių) 2011–2012 m. suteikta labai mažai ambulatorinių paslaugų dėl onkologinių ligų.
47	Būstas ir komunalinis ūkis	Kainų reguliavimo sistemoje dalyvauja ir savivaldybės – pagal Šilumos ūkio įstatymą jos nustato šilumos kainų dedamąsias šilumos tiekėjui. Praktikoje jos dažnai šios pareigos nevykdo arba vykdo netinkamai (kaina apskaičiuojama su pažeidimais), todėl šių kainų dedamąsias vienašališkai nustato VKEKK. 2016 metais beveik trečdalyje (17) savivaldybių jas nustatė VKEKK (savivaldybėms jų nenustačius ar nepašalinus VKEKK nustatytų pažeidimų). Kai kurios savivaldybės jau kelis metus iš eilės nenustato šilumos kainos dedamųjų (pvz.: Biržų, Kelmės, Telšių rajono).
48	Aplinkos apsauga	Savivaldybėms numatyta pareiga užtikrinti buityje susidariusių pavojingų

	Valstybės funkcijos pavadinimas	Nustatyti trūkumai
		<p>atliekų surinkimą iš namų ūkių, apvažiuojant ne rečiau kaip 2 kartus per metus. Pagal savivaldybių pateiktą informaciją nustatyta, kad 2014-2017 m. pavojingųjų atliekų surinkimą apvažiuojant vykdė 35 arba 58 proc. savivaldybių. Iš jų daugiau kaip 40 proc. kai kuriais metais nesurinko nė vieno kilogramo pavojingųjų atliekų, o 10 savivaldybių šių atliekų nesurinko per ketverius metus.</p>
49	Ekonomika	<p>Nustatyta, kad savivaldybės kasmet nušienauja apie 2 proc. visų valdomų melioracijos griovių, o vidutiniškai apie 12 savivaldybių griovių iš viso nešienauja. Septynios savivaldybės griovių nešienavo trejus metus. Visose audituotose savivaldybėse 2011–2013 m. buvo šienaujama tik iki 5 proc. valdomų magistralinių melioracijos griovių. Nustatyta, kad audituotose savivaldybėse šienaujami tik tie melioracijos grioviai, kurie buvo sutvarkyti, įgyvendinus ES paramos lėšomis finansuojamus projektus, kadangi pagal šių projektų įgyvendinimo taisykles paramos gavėjas įsipareigoja penkerius metus užtikrinti tinkamą objekto, kuriam suteikta parama, priežiūrą ir veikimą. Likę melioracijos grioviai iš esmės nešienaujami.</p>
	Šaltinis – Valstybės kontrolė	

Valstybinio audito ataskaitos  
„Ar savivaldybių vykdomų  
funkcijų sistema sudaro  
sąlygas joms veikti efektyviai?“  
5 priedas

