

LIETUVOS EKONOMIKOS GAIVINIMO IR ATSPARUMO DIDINIMO PLANO RODIKLIŲ PASIEKIMAS

2022 m. gruodžio 1 d.

Nr. VAE-12

SANTRAUKA

Audito svarba

Lietuvai numatyta skirti 2 224 mln. Eur ES paramos nacionalinio ekonomikos gaivinimo ir atsparumo didinimo plano „Naujos kartos Lietuva“ priemonėms įgyvendinti. Iki 2026-08-31 Lietuva, siekdama gauti finansinę paramą, įsipareigojo pasiekti 191 rodiklį pagal nustatytą orientacinį tvarkaraštį. Pirmąjį finansinį 565 mln. Eur įnašą planuota gauti pateikus mokėjimo prašymą 2022 m.¹ už pasiektus 33 rodiklius, kurių dauguma susiję su teisinio reguliavimo pokyčiais. Mokėjimo prašymas Europos Komisijai pateiktas 2022-11-30.

Plane numatytų priemonių įgyvendinimas turėtų prisidėti prie reikšmingų šalies pokyčių, susijusių su švietimu, sveikata, žaliaja pertvarka, skaitmenizacija, inovacijomis ir mokslu, viešojo sektoriaus pertvarka ir socialine apsauga. Svarbu kuo ankstesniame šio plano įgyvendinimo etape pastebėti ir atskleisti galimas rizikas, susijusias su numatytų tikslų ir įsipareigojimų pasiekimu, kad atsakingos institucijos galėtų laiku imtis atitinkamų veiksmų, siekiant įgyvendinti užsibrėžtus pokyčius ir neprarasti numatyto finansavimo.

Suprasdami prisiimtų įsipareigojimų tinkamo vykdymo svarbą, atlikome Ekonomikos gaivinimo ir atsparumo didinimo plano rodiklių pasiekimo atitikties auditą.

¹ Veiklos susitarime numatytas orientacinis pirmojo mokėjimo prašymo terminas 2022 m. III ketv.

Audito tikslas ir apimtis

Audito tikslas – įvertinti, ar ES Tarybos įgyvendinimo sprendime² nurodyti rodikliai pasiekti tinkamai ir kaip atsakingos ministerijos pasirengusios valdyti su jų pasiekimu susijusias rizikas.

Pagrindiniai audito klausimai:

- ar rodikliai, kurie turi būti pasiekti iki pirmojo mokėjimo prašymo, pasiekti laiku ir tinkamai;
- ar laiku pasiekti Veiklos susitarime su Europos Komisija nustatyti tarpiniai žingsniai ir rodikliai, kurie turi įtakos kitų rodiklių pasiekimui;
- ar ministerijose sukurtos pakankamos ir tinkamos kontrolės priemonės, sudarančios sąlygas laiku ir tinkamai pasiekti rodiklius pagal ES Tarybos įgyvendinimo sprendimą.

Audituojami subjektai – Ekonomikos ir inovacijų, Finansų, Susisiekimo, Švietimo, mokslo ir sporto ministerijos, atsakingos už 123-is, arba 64 proc., Ekonomikos gaivinimo ir atsparumo didinimo plano rodiklius ir už 26-is, arba 79 proc., pirmojo mokėjimo prašymo rodiklius.

Audituojamas laikotarpis:

- Rodiklių pasiekimui vertinti – nuo 2021-04-01 iki 2022-09-30 atlikti veiksmai siekiant rodiklių pirmajam finansiniam įnašui gauti.
- Vidaus kontrolės priemonėms vertinti – iki 2022-06-30 sukurtos ir (ar) taikytos priemonės rodiklių pasiekimo kontrolei užtikrinti.

Siekiant įvertinti pokyčius, turinčius reikšmingos įtakos rodiklių pasiekimui ir vidaus kontrolei, naudoti ir ankstesnių bei vėlesnių laikotarpių duomenys.

Auditas atliktas pagal tarptautinius aukščiausiųjų audito institucijų standartus. Audituoti pirmojo mokėjimo prašymo rodikliai, tarpiniai žingsniai, už kurių pasiekimą atsakingos audituotos ministerijos, ir rodikliai, siekiant įvertinti jų pasiekimo kontrolės užtikrinimą, bei taikyti metodai išsamiau aprašyti 2 priede „Audito apimtis ir metodai“ (45 psl.).

