

ŽEMĖS ŪKIO MINISTERIJOS VALDYMO IR ATSAKOMYBIŲ SISTEMA

2024 m. sausio 30 d.

Nr. VAE-1

SANTRAUKA

Audito svarba

Žemės ūkio sektorius atlieka reikšmingas ekonominę, socialinę, aplinkosauginę ir etnokultūrinę funkcijas, be to, tai ypač svarbi šalies ūkio šaka¹. Lietuvoje šis sektorius kartu su miškininkyste ir žuvininkyste 2022 m. sukūrė 4 proc. bendrojo vidaus produkto². 2022 m. pabaigoje šalyje buvo įregistruoti 1 732 juridiniai ir 147 092 fiziniai žemės ūkio valdų valdytojai, bendrai valdę 152 732 žemės ūkio valdas, kurios apėmė 2 894 535,61 ha plotą³. Lietuvos žemės ūkio, maisto pramonės ir žuvininkystės sektorių konkurencingumas atsilieka lyginant su Europos Sąjunga. Eurostato duomenimis, Lietuvos pridėtinė vertė žemės ūkio, miškininkystės ir žuvininkystės sektoriuose per dirbtą valandą yra 11 pozicijų žemesnė, lyginant su ES vidurkiu⁴. Pastebima, jog šiuose sektoriuose veikla plėtojama per mažai taikant tvarios bioekonomikos principus, o trumpųjų tiekimo grandinių sistema – neveiksminga⁵.

Lietuvos XVIII Vyriausybės programoje ir 2021–2030 m. Nacionaliniame pažangos plane numatyta stiprinti žemės ir maisto ūkio pridėtinę vertę ir konkurencingumą, plėtoti tvarias žemės ūkio, akvakultūros ir maisto gamybos sistemas, didinti kaimo patrauklumą. Už šių iniciatyvų įgyvendinimą atsakinga Žemės ūkio ministerija, kuri formuoja, organizuoja, koordinuoja ir kontroliuoja valstybės politiką kaimo plėtros, žemės ir maisto ūkio srityse. Politikos formavimo pavestose valstybės valdymo srityse, jos įgyvendinimo organizavimo

¹ Prieiga per internetą: https://lithuania.representation.ec.europa.eu/strategija-ir-prioritetai/pagrindines-es-politikos-kryptys-lietuvai/zemes-ukis_lt (žiūrėta 2023-12-08).

² Prieiga per internetą: [BVP | Lietuvos bankas \(lb.lt\)](https://www.bvp.lt/) (žiūrėta 2023-12-14).

³ VĮ Žemės ūkio duomenų centro informacija.

⁴ Vyriausybės 2022-02-23 nutarimu Nr. 148 patvirtinta 2022–2030 metų plėtros programos valdytojos Žemės ūkio ministerijos žemės ir maisto ūkio, kaimo plėtros bei žuvininkystės plėtros programa.

⁵ Ten pat.

ir kontrolės rezultatyvumas priklauso nuo informacijos valdymo, atsakomybių paskirstymo, veiklos planavimo, vykdymo organizavimo ir atsiskaitymo sistemų veikimo.

Audito tikslas ir apimtis

Audito tikslas – įvertinti, ar Žemės ūkio ministerijos valdymo ir atsakomybių sistema leidžia užtikrinti efektyvią veiklą ir rezultatus.

Pagrindiniai audito klausimai:

- ✓ ar ministerijos strateginis valdymas užtikrina nacionalinių tikslų pasiekimą;
- ✓ ar ministerijos politikos formavimas vykdomas efektyviai ir orientuotas į rezultatus;
- ✓ ar ministerijos politikos įgyvendinimo organizavimas yra tinkamas.

Audituojamas subjektas – Žemės ūkio ministerija, kuri formuoja valstybės politiką kaimo plėtros, žemės ir maisto ūkio ir kitose srityse⁶.

