



PALANGOS MIESTO SAVIVALDYBĖS KONTROLĖS IR AUDITO TARNYBA

ŠVENTOSIOS SENIŪNIJOS PROGRAMOS (NR. 3) VEIKLOS AUDITO ATASKAITA

2017 m. lapkričio 30 d. Nr. K10-16
Palanga

Auditas atliktas, vykdant
Savivaldybės kontrolierės Aušros Kedienės
2016-10-17 pavedimą Nr. K1-6

Auditą atliko:
Kontrolieriaus pavaduotoja Gražina Augustinienė,
Vyr. specialistė Virginija Petrylaitė

Su audito ataskaita galima susipažinti
Palangos miesto savivaldybės interneto puslapyje
adresu www.palanga.lt

TURINYS

SANTRAUKA	3
ĮŽANGA	5
AUDITO REZULTATAI	6
1. Programa (Nr.3) sudaryta nesilaikant programų sudarymo principų	6
1.1. Programa (Nr. 3) sudaryta netinkamai	6
1.2. Šventosios seniūnijos MVP rengimas ir vykdymas neužtikrina užsibrėžtų siekių įgyvendinimo	7
1.3. Vertinimo kriterijų kokybė nepakankama	9
2. Informacija apie veiklos rezultatus nepakankama ir neišsami	11
PRIEDAI	14
1 priedas. Santrumpos ir sąvokos	14
2 priedas. Audito duomenų rinkimo ir vertinimo metodai	15

SANTRAUKA

Audito svarba

Strateginis veiklos planavimas Savivaldybėje yra svarbus instrumentas, leidžiantis greičiau prisitaikyti prie aplinkos pokyčių, racionaliau panaudoti biudžeto lėšas bei efektyviau įgyvendinti numatytas programas. Biudžeto sandaros įstatymas numato, kad Savivaldybės biudžeto asignavimai yra naudojami patvirtintoms programoms vykdyti¹, todėl viešojo sektoriaus strateginio planavimo kokybė turi įtakos biudžeto piniginių išteklių panaudojimui.

Audito tikslas ir apimtis

Auditu siekėme įvertinti, ar Programa Nr. 3 sudaryta tinkamai ir ar bus pasiekti laukiami rezultatai. Siekdami audito tikslo nagrinėjome šiuos klausimus:

- ar Programos Nr. 3 sandara atitinka teisės aktuose nustatytiems reikalavimams;
- tikslai aiškūs, pagrįsti atliktais skaičiavimais, išmatuojami ir susieti su strateginiais tikslais;
- ar tikslams pasiekti uždaviniai ir priemonės tinkami;
- ar uždaviniui įgyvendinti pasirinktos priemonės yra aiškios ir suprantamos;
- ar vertinimo kriterijai leidžia įvertinti tikslų, uždavinių, priemonių įgyvendinimą;
- ar bus pasiekti programos rezultatai ir vykdoma programos stebėseną.

Auditą atlikome Savivaldybės administracijoje. Audituojamasis laikotarpis 2015–2017 metai. Siekiant palyginti duomenis, kai kuriais atvejais buvo naudoti 2011–2014 metų duomenys.

Auditas atliktas pagal Valstybinio audito reikalavimus² ir Tarptautinius audito institucijų standartus³. Audite taikyti metodai išsamiau aprašyti 2 priede „Audito duomenų rinkimo ir vertinimo metodai“. Mes nevertinome Šventosios seniūnijos veiklos ekonomiškumo požiūriu (minimalių išteklių panaudojimo nustatytiems tikslams įgyvendinti), nes apie 80 proc. teikiamų paslaugų atlieka UAB „Palangos komunalinis ūkis“ pagal sudarytą vidinę sandorį ir Tarybos patvirtintus įkainius⁴.

Pagrindiniai audito rezultatai ir išvados

Audito metu laikėmės nuostatos, kad sudarant SVP programas turi būti laikomasi pagrindinių principų, nustatytų Strateginio planavimo metodikoje⁵ ir Strateginio planavimo

¹ LR biudžeto sandaros įstatymas, 1990-07-30 Nr. I-430 (su vėlesniais pakeitimais ir papildymais), 23 str.

² Lietuvos Respublikos valstybės kontrolieriaus 2002-02-21 įsakymas Nr. V-26 (2015-03-24 įsakymu Nr. V-54 redakcija).

³ 3000-asis TAAIS „Veiklos audito įgyvendinimo gairės“ ir 3100-asis TAAIS „Veiklos audito gairės: pagrindiniai principai“.

⁴ Palangos miesto savivaldybės tarybos 2014-11-06 sprendimas Nr. T2-311 (su vėlesniais pakeitimais).

⁵ LRV 2002-06-06 nutarimas Nr. 827 „Dėl strateginio planavimo metodikos patvirtinimo“.

savivaldybėse rekomendacijų⁶. Ši nuostata kyla iš Biudžeto sandaros įstatymo reikalavimo asignavimus naudoti programų vykdymui, o programą apibrėžia kaip strateginio ir (arba) metinio veiklos plano, parengto pagal Vyriausybės patvirtintą Strateginio planavimo metodiką, dalį⁷.