Pagrindiniai audito rezultatai

ES Tarybos įgyvendinimo sprendime³ nurodytų rodiklių veiksmingam pasiekimui ir su tuo susijusiai rizikai ministerijose valdyti reikia atlikti papildomus veiksmus.

1. 6 iš 26 audituotų pirmojo mokėjimo prašymo rodiklių pasiekimui pagal ES Tarybos sprendimą reikalingi papildomi veiksmai

Šešių audituotų rodiklių pasiekimas atitinka ne visus ES Tarybos sprendime nurodytus įsipareigojimus:

² ES Tarybos 2021-07-20 įgyvendinimo sprendimas Nr. 10477/21 dėl Lietuvos ekonomikos gaivinimo ir atsparumo didinimo plano įvertinimo patvirtinimo.

³ ES Tarybos 2021-07-20 įgyvendinimo sprendimas Nr. 10477/21 dėl Lietuvos ekonomikos gaivinimo ir atsparumo didinimo plano įvertinimo patvirtinimo.

- Įsteigtas Darnaus judumo fondas dar nepradėjo veikti, o su jo veikla susijusiuose teisės aktuose ar jų projektuose nenustatyta, kokį rezultatą ir iki kada jis turi pasiekti.
- Atvirų duomenų ir skaitmeninės transformacijos kompetencijų centro iniciatyvoms įgyvendinti sukurtai darbo grupei⁴ nepavesta analizuoti esamų sprendimų funkcionalumo. Neužtikrintas darbo grupės veiklos tęstinumas, nes teisės aktuose⁵ numatyta, kad darbo grupė dalyvauja vertinant ir atrenkant tik tuos naujus skaitmeninius sprendimus, kurie planuojami finansuoti ekonomikos gaivinimo ir atsparumo didinimo priemonės lėšomis. Nenustatyta, kad darbo grupė vertina atrinktus sukurti skaitmeninius projektus architektūros atitikties aspektu.
- Profesinio orientavimo teikimo tvarkos aprašas⁶, kuris nustato šio orientavimo paslaugų teikimą ir jų finansavimą mokiniam, nereglementuoja karjeros konsultavimo paslaugų teikimo ir finansavimo tvarkos suaugusiems.
- Viešajame sektoriuje vykdomų inovacijų skatinimo funkcijų konsolidavimo procesas formaliai nėra baigtas, nes teisme užginčytas valstybei nuosavybės teise priklausančios VŠĮ Lietuvos inovacijų centro dalininko teisių pardavimas.
- Seimui nepateiktas Nekilnojamojo turto mokesčio įstatymo pakeitimo projektas.
- Nepriimti teisės aktų pakeitimai, kurie įgalintų savivaldybes dalyvauti valstybės organizuojamuose viešojo ir privačiojo sektorių partnerystės skatinimo programose.

Nevisiškai įvykdžius įsipareigojimus gali būti sustabdytas šaliai skirtas viso ar dalies pirmojo finansinio įnašo mokėjimas. Be to, pradiniam reformų įgyvendinimo etape neįvykdžius visų sutartų įsipareigojimų, kurių dauguma susiję su teisės aktų priėmimu, gali būti nepasiekti reformų tikslai, orientuoti į darnaus judumo skatinimą, viešojo sektoriaus skaitmenizaciją, inovacijų skatinimą, karjeros planavimą per visą žmogaus gyvenimą, ekonomikos augimo nestabdančių mokesčių plėtrą, viešojo ir privačiojo sektorių partnerystės skatinimą (1 skyrius, 14 psl.).

2. 20 audituotų pirmojo mokėjimo prašymo rodiklių pasiekimas atitinka ES Tarybos sprendimą, tačiau 3 iš jų gali nesukurti laukto poveikio

Trys rodikliai pasiekti, kaip sutarta, tačiau gali neduoti siekiamo rezultato įgyvendinant reformas.