## Lėšų apskaičiavimo metodikose nurodyti rodikliai

Valstybinės (valstybės perduotos savivaldybėms) funkcijos pavadinimas	Lėšų apskaičiavimo metodikoje / kitame teisės akte nurodytas rodiklis	Funkciją kuruojančios institucijos paaiškinimas
Socialinės globos teikimo asmenims su sunkia negalia užtikrinimas	1. Administravimui 3 proc. nuo skirtų lėšų. 2. Programinės įrangos priežiūrai 290 Eur.	1. Atsižvelgus į administravimo sudėtingumą bei remiantis savivaldybių praktika ir siūlymais. 2. Atsižvelgta į savivaldybių praktiką ir siūlymus.
Dalyvavimas rengiant ir įgyvendinant darbo rinkos politikos priemones ir gyventojų užimtumo programas	1. Administravimui nuo 2 iki 4 proc. skirtų lėšų. 2. Programinės įrangos priežiūrai 290 Eur.	1. SADM įsakyme nurodyta. 2. Atsižvelgta į savivaldybių praktiką ir siūlymus.
Socialinių išmokų ir kompensacijų, išskyrus socialinę pašalpą ir kompensacijas, nustatytas Lietuvos Respublikos piniginės socialinės paramos nepasiturintiems gyventojams įstatyme, skaičiavimas ir mokėjimas	1. Administravimui atskiroms išmokų rūšims: nuo 2 iki 4 proc. 2. Programinės įrangos priežiūrai 290 Eur.	1. Nustatyta įstatymuose, atsižvelgiama į išmokų turinį, administravimo sudėtingumą bei remiantis savivaldybių praktika ir siūlymais. 2. Atsižvelgta į savivaldybių praktiką ir siūlymus.
Mokinių nemokamo maitinimo savivaldybės įsteigtose mokyklose ir savivaldybės teritorijoje įsteigtose nevalstybinėse mokyklose administravimas ir nepasiturinčių šeimų mokinių, deklarusių gyvenamąją vietą arba gyvenančių savivaldybės teritorijoje, aprūpinimo mokinio reikmenimis administravimas	1. Administravimui 4 proc. nuo skirtų lėšų. 2. Programinės įrangos priežiūrai 290 Eur.	1. Nustatyta įstatyme, atsižvelgiama į paramos turinį bei remiantis savivaldybių praktika ir siūlymais. 2. Atsižvelgta į savivaldybių praktiką ir siūlymus.
Jaunimo politikos įgyvendinimas	1. 580 Eur darbo vietai išlaikyti. 2. Konkrečios pareigybių kategorijos.	1. Paaiškinimo nepateikė. 2. Didžiuosiuose miestuose tenka gerokai didesnis skaičius jaunimo, su kuriuo tenka dirbti jaunimo koordinatoriams, todėl jiems aukštesnės kategorijos.
Civilinės būklės aktų registravimas	Bazinė lėšų suma skiriama savivaldybei – 14481 Eur.	Apskaičiuota remiantis vidutine lėšų suma, reikalinga išlaikyti vieną civilinės būklės aktus registruojančio savivaldybės administracijos padalinio pareigybę.
Įstatymų priskirtų registrų tvarkymas ir duomenų teikimas valstybės registrams	Lėšų normatyvas metams 1000 gyventojų – 16,28 Eur.	VRM apskaičiuotas savivaldybės darbuotojo darbo laikas, sugaištas vienam civilinės būklės akto dokumentui perduoti.
Gyvenamosios vietos deklaravimo duomenų ir gyvenamosios vietos neturinčių asmenų apskaitos duomenų tvarkymas	išlaidos vienam gyventojui aptarnauti – 1,89 Eur.	2007 metais apskaičiuotas savivaldybės darbuotojo darbo laikas, sugaištas vienam klientui aptarnauti vidutiniškai sudarė 15 min., todėl atitinkamai tokiu koeficientu buvo įvertintas vidutinis darbuotojo darbo užmokestis.
Savivaldybėms pagal teisės aktus priskirtų archyvinių dokumentų tvarkymas	1. Vidutinės metų išlaidos vienam kvadratiniam metrui patalpų išlaikymui pagal valstybės archyvų, esančių apskričių centruose, faktines išlaidas. 2. Vienos pareigybės vidutinis metinis darbo užmokestis.	1. Kadangi valstybės ir savivaldybių archyvai atlieka tą pačią dokumentų saugojimo funkciją ir saugo dokumentus specialiai tam pritaikytose saugyklose. 2. Lėšos darbo užmokesčiui tai – vienos pareigybės vidutinis metinis darbo užmokestis (be socialinio draudimo įmokų). Vidutinis metinis darbo užmokestis yra skaičiuojamas iš savivaldybių pateikto poreikio lėšoms darbo užmokesčiui vidurkio, taip pat atsižvelgiant į