Audito metu nustatėme, kad Programa Nr. 3 sudaryta netinkamai, nes:

- ji nėra skirta kuriam nors vienam strateginiam tikslui įgyvendinti. Programoje numatytais priemonėmis siekiama net keturių strateginių tikslų, todėl neįmanoma nustatyti pačios Programos Nr. 3 sudarymo tikslo;

- nėra programos loginio modelio, kuriuo turėtų būti vadovaujama sudarant savivaldybės SVP programą, todėl lieka neaiškūs motyvai, kodėl planuojami vieni ar kiti uždaviniai bei priemonės ir negalime įvertinti programos hierarchijos tikslų ir išipareigojimų požiūriu;

- uždaviniui pasiekti nenumatoma pakankamai priemonių, o nustatytos ne visada pakankamai aiškios;

- nenustatyti programos tikslų (rezultato) ir uždavinių (produkto) vertinimo kriterijai;

- nenustatyti kokybiniai vertinimo kriterijai, todėl negalima įvertinti, ar planuoti (ir gauti) programos rezultatai yra naudingi tiesioginiams ir netiesioginiams naudoms gavėjams.

Rekomendacijos

1. Imtis priemonių, kad strateginių veiklos dokumentų rengimas, įgyvendinimas ir stebėseną atitiktų teisės aktų reikalavimus.

2. Programoje aiškiai įvardinti jos tikslus ir uždavinius, priežastinius ryšius tarp programos tikslų, uždavinių, jų vertinimo kriterijų ir priemonių.

3. Vertinimo kriterijus sudaryti pagal hierarchinį principą: strateginiams tikslams numatyti efekto, programų tikslams - rezultato, programų uždavinių įgyvendinimui - produkto vertinimo kriterijus.

4. Numatyti vertinimo kriterijus, kurie atspindėtų ir planuojamų pasiekti rezultatų kokybinę išraišką.

5. Strateginių veiklos dokumentų įgyvendinimo ataskaitose pateikti vertinamojo pobūdžio informaciją apie pasiektą pažangą, kylančias problemas, pasiektus tikslus ir įgyvendintus uždavinius.

6. Šventosios seniūnijos MVP ataskaitas pateikti seniūnaičiams ir vietos gyventojams apsvarstyti.

⁶ LRV 2014-12-15 nutarimas Nr. 1435 "Dėl strateginio planavimo savivaldybėse rekomendacijų patvirtinimo".

⁷ LR biudžeto sandaros įstatymas, 1990-07-30 Nr. I-430 (su vėlesniais pakeitimais ir papildymais), 2 str. 16 d. ir 23 str.

IŽANGA

Pagal Vietos savivaldos įstatymą Šventosios seniūnija yra savivaldybės administracijos filialas, veikiantis tam tikroje savivaldybės teritorijos dalyje⁸. Šventosios seniūnijos veiklą reglamentuoja Savivaldybės administracijos direktoriaus patvirtinti nuostatai⁹.

Šventosios seniūnijai vadovauja seniūnas, kuris tiesiogiai pavaldus ir atskaitingas Savivaldybės administracijos direktoriui. Šventosios seniūnas koordinuoja ir vykdo Programoje Nr. 3 numatytas priemones.

2015–2017 metais Programos Nr. 3 įgyvendinimui buvo skirta 1178,6 tūkst. Eur savivaldybės biudžeto ir 374,8 tūkst. Eur valstybės biudžeto lėšų (žr. 1 lentelę).

1 lentelė. Programai Nr. 3 skirti ir panaudoti asignavimai 2015–2017 m.

Laikotarpis	Asignavimų planas, patvirtinus biudžetą, tūkst. eurų	Asignavimų planas, patikslinus biudžetą, tūkst. eurų	Panaudota	
			tūkst. eurų	%
2015 m.	529,2	461,8	460,7	99,8
2016 m.	560,4	653,7	577,3	88,3
2017 m.	463,8	752,4*	Galutinių duomenų nėra	
Iš viso	1553,4	1867,9	-	

*Savivaldybės tarybos 2017-11-02 sprendimo Nr. T2-237 duomenimis

Šaltinis – Palangos miesto savivaldybės kontrolės ir audito tarnyba pagal Savivaldybės tarybos sprendimus dėl atitinkamų metų biudžeto patvirtinimo ir jo tikslinimų.

Programos Nr. 3 lėšos naudojamos šioms priemonėms: paviršinių ir lietaus nuotekų infrastruktūros plėtojimui, aplinkos tvarkymui, Šventosios seniūnijos infrastruktūros plėtrai, valstybinių funkcijų (perduotų savivaldybei) vykdymui, miesto apšvietimo užtikrinimui, miesto viešųjų erdvių (aikščių) įrengimui (2016, 2017 m.), savivaldybės kontroliuojamų įstaigų projektinės veiklos kofinansavimui (2016 m.), savivaldybės turto tinkamam eksploatavimui (2016 m.).

Šventosios seniūnija, naudodama savivaldybės ir valstybės biudžeto lėšas, vykdo jai pavestas funkcijas.