- Sukurta Viešųjų elektromobilių įkrovimo prieigų registracijos sistema, tačiau ji dar nėra pakankamai informatyvi, nes joje užregistruota tik apie 52 proc. viešųjų elektromobilių įkrovimo stotelių, kurių tik 9 proc. skelbia dinامينius duomenis.
- Priimti teisės aktai dėl neapmokestinamojo pajamų dydžio, Seimui pateiktas Akcizų įstatymo pakeitimo projektas dėl iškastinio kuro lengvatų, Vyriausybei pateiktas Nekilnojamojo turto mokesčio įstatymo pakeitimo projektas. Dėl likusių mokesstinės darbo grupės nagrinėtų 18 lengvatų ir specialiųjų apmokestinimo režimų grupių

⁴ Vyriausybės kanclerio 2021-08-13 įsakymas Nr. V-115.

⁵ Ekonomikos ir inovacijų ministro 2022-09-12 įsakymas Nr. 4-984 „Dėl planuojamų kurti skaitmeninių sprendimų, leidžiančių saugiai ir patogiai gauti paslaugas, vertinimo metodikos patvirtinimo“.

⁶ Vyriausybės 2022-08-24 nutarimas Nr. 847 „Dėl Profesinio orientavimo teikimo tvarkos aprašo patvirtinimo“.

sprendimai nepriimti ir nėra darbo grupės argumentų, kurie pagrįstų jų efektyvumą ir atitiktį valstybės prioritetams.

- Vyriausybės nutarimu pakeistos Mokyklų, vykdančių formaliojo švietimo programas, tinklo kūrimo taisyklės⁷ atsižvelgiant į Ekonomikos gaivinimo ir atsparumo didinimo plane nustatytus reikalavimus. Šį teisės aktą Seimo narių grupės prašymu priėmė nagrinėti Konstitucinis Teismas dėl to, ar šiuo teisės aktu nustatyti formalūs kriterijai, lemiantys savivaldybių mokyklų reorganizavimą ar likvidavimą, neprieštaruja Konstitucijai⁸.

Nesukūrus laukto poveikio, kyla rizika negauti maksimalios naudos įgyvendinant šaliai svarbias reformas, susijusias su išmetamų šiltnamio efektą sukeliančių dujų kiekio sumažinimu, sudarant palankias sąlygas verslo įmonėms ir gyventojams naudoti netaršias transporto priemones ir mokesčių sistemos subalansavimu atsisakant neefektyvių ir valstybės prioritetų neatitinkančių mokesčių lengvatų ir specialių apmokestinimo sąlygų (2 skyrius, 19 psl.).

3. Dėl laiku neatliktų tarpinių žingsnių ar nepasiektų pirmojo mokėjimo prašymo rodiklių kyla rizika laiku nepasiekti kitų rodiklių

18 iš 26 audituotų rodiklių nepasiekti pagal ES Tarybos sprendime nustatytą orientacinį tvarkaraštį. Keturi jų gali turėti įtakos kitų rodiklių pasiekimui laiku. Vėluojant pasiekti rodiklius pagal plane nustatytą orientacinį tvarkaraštį, kyla rizika, kad vėliausio laikotarpio rodikliai, kurie dažniausiai susiję su investicijomis, nebus laiku pasiekti ir valstybei teks ieškoti kitų lėšų šaltinių pradėtoms investicijoms pabaigti (3.1 poskyris, 23 psl.).

Viena priežasčių, lėmusių vėluojantį rodiklių pasiekimą, yra užtrukęs naujos strateginės valdymo sistemos įgyvendinimo procesas – nacionalinių plėtros programų ir jas įgyvendinančių pažangos priemonių aprašų bei projektų finansavimo sąlygų aprašų rengimas ir tvirtinimas. Nesant šių dokumentų, vėluoja su investicijomis susijusių rodiklių pasiekimas. Siekdama sumažinti rodiklio vėlavimą, Ekonomikos ir inovacijų ministerija planuoja panaudoti 627,6 tūkst. Eur duomenų mainų įrankio sukūrimui ir viešam jo publikavimui visiems prieinamame kataloge ne mažiau kaip 5 metus, taikant ne viešųjų pirkimų procedūras, o atliekant projekto atranką konkurso būdu. Teisės aktais neregamentuoti kriterijai, kada gali būti taikomas projektų atrankos finansavimo būdas. Tai sudaro sąlygas ateityje perkančiosioms organizacijoms išvengti viešųjų pirkimų. (3.1 poskyris, 23 psl.).