Audito metu rinkome informaciją iš Nacionalinės mokėjimų agentūros, Žemės ūkio duomenų centro, Finansų ministerijos. Bendravome su Lietuvos Respublikos Vyriausybės kanceliarijos, Ekonomikos ir inovacijų ministerijos, Centrinės projektų valdymo agentūros atstovais. Apklausėme savivaldybių žemės ūkio skyrių darbuotojus, žemės ūkio srities asociacijų ir Žemės ūkio ministerijos darbuotojus.

Audituojamasis laikotarpis – 2020–2022 m. Siekdami įvertinti tendencijas ir pokyčius, kai kuriais atvejais naudojome ankstesnių ir 2023 m. duomenis.

Auditas atliktas pagal tarptautinius aukščiausiųjų audito institucijų standartus. Audito apimtis ir taikyti metodai išsamiau aprašyti 2 priede „Audito apimtis ir metodai“ (40 psl.).

Pagrindiniai audito rezultatai

Žemės ūkio ministerijai įgyvendinus strateginio valdymo pokyčius ir tęstinės veiklos tikslus, vykdant taiklesnes priemones administracinės naštos mažinimui ir labiau įtraukus socialinius partnerius į politikos formavimą būtų užtikrinama efektyvesnė ir rezultatyvesnė ministerijos veikla.

1. Strateginis valdymas ministerijoje tobulintinas

- ✓ Ministerija nepasiekė vidutiniškai penktadalio⁷ 2020–2022 m. tęstinės veiklos užsibrėžtų tikslų rodiklių⁸, o priežastys beveik trečdaliu atvejų nenurodytos⁹.

⁶ Taip pat formuoja maisto produktų ir jų žaliavų kokybės, ekologiškų žemės ūkio ir maisto produktų gamybos, Lietuvoje gaminamų produktų konkurencingumo tarptautinėje rinkoje didinimo, žuvininkystės (išskyrus vidaus vandenų žuvų) išteklių naudojimo ir kontrolės (priežiūros), melioracijos, žemės valdų struktūrų gerinimo ir apleistų žemės ūkio paskirties žemės plotų mažinimo, žemės išteklių stebėsenos bei veterinarijos srityje.

⁷ Taikoma Žemės ūkio ministerijos vidinė 10 proc. tolerancijos riba.

⁸ 2020 m. neįgyvendinti 24 (iš 69) rezultato ir produkto rodikliai: 10-ies rodiklių faktinė reikšmė siekė 90-99 proc., 10 – 50-89 proc., 4 – 0-49 proc. 2021 m. neįgyvendinti 26 (iš 99): 10-ies rodiklių faktinė reikšmė siekė 90-99 proc., 7 – 50-89 proc., 9 – 0-49 proc. 2022 m. neįgyvendinti 51 (iš 140): 14 rodiklių faktinė reikšmė siekė 90-99 proc., 21 – 50-89 proc., 16 – 0-49 proc. 2020 m. neįgyvendinti 2 (iš 9) poveikio rodikliai, 2021 m. – 5, 2022 m. – 4.

⁹ 2022 m. 28 proc. neįgyvendintų rodiklių nenurodytos neįgyvendinimo priežastys (taikant 10 proc. tolerancijos ribą). Priežastys nurodytos SVP rodiklių įgyvendinimo ataskaitose, kurios sugeneruotos SIS.

Neanalizuodama rodiklių neįgyvendinimo priežasčių, ministerija negali jų eliminuoti ir užtikrinti, kad rodiklių planuojamos reikšmės bus pasiektos ir kitais metais. Be to, ministerijos 2023–2025 m. strateginiame veiklos plane nustatytų poveikio rodiklių nepakanka, kad būtų galima pamatuoti tęstinės veiklos uždavinių įgyvendinimą, nes jų įgyvendinimą parodantys poveikio rodikliai nematuoja visų uždavinyje minimų veiklų (1.2 poskyris, 14 psl.).

- ✓ Įgyvendinant Vyriausybės programos pagrindines iniciatyvas, ministerijai numatytas vienas veiksmy¹⁰ – skatinant žemės ūkio subjektus dalyvauti rizikos valdymo priemonių veikloje, užtikrinti šių priemonių (jų naudos) viešinimą, prireikus tikslinti esamus arba parengti naujus teisės aktus. Viena iš didžiausių žalą žemės ūkio sektoriui sukeliančių meteorologinių rizikų Lietuvoje yra stichinė sausra, tačiau faktiškai nuo jos apdraudžiami tik nedideli pasėlių ir augalų plotai, o nuo 2021 m. stebima mažėjimo tendencija¹¹, 2022 m. tai sudarė 0,74 proc. Žemės ūkio asociacijos 39 proc. (16 iš 41) nurodė, kad nepakanka arba iš dalies pakanka ministerijos vykdomų mokymų ar konsultacijų pasėlių ir augalų draudimo tema. Dažnėjančioms ekstremalioms meteorologiniams reiškiniams svarbu ūkininkus konsultuoti draudimo tema, siekiant išvengti galimų nuostolių ūkininkams ir išlaidų valstybės biudžetui (1.3 poskyris, 17 psl.).

2. Ministerijos veikla galėtų būti rezultatyvesnė ir efektyvesnė

- ✓ Teisinio reguliavimo stebėseną yra svarbi siekiant įvertinti teisės aktų taikymo praktiką ir identifikuoti teisinio reguliavimo veikimo sukeltas teigiamas ar neigiamas pasekmes¹². Nuo 2014 m. ministerijoje neatliekama teisinio reguliavimo stebėseną (teisinio reguliavimo poveikio vertinimas). Ministerija nesistemina gautų pareiškimų / siūlymų dėl šio reguliavimo problemų ir negali įvertinti teisės aktų peržiūros poreikio. 44 proc. (18 iš 41) apklaustų žemės ūkio asociacijų nurodė teikusios siūlymų atlikti teisės aktų peržiūrą, tačiau į juos neatsižvelgta. Neatliekant stebėsenos nėra galimybės laiku įvertinti teisinio reguliavimo poveikį ir priimti pagrįstus sprendimus dėl jo tobulinimo (2.1 poskyris, 19 psl.).
- ✓ Du trečdaliai jau patvirtintų Lietuvos kaimo plėtros programos paramos priemonių įgyvendinimo taisyklių 2022 m. keistos 2, o 11 proc. taisyklių – 3 arba 4 kartus. Ministerija nurodo, kad daugeliu atveju pakeitimai buvo tikslinamojo pobūdžio ir įtakos paramos gavėjams ar administratoriams neturėjo. Auditorių vertinimu, pakeitimai turėtų būti atliekami neprasidėjus paraiškų rinkimo procesui, nes tai turi neigiamos įtakos: apsunkina ūkio vystymo planavimą ir didina savivaldybių žemės ūkio specialistų darbo krūvį (2.1 poskyris, 21 psl.).
- ✓ Auditoriai pastebėjo, kad savivaldybėms nemažai metodinės pagalbos veiklų vykdoma nuotoliu, nors jos norėtų, kad mokymai būtų organizuojami gyvai. Du trečdaliai savivaldybių nurodė, jog joms teikiamos metodinės pagalbos, administruojant žemės ūkio paramos priemones, pakanka tik iš dalies arba nepakanka. Įvardijami trūkumai: ne visada laiku organizuojami seminarai, stinga praktinių mokymų. Todėl savivaldybės negali suteikti aktualios informacijos pareiškėjams ir išvengti klaidų administruodamos paramą (2.1 poskyris, 23 psl.).

¹⁰ Seimo 2020-12-11 nutarimu Nr. XIV-72 patvirtinta Aštuonioliktosios Vyriausybės programa, 5.9.4 p.

¹¹ 2020 m. 20 129,8 ha; 2022 m. 13 805,8 ha.

¹² Vyriausybės 2012-02-07 nutarimu Nr. 171 patvirtinta Viešoj valdymo tobulinimo 2012–2020 m. programa, 13.1.2. p.

- ✓ Ministerija gauna pasiūlymų iš asociacijų, organizacijų dėl paramos priemonių taisyklėse numatytų sąlygų administracinės naštos mažinimo, tačiau informacijos apie tai nekaupia ir nesistemina. 69 proc. savivaldybių ir 88 proc. (36 iš 41) apklaustų žemės ūkio asociacijų teigia, jog administracinė našta yra per didelė arba iš dalies per didelė. Ministerija imasi priemonių šiai naštai¹³ mažinti, nors jos ir nevertina. Nekaupiant ir nesisteminant gautos informacijos, sudėtinga parinkti taiklias priemones problemoms išspręsti (2.2 poskyris, 24 psl.).
- ✓ Savarankiškai deklaruojančių ūkininkų daugėja 0,1–0,2 proc. punkto kasmet. 2020–2023 m. savarankiškai (per el. valdžios portalą) žemės ūkio naudmenas ir pasėlius deklaravo mažiau nei 5 proc. visų pareiškėjų. Ministerija nėra atlikusi vertinimo, siekdama identifikuoti deklaravimo sunkumus ir nesiima šios sistemos tobulinimo veiksmų, kurie skatintų ūkininkus savarankiškai deklaruoti pasėlius, o tai padėtų mažinti administracinę naštą (2.2 poskyris, 26 psl.).
- ✓ Rengiant bendrąją žemės ūkio politiką, EK nustatė visoms ES šalims vienodus rodiklius, kad galėtų greitai surinkti palyginamą informaciją. Auditorių nuomone, Lietuvos kaimo plėtros 2014–2020 m. programoje bei Žemės ūkio ir kaimo plėtros 2023–2027 m. strateginiame plane suformuluoti rodikliai orientuoti į kiekybinį, o ne kokybinį situacijos vertinimą (pvz., matuoja suteiktos paramos kiekį (Eur), paremtų ūkininkų skaičių). Be to, neatliktas Kaimo plėtros programos poveikio vertinimas, todėl nėra žinoma, ar tikslai pasiekti ir kokį poveikį turėjo 9 metus ES teikiama parama Lietuvos žemės ūkiui (2.3 poskyris, 27 psl.).
- ✓ Ministerija neviešina aktualaus veikiančių darbo grupių, susijusių su politikos formavimu, sąrašo ir jų veiklos: 2023 m. gruodžio mėn. ministerijos interneto svetainėje buvo paviešintos tik 22 iš 42 tuo metu veikusių darbo grupių ir tik 4 iš jų posėdžių protokolai. 38 proc. (16 iš 42) ministerijos suformuotose darbo grupėse, susijusiose su politikos formavimu, yra įtraukti socialinių partnerių atstovai. Ministerijoje nėra kriterijų, kada ir kokie socialiniai partneriai turi būti įtraukiami į darbo grupes. 49 proc. (20 iš 41) apklausoje dalyvavusių asociacijų mano, jog teisės aktų derinimo procesas su socialiniais partneriais nevyksta, o tai, kad procesas turi trūkumų (pvz., laiku neinformuoja apie rengiamus teisės aktų projektus, susitikimams tinkamai nepasiruošia, neatsiunčia iš anksto dokumentų ir pan.) nurodė 46 proc. (19 iš 41) atsakiusiųjų. Taip socialiniai partneriai nėra pakankamai įtraukiami dalyvauti teisėkūros procese ir teikti pasiūlymus visose jo stadijose (2.4 poskyris, 30 psl.).
- ✓ Ministerijai pavaldžioms įstaigoms 2020–2023 m. Žuvininkystės tarnybai ir 2020–2021 m. Valstybinei augalininkystės tarnybai¹⁴ nebuvo nustatytų kokybinių veiklos rodiklių. Nenustačius šių rodiklių, neparodomos įstaigų veiklos kokybinės charakteristikos¹⁵. Ministerija nustatytais atvejais pavaldžioms įstaigoms neteikė grįžtamojo ryšio apie ministerijos atsakingų padalinių atliktą metinių veiklos planų projektų ir veiklos ataskaitų vertinimą ir nepateikė išvadų. Valstybinė augalininkystės tarnyba nebuvo informuota apie jos 2022 m. veiklos ataskaitos vertinimo rezultatus. Taip nėra užtikrinama, kad pavaldžios įstaigos imtųsi veiklos tobulinimo veiksmų (2.5 poskyris, 32 psl.).

¹³ Paramos priemonių taisyklėse suformuluotų sąlygų sukeliama administracinė našta

¹⁴ 2022 m. ir 2023 m. Valstybinei augalininkystės tarnybai nustatytas tik vienas toks rodiklis.

¹⁵ Įstaigų veiklos procesų vykdymas ir rezultatų pasiekimas laiku, atitiktis vartotojų ar visuomenės poreikiams ir pan.

Rekomendacijos

Žemės ūkio ministerijai

1. Siekiant, kad būtų rezultatyviai įgyvendinami ministerijos veiklos tikslai visa apimtimi, kasmet išanalizuoti rodiklių neįgyvendinimo priežastis (1-asis pagrindinis audito rezultatas);
2. Siekiant, kad daugėtų ūkininkų, kurie patys valdo riziką nuo meteorologinių reiškinių sukeltamų nuostolių, imtis priemonių skatinti ūkininkus drausti pasėlius (1-asis pagrindinis audito rezultatas);
3. Siekiant kokybiško paramos priemonių administravimo, nustatyti, kokių priemonių (mokymų ar kt. formatu teikiamos metodinės pagalbos) trūksta savivaldybių specialistams, administruojantiems paramos priemones ir jas teikti (2-asis pagrindinis audito rezultatas);
4. Siekiant tobulinti paramos priemonių sukeltos administracinės naštos valdymą, apibrėžti jos vertinimo procesą (2-asis pagrindinis audito rezultatas);
5. Siekiant, kad savarankiškai deklaruojančių asmenų daugėtų, tobulinti žemės ūkio naudmenų ir pasėlių deklaravimo sistemą (2-asis pagrindinis audito rezultatas);
6. Siekiant, kad ministerijos bendradarbiavimas su socialiniais partneriais formuojant politiką būtų atviras ir proaktyvus:
 - ✓ nustatyti kriterijus, pagal kuriuos darbo grupės būtų skirtos politikos formavimui ir į jas būtų kviečiami socialiniai partneriai;
 - ✓ parengti ir periodiškai atnaujinti ministerijoje veikiančių darbo grupių, susijusių su politikos formavimu, sąrašą ir viešinti jį (2-asis pagrindinis audito rezultatas).
7. Siekiant, kad ministerijai pavaldžių įstaigų veikla būtų rezultatyvesnė:
 - ✓ pavaldžioms įstaigoms (Valstybinei augalininkystės tarnybai ir Žuvininkystės tarnybai) nustatyti kokybinius veiklos rodiklius įgyvendinant ministerijos programos priemones;
 - ✓ kasmet visoms pavaldžioms įstaigoms teikti grįžtamąjį ryšį apie jų veiklos vertinimo rezultatus (2-asis pagrindinis audito rezultatas).

Ministerijai raštu¹⁶ teikėme pasiūlymus dėl organizacinės struktūros tobulinimo, veiklos rizikų valdymo, geros agrarinės ir aplinkosauginės būklės reikalavimų, stebėsenos nuoseklumo ir viešumo didinimo.

Rekomendacijų įgyvendinimo priemonės ir terminai, laukiamas audito poveikis ir pokyčių vertinimo rodikliai pateikti ataskaitos dalyje „Rekomendacijų įgyvendinimo planas“ (34 psl.). Aktuali informacija apie rekomendacijų įgyvendinimo būklę, rezultatus ir įvykusius pokyčius yra skelbiama atviruose duomenyse Valstybės kontrolės interneto svetainės puslapyje <https://www.valstybeskontrolė.lt/LT/AtviriDuomenys>.

¹⁶ 2024-01-30 Valstybės kontrolės raštas Nr. SD-(220-9.3.1-E-6189)-95 „Dėl valstybinio audito „Žemės ūkio ministerijos valdymo ir atsakomybių sistema“.