Valstybinės (valstybės perduotos savivaldybėms) funkcijos pavadinimas	Lėšų apskaičiavimo metodikoje / kitame teisės akte nurodytas rodiklis	Funkciją kuruojančios institucijos paaiškinimas
		Statistikos departamento pateiktą paskaičiuotą šalies vidutinį darbo užmokestį.
Įstatymų priskirtų registru tvarkymas ir duomenų teikimas valstybės registrams	0,067 valstybės tarnautojo etato (7 kategorija).	Metodikos rengimo laikotarpiu 7 kategorija buvo įprastinė savivaldybėse su Suteiktos valstybės pagalbos ir nereikšmingos ( <i>de minimis</i> ) pagalbos registru dirbantiems valstybės tarnautojams. Valstybės tarnautojo etato dalis buvo paskaičiuota paskirstant Finansų ministerijos paskirtas lėšas (35 tūkst. Eur) 60 savivaldybių.
Civilinė sauga	<p>1. Atsargų būklės palaikymo ir techninės priežiūros užtikrinimo išlaidos: vienam automobiliui – 868,86 Eur.</p> <p>2. Vienam įrenginiui, naudojamam vidaus degimo variklį – 86,89 Eur.</p> <p>3. Kitoms išlaidoms skiriama iki 15 proc. apskaičiuoto DU, iš jų: gyventojų švietimui ir mokymui iki 5 proc.; savivaldybės lygio pratyboms iki 3 proc.; prekėms, paslaugoms ir kitoms išlaidoms iki 4 proc.; asmeninės apsaugos priemonėms iki 3 proc.</p>	<p>1. Nepaaiškinta.</p> <p>2. Nepaaiškinta.</p> <p>3. Atlikus analizę padaryta išvada, kad prekėms ir paslaugoms skiria apie 18,5 proc., gyventojų švietimui ir mokymui civilinės saugos klausimais apie 1,6 proc., pratyboms apie 0,6 proc., asmeninės apsaugos priemonėms iki 1,1 proc. nuo DU.</p>
Piliečių prašymų atkurti nuosavybės teises į išlikusį nekilnojamąjį turtą nagrinėjimas ir sprendimų dėl nuosavybės teisių atkūrimo priėmimas įstatymų nustatytais atvejais ir tvarka	Vidutinė vieno sprendimo priėmimo ir vykdymo kaina – 700 Eur.	Aplinkos ministro patvirtintoje metodikoje vidutinė vieno sprendimo priėmimo ir vykdymo kaina nustatyta atsižvelgiant į iki 2006-09-29 galiojusią Finansų ministro nustatytą metodiką ir įvertinus turto vertinimo ir kitus pokyčius rinkoje.
Valstybės garantijų nuomininkams, išsikeliančiams iš savininkams gražintų gyvenamųjų namų ar jų dalių ir butų, vykdymas	Vidutinė vieno sprendimo dėl valstybės garantijos nuomininkui suteikimo ir vykdymo kaina – 1 200 Eur.	Aplinkos ministro patvirtintoje metodikoje vidutinė vieno sprendimo dėl valstybės garantijos nuomininkui suteikimo ir vykdymo kaina nustatyta atsižvelgiant į iki 2006-09-29 galiojusią Finansų ministro nustatytą metodiką ir įvertinus administravimo kaštus, laiko sąnaudas ir pokyčius turto vertinimo rinkoje.
Stichinių meteorologinių reiškinių, gyvūnų užkrečiamųjų ligų likvidavimo ir priežiūros programų įgyvendinimas, medžiojamųjų gyvūnų ir griežtai saugomų rūšių laukinių gyvūnų žemės ūkiui padarytos žalos ir nuostolių nustatymas	Vidutinė vieno neverslinio kiaulininkystės ūkio įvertinimo kaina – 11,90 Eur.	Lietuvos savivaldybių asociacija apklausė savivaldybes ir jos pateikė faktinę informaciją kiek vidutiniškai kainavo vieno neverslinės kiaulininkystės ūkio aplankymas, vykdamas Valstybinės maisto ir veterinarijos tarnybos direktoriaus – valstybės lygio ekstremaliosios situacijos valstybės operacijų vadovo 2016 m. vasario 12 d. sprendimą Nr. BI-126 „Dėl informacijos apie afrikinį kiaulių marą sklaidos“.
Šaltinis – Valstybės kontrolė pagal valstybės institucijų pateiktus duomenis		

NAUDINGI • VERTINAMI • ATPAŽŪSTAMI