4 iš 9 audituotų tarpinių rodiklių žingsnių pasiekti vėliau, nei nustatytas orientacinis jų pasiekimo terminas Veiklos susitarime su Europos Komisija⁹. Trys iš jų gali turėti įtakos susijusių rodiklių pasiekimui laiku. Tarpiniai žingsniai nustatyti siekiant sustiprinti tam tikrų rodiklių pasiekimo kontrolę. Todėl, laiku neatlikus tarpinių žingsnių, gali vėluoti rodiklių pasiekimas ir viso plano įgyvendinimas. Dėl to kyla rizika gauti ne visas Lietuvai skirtas ekonomikos gaivinimo ir atsparumo didinimo lėšas (3.2 poskyris, 26 psl.).

4. Ministerijų sukurtos kontrolės priemonės tobulintinos

⁷ Vyriausybės 2021-12-22 nutarimas Nr. 1110 „Dėl Vyriausybės 2011-06-29 nutarimo Nr. 768 „Dėl Mokyklų, vykdančių formaliojo švietimo programas, tinklo kūrimo taisyklių patvirtinimo“ pakeitimo“.

⁸ Konstitucinio Teismo pirmininko 2022-05-25 potvarkis Nr. 2B-21 „Dėl prašymo priėmimo“.

⁹ Europos Komisijos 2022-05-05 įgyvendinimo sprendimų patvirtintas Europos Komisijos ir Lietuvos veiklos susitarimas pagal Reglamentą (ES) 2021/241, 2 priedas.

Ministerijose reglamentuotos vidaus kontrolės priemonės tik tada, kai rodiklių siekiama taikant projektinį valdymą. Strateginio valdymo sistemoje Ekonomikos gaivinimo ir atsparumo didinimo plano rodikliai yra pažangos veiklų įgyvendinimą matuojantys produkto rodikliai. Pažangos veiklos yra laikini projektai, turintys aiškią pradžią ir pabaigą bei ribotus išteklius ir skirti naujiems produktams sukurti, tačiau ne visoms veikloms privaloma taikyti projektinį valdymą. Audituose ministerijose 31 proc. rodiklių siekiama taikant šį būdą. Tais atvejais, kai rodiklių siekiama netaikant projektinio valdymo, ministerijose vidaus kontrolės priemonės nereglamentuotos ir nedokumentuojamos. Ministerijoms nedokumentuojant rizikos veiksnių vertinimo ir pažangos veiklų įgyvendinimo stebėsenos, nevaldoma rizika, kad jų vadovybė gali nedisponuoti visa reikiama informacija, kuri reikalinga laiku priimamiems ir tinkamiems sprendimams, siekiant ministerijų veiklos tikslų.

Atsižvelgiant į reikalavimus, kylančius iš Ekonomikos gaivinimo ir atsparumo didinimo priemonės reglamentavimo¹⁰, šalyje kuriama rodiklių pasiekimo valdymo ir kontrolės sistema, teisės aktais¹¹ sukurtos kontrolės priemonės, kurias taiko Centrinė projektų valdymo agentūra (administruojančioji institucija) ir Finansų ministerija (vadovaujančioji institucija), taip mažindamos su rodiklių pasiekimu susijusias rizikas.

Ministerijos, vadovaudamosi minėtu reglamentavimu, parengė ir Centrinei projektų valdymo agentūrai pateikė rodiklių pasiekimo veiksmų planus, kiekvieną mėnesį teikia agentūrai aktualią informaciją apie rodiklių pasiekimo pažangą, kurios pagrindu administruojančioji ir vadovaujančioji institucijos atlieka rizikų vertinimą ir valdymą, nors pagal Vidaus kontrolės ir vidaus audito įstatymą už vidaus kontrolės kūrimą, įgyvendinimą ir tobulinimą atsakingi viešųjų juridinių asmenų vadovai (4 skyrius, 27 psl.).