Vietos savivaldos įstatymas nustato, kad didžiąją dalį funkcijų seniūnijos vykdo nuostatuose nustatyta tvarka ir mastu¹⁰. Pažymime, kad Šventosios seniūnijos nuostatuose nėra nustatyta šių funkcijų vykdymo tvarka ir mastas, todėl kyla pagrįstų abejonių dėl Programos Nr. 3 sudarymo tikslingumo.

Šio audito tikslas įvertinti, ar Programa Nr. 3 sudaryta tinkamai, ar pasirinktos priemonės užtikrina programoje nustatytų tikslų ir uždavinių įgyvendinimą.

⁸ LR vietos savivaldos įstatymas, 1994-07-07 Nr. I-533 (su vėlesniais pakeitimais), 30 str. 1 d.

⁹ Palangos miesto savivaldybės administracijos Šventosios seniūnijos veiklos nuostatai, patvirtinti 2012-04-06 įsakymu Nr. A1-308.

¹⁰ LR vietos savivaldos įstatymas, 1994-07-07 Nr. I-533 (su vėlesniais pakeitimais), 32¹ str.

AUDITO REZULTATAI

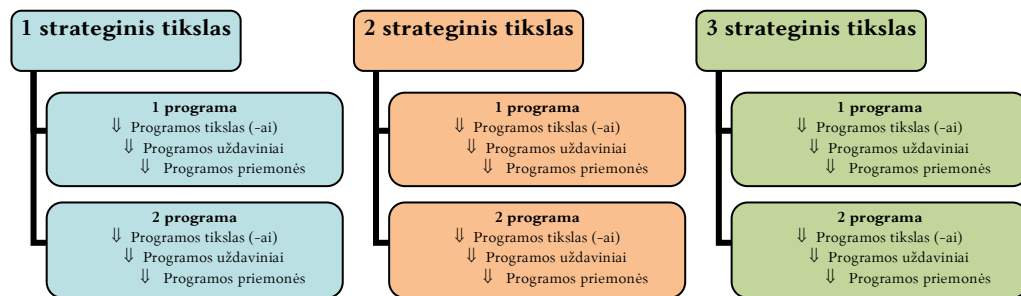
1. Programa (Nr. 3) sudaryta nesilaikant programų sudarymo principų

Atlikdami auditą laikėmės nuostatos, kad Programos Nr. 3 tikslai turi aiškiai nusakyti siektiną rezultatą, būti pagrįsti atliktais skaičiavimais. Programos tikslams pasiekti turi būti suformuluoti uždaviniai ir pasirinktos priemonės bei vertinimo kriterijai, kurie užtikrintų, kad bus pasiektas laukiamas rezultatas.

1.1. Programa (Nr. 3) sudaryta netinkamai

Tiek Biudžeto sandaros įstatymas, tiek Strateginio planavimo metodika, Strateginio planavimo savivaldybėse rekomendacijos bei Strateginio planavimo aprašas nurodo, kad programa yra esminė SVP dalis, skirta strateginiam tikslui pasiekti, t. y. kiekvienam strateginiam tikslui sudaromos programos (Strateginio planavimo metodikoje vienam strateginiam tikslui siūloma numatyti ne daugiau kaip dvi programas), kuriose nustatomi programos tikslai, uždaviniai, priemonės (projektai), vertinimo kriterijai, jų reikšmės, vykdytojai ir asignavimai (žr. 1 pav.).

1 pav. SVP programų sudarymo principai



Šaltinis – Palangos miesto savivaldybės kontrolės ir audito tarnyba pagal Biudžeto sandaros įstatymą, Strateginio planavimo metodiką, Strateginio planavimo savivaldybėse rekomendacijas ir Strateginio planavimo aprašą.

Išanalizavus Savivaldybės 2015-2017, 2016-2018 ir 2017-2019 metų SVP Programos (Nr. 3) sudarymą, nustatyta, kad nebuvo laikomasi aukščiau paminėtuose teisės aktuose nurodytų principų.

Visų pirma, Programa Nr. 3 nėra parengta kuriam nors strateginiam tikslui įgyvendinti. Ji apima net keturis strateginius tikslus:

- Saugi, patogi ir švari gyvenamoji aplinka (2.1);
- Harmoninga miesto teritorijų, inžinerinio aprūpinimo ir susisiekimo sistema (2.2);
- Išplėtotą rekreacinę ir turizmo infrastruktūrą (3.3);
- Efektyvų savivaldybės darbo organizavimą (4.1).

Antra, Programoje Nr. 3 apsiribota nurodant tik strateginius tikslus. Tuo tarpu aukščiau nurodyti teisės aktai pažymi, kad turi būti numatyti programos konkretūs ir orientuoti į galutinį rezultatą tikslai bei suformuluoti uždaviniai, susiję su programos tikslais ir užtikrinantys šių tikslų įgyvendinimą. Mūsų nuomone, programos tikslas gali sutapti su strateginiu tikslu tik tuo atveju,

kai strateginiam tikslui pasiekti parengiama tik viena programa. Kadangi nėra aiškiai suformuluoti Programos (Nr. 3) tikslai, tai negalime įvertinti, ar šioje programoje numatyti uždaviniