

STRATEGINIO VALDYMO IR BIUDŽETO FORMAVIMO POKYČIAI

2024 m. birželio 14 d.

Nr. VAE-6

SANTRAUKA

Audito svarba

Valstybėje nuo 2021 m. vykdoma strateginio valdymo ir biudžeto formavimo pertvarka, kuria siekiama padidinti ilgalaikio valstybės biudžeto planavimo tvarumą, biudžeto formavimo principų ir viešųjų paslaugų finansavimo skaidrumą. Įtvirtintas integruotas strateginio valdymo modelis, sujungiantis strateginių tikslų formavimą ir įgyvendinimą su biudžeto asignavimų planavimu, atsiskaitymu ir išlaidų kontrole. 2024 m. planuojama parengti ir pateikti tvirtinti pirmąjį 2025–2027 m. vidutinės trukmės biudžeto projektą. Valstybės kontrolė 2016–2019 m. konstatavo strateginio valdymo sistemos tobulintinus dalykus: vykdant pertvarką strateginio valdymo ir biudžeto formavimo sistemos pokyčiai turėtų būti nuoseklūs ir kryptingi, siekiant numatytų tikslų. Planuojant biudžetą asignavimai turėtų būti siejami su siekiamais rezultatais, visų lygių strateginiai tikslai, uždaviniai ir rodikliai – sietis tarpusavyje, o veiklos rezultatai – tinkamai stebimi ir atskleidžiami visuomenei ir sprendimų priėmėjams. Tai leistų turėti finansiniais ištekliais pagrįstus tikslus ir parinkti priemones jiems pasiekti.

Audito tikslas ir apimtis

Audito tikslas – įvertinti, ar strateginio valdymo ir biudžeto formavimo sistema leidžia rezultatyviai įgyvendinti valstybės pažangą.

Pagrindiniai audito klausimai:

- ✓ ar strateginio valdymo sistema leidžia suplanuoti ir įgyvendinti valstybės pažangą;
- ✓ ar strateginio valdymo stebėsenos sistema leidžia įvertinti pasiektą valstybės pažangą.

Audituojami subjektai:

- ✓ Lietuvos Respublikos Vyriausybės kanceliarija, kuri koordinuoja valstybės pažangos stebėseną bei atlieka nacionalinių plėtros programų įgyvendinimo stebėseną, kartu su ministerijomis organizuoja šių programų įgyvendinimą¹;
- ✓ Finansų ministerija, kuri yra nacionalinių plėtros programų portfelio valdytoja ir koordinuoja jo įgyvendinimą²;
- ✓ atsirinktos Kultūros ir Susisiekimo ministerijos, kurios yra strateginio valdymo sistemos dalyvės ir plėtros programų valdytojos.

Audito metu rinkome informaciją iš Centrinės projektų valdymo agentūros, kuri yra plėtros programų portfelio metodinės pagalbos centras. Apklausėme visas 14 ministerijų.

Audituojamas laikotarpis – 2021–2023 m. Siekdami įvertinti tendencijas ir pokyčius, kai kuriais atvejais naudojome 2024 m. duomenis.

Auditas atliktas pagal tarptautinius aukščiausiųjų audito institucijų standartus. Audito apimtis ir taikyti metodai išsamiau aprašyti 2 priede „Audito apimtis ir metodai“ (36 psl.).

Pagrindiniai audito rezultatai

Nauja strateginio valdymo ir biudžeto formavimo sistema sudaro formalias prielaidas rezultatyviai įgyvendinti valstybės pažangą. Tačiau dar vyksta reikšmingų pokyčių (formuojamas 2025–2027 m. trimetis biudžetas, vyksta tęstinės veiklos ir organizuojamas pažangos priemonių vertinimas, kuriama stebėsenos sistema). Trūksta veiksmų įvertinti suplanuotiems valstybės pažangos tikslams ir juos suderinti su finansinėmis galimybėmis.

1. Valstybės pažangos siekiai planuojami neturint tam finansinių galimybių

- ✗ Nėra patvirtinta Civilinės saugos stiprinimo plėtros programa (1 iš 28). Nėra suplanuotos plėtros programoms įgyvendinti 44 iš 180 (24 proc.) pažangos priemonės, kai kurios jų dalinės, pvz., Susisiekimo ministerijoje 6 (iš 7). Centrinės projektų valdymo agentūros skaičiavimais, 2021–2030 m. Nacionalinio pažangos plano tikslams pasiekti plėtros programų valdytojams reikėtų 62,1 mlrd. Eur. Plane numatytos 18 mlrd. Eur finansinės projekcijos. Nepatvirtinus visų veiksmų, o patvirtintų nesuderinus su valstybės finansinėmis galimybėmis, nesudarytos prielaidos operatyviai spręsti problemas valstybės veiklos srityse pažangos lėšomis (1.1 poskyris, 11 psl.).
- ✗ Siekiant išvengti nepagrįstų lūkesčių, planuojama ir įgyvendinama pažanga turi atitikti valstybės finansines galimybes. Pvz., Kultūros ministerija vieno (iš 7) pažangos uždavinių įgyvendinimui suplanavo 6,52 mln. Eur didesnę asignavimų poreikį, nei numatyta finansinėse projekcijose. Kultūros ministerijos dviem priemonėms suplanuotas finansavimas neskirtas (2023 m. – 128,6 tūkst. Eur, 2024 m. – 700, 95 tūkst. Eur), o vienai Kultūros ir dviem Susisiekimo ministerijos priemonėms skirtas mažesnis, nei suplanuota (2023 m. Susisiekimo ministerijai 36 730 tūkst. Eur), 2024 m. Kultūros ministerijai 808,41 tūkst. Eur, Susisiekimo ministerijai 47 504,6 tūkst. Eur). Plėtros programų valdytojams – ministerijoms – suplanavus pažangos priemones, kurių finansavimo poreikis

¹ Strateginio valdymo įstatymas, 14 ir 18 str.

² Strateginio valdymo įstatymas, 3 str. 3 d., 18 str. 3 ir 6 d.

nesuderintas su valstybės finansinėmis galimybėmis ir jo negavus, nebus pasiekti visi Nacionaliniame pažangos plane ir atitinkamose plėtros programose numatyti pažangos uždaviniai ir jų rodikliai (1.1 poskyris, 11 psl.).

- ✓ 2021–2030 m. Nacionalinio pažangos plano tikslai ir uždaviniai nebuvo susieti su Valstybės pažangos strategija LT2030. Nenumatyti šio plano ir jį įgyvendinančių dokumentų (plėtros programų, strateginių veiklos planų) suderinimo veiksmai su nauja Valstybės pažangos strategija LT2050. Planas turi derėti su Lietuvos Respublikos teritorijos bendruoju planu, tačiau privalomas elementų perkėlimas nenumatytas, informacijos apie sąsajas nėra. Nesuderinus visų lygių – valstybės, strateginio, programavimo ir veiklos (biudžeto) – planavimo dokumentų tikslų, nebus sukurtos prielaidos efektyvesniam valstybės finansų planavimui ir naudojimui, visuomenei nebus pateikta tiksli informacija apie pažangos tikslus ir jų pasiekimo galimybes (1.2 poskyris, 23 psl.).
- ✓ Nvykdoma nuolatinė pažangos ir tęstinės veiklos rezultatų stebėseną: vis dar nepatvirtintas 2024–2027 m. pažangos priemonių vertinimų planas, nebaigta sisteminė tęstinės veiklos lėšų peržiūra. Nuolat nevertinant pažangos ir tęstinės veiklos priemonių tinkamumo, efektyvumo, jų rezultatų ir naudos, bus laiku nepriimti reikalingi sprendimai šių veiklų efektyvumui užtikrinti (1.2 poskyris, 23 psl.).
- ✓ Siekiant užtikrinti finansavimo tęstinumą vidutiniu laikotarpiu ir formuoti tvaresnę šalies fiskalinę politiką, Biudžeto sandaros įstatyme įtvirtintos 3 metų valstybės biudžeto sudarymo nuostatos. 2024 m. patvirtintas vienerių metų, 2025 m. bus tvirtinamas trejų metų (2025–2027 m.) valstybės biudžetas. Šiuo metu asignavimų valdytojai formuoja trimetį biudžetą, įgyvendinamieji teisės aktai dar nepatvirtinti (1.2 poskyris, 23 psl.).
- ✓ Valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymuose patvirtinti pagrindiniai Nacionalinio pažangos plano uždavinių vertinimo rodikliai 2023 m. parodo 66 proc. (1 085,2 iš 1 645,6 mln. Eur), 2024 m. – 52 proc. (1 232,2 iš 2 366 mln. Eur) pažangai skirtų asignavimų panaudojimo poveikį. Taip tik iš dalies būtų atskleidžiamas atitinkamais metais panaudotų valstybės biudžeto asignavimų, skirtų pažangai, rezultatas. Įstatymuose ir ministerijų strateginiuose veiklos planuose nenustatyti rodikliai asignavimams, kurie ministerijoms nepatvirtinus pažangos priemonių aprašų, suplanuoti Finansų ministerijos rezervinėje priemonėje. 2022 m. buvo suplanuoti 14 ministerijų (974,2 mln. Eur), 2023 m. (862,9 mln. Eur), 2024 m. – 8 ministerijų (669,8 mln. Eur) asignavimai. Finansų ministerija Strateginio valdymo metodikos pakeitimo projekte planuoja atsisakyti rezervinės priemonės (1.2 poskyris, 23 psl.).
- ✓ 2022 m. Strateginio valdymo metodikoje įtvirtinti atvejai, leidžiantys neatlikti kelių alternatyvų analizės. Tokį sprendimą Vyriausybė priėmė siekdama užtikrinti spartesnę pažangos priemonių rengimo ir įgyvendinimo procesą, įsigaliojus naujai strateginio valdymo sistemai. Ketvirtus metus veikiant naujai strateginio valdymo sistemai, pažangos priemonės turėtų būti planuojamos ar keičiamos pagal jos principus. Iki 2023-03-31 patvirtintose priemonėse atvejus pritaikė 12 (iš 14) ministerijų, iš jų 8 daugiau kaip 50 proc. priemonių. Ministerijos alternatyvų nevertino, kai sprendimai dėl konkrečių veiklų finansavimo jau buvo priimti ar veiklos pradėtos vykdyti, konkrečių priemonių įgyvendinimo būdą nustato įstatymai, ES teisės aktai, tarptautiniai įsipareigojimai, Vyriausybės programa, veiklos rengiamos remiantis Ekonomikos gaivinimo ir atsparumo didinimo priemone ir pan. Nevertinant alternatyvų, nebus siekiama didžiausios naudos mažiausiomis sąnaudomis (1.2 poskyris, 23 psl.).

2. Pažangos stebėsenai trūksta įrankių ir duomenų

- ✓ 2022 m. pasiekta 32 proc. (10 iš 31) valstybės pažangos strategijos LT 2030 rodiklių 2020 m. tarpinių reikšmių. Kultūros ministerija 2022 m. pasiekė 71 proc. (5 iš 7) vertintų rodiklių reikšmių, Susisiekimo ministerija – 80 proc. (12 iš 15). Periodiškai vertinti pasiektą pažangą ministerijoms trūksta duomenų. Nacionalinio pažangos plano trijų (iš 10) tikslų pasiekimui matuoti nustatyti 92 rodikliai, tačiau šio plano pažangos įgyvendinimo ataskaitoje nepateikta: 2022 m. 70 proc. reikšmių, 2021 m. – 26 proc. Kultūros ministerija 2022 m. veiklos ataskaitoje nepateikė 77 proc. (23 iš 30) rodiklių reikšmių, nes jos grindžiamos kitų institucijų atliktais tyrimais, ataskaitomis, duomenimis ir rengiant veiklos ataskaitą nebuvo paskelbtos. Neturint duomenų periodiškai matuoti rodiklių pasiekimą, nėra galimybės įvertinti, kokia pasiekta pažanga tarpiniu laikotarpiu ir, esant poreikiui, laiku priimti pagrįstus sprendimus dėl priemonių tobulinimo (2 skyrius, 26 psl.).
- ✓ Strateginio valdymo informacinė sistema (SIS) nepritaikyta naujai strateginio valdymo sistemai, todėl duomenys stebėsenai renkami iš Nacionalinio pažangos plano įgyvendinimo metinių ir tarpinių ataskaitų, ministerijų veiklos ataskaitų, informaciją teikia sistemos dalyviai. Taip mažėja planavimo, stebėsenos ir atsiskaitymo už rezultatus procesų efektyvumas, sudėtinga susieti strateginio valdymo ir valstybės biudžeto formavimo sistemas. Nauja sistema (SVIS) dar kuriama, planuojama baigti 2026 m. balandžio mėn. (2 skyrius, 26 psl.).

Rekomendacijos

Vyriausybės kanceliarijai

1. Nacionaliniame pažangos plane siekiant sąsajų tarp nustatomos siekiamos pažangos atitinkamose valstybės veiklos srityse ir valstybės finansinių galimybių, nustatyti Nacionalinio pažangos plano rengimo (plano apimties, rodiklių nustatymo ir pasirinkimo) principus.

Rekomendacijų įgyvendinimo priemonės ir terminai, laukiamas audito poveikis ir pokyčių vertinimo rodikliai pateikti ataskaitos dalyje „Rekomendacijų įgyvendinimo planas“ (30 psl.). Aktualią informaciją apie rekomendacijų įgyvendinimo būklę, rezultatus ir įvykusius pokyčius yra skelbiama atvirose duomenyse Valstybės kontrolės interneto svetainėje <https://www.valstybeskontrole.lt/LT/AtviriDuomenys>.