Rekomendacijos

Ekonomikos ir inovacijų ministerijai

1. Siekiant sumažinti riziką nepasiekti Ekonomikos gaivinimo ir atsparumo didinimo plane numatytos reformos tikslų – visiškos viešojo sektoriaus skaitmenizacijos ir sistemų integracijos – ir užtikrinti 70-ojo rodiklio „Pradėjęs veikti atvirų duomenų ir skaitmeninės transformacijos kompetencijų centras“ ilgalaiį poveikį bei pasiekimo tęstinumą ir visišką atitiktį ES Tarybos sprendime numatytiems įsipareigojimams, teisės aktuose nustatyti atvirų duomenų ir skaitmeninės transformacijos kompetencijų centro funkcijas ir jo veikimo tvarką, numatant:
 - esamų skaitmeninių sprendimų funkcionalumo vertinimą,
 - visų naujai kuriamų skaitmeninių sprendimų tikslingumo vertinimą, o baigus šį procesą – jų atitikties nustatytoms architektūroms, standartams ir techniniams reikalavimams vertinimą,

¹⁰ Europos Parlamento ir ES Tarybos 2021-02-12 reglamentas (ES) 2021/241, kuriuo nustatoma ekonomikos gaivinimo ir atsparumo didinimo priemonė, 22 str. 1 d.

¹¹ Vyriausybės 2020-11-25 nutarimas Nr. 1322 „Dėl pasirengimo administruoti Europos Sąjungos lėšas ir jų administravimo“, finansų ministro 2022-06-22 įsakymu Nr. 1K-237 patvirtintų 2021–2027 metų Europos Sąjungos fondų investicijų programos ir Ekonomikos gaivinimo ir atsparumo didinimo plano „Naujos kartos Lietuva“ administravimo taisyklių 68-70 p.

- prievolę viešojo sektoriaus subjektams kreiptis į centrą įvertinti naujai kuriamus skaitmeninius sprendimus (1-asis pagrindinis audito rezultatas).

Susisiekimo ministerijai

2. Siekiant Ekonomikos gaivinimo ir atsparumo didinimo plane numatytos reformos tikslo – reikšmingai sumažinti išmetamą ŠESD kiekį, nuosekliai atsisakant taršiausių kelių transporto priemonių ir padidinant atsinaujinančių energijos išteklių dalį transporto sektoriuje, ir kad 29-asis rodiklis „Įsteigtas ir pradėjęs veikti Darnaus judumo fondas, skirtas alternatyviųjų degalų ir transporto priemonių infrastruktūros plėtrai finansuoti“ atitiktų ES Tarybos sprendime numatytą įsipareigojimą, įveiklinti Darnaus judumo fondą ir nustatyti, kokį rezultatą ir iki kada jis turi pasiekti (1-asis pagrindinis audito rezultatas).

Švietimo, mokslo ir sporto ministerijai

3. Siekiant Ekonomikos gaivinimo ir atsparumo didinimo plane numatytos reformos tikslo: sukurti veiksmingą ir mokymosi visą gyvenimą kultūra pagrįstą karjeros planavimo sistemą, ir kad 110-asis rodiklis „Įsigaliojęs Profesinio (karjeros) orientavimo sistemą reglamentuojantis tvarkos aprašas“ atitiktų ES Tarybos sprendime numatytą įsipareigojimą, reglamentuoti profesinio orientavimo paslaugų teikimo ir finansavimo tvarką suaugusiesiems (1-asis pagrindinis audito rezultatas).

Ekonomikos ir inovacijų, Finansų, Susisiekimo, Švietimo, mokslo ir sporto ministerijoms

4. Siekiant ministerijose valdyti su visų Ekonomikos gaivinimo ir atsparumo didinimo plano rodiklių pasiekimu susijusias rizikas, reglamentuoti vidaus kontrolės priemones, kai rodiklių siekiama netaikant projektinio valdymo (4-asis pagrindinis audito rezultatas).

Rekomendacijų įgyvendinimo priemonės ir terminai, laukiamas audito poveikis ir pokyčių vertinimo rodikliai pateikti ataskaitos dalyje „Rekomendacijų įgyvendinimo planas“ (37 psl.). Aktuali informacija apie rekomendacijų įgyvendinimo būklę, rezultatus ir įvykusius pokyčius yra skelbiama atvirose duomenyse Valstybės kontrolės interneto svetainėje [Atviri duomenys | Lietuvos Respublikos valstybės kontrolė \(valstybeskontrolė.lt\)](http://Atviri.duomenys|Lietuvos.Republikos.valstybeskontrolė(valstybeskontrolė.lt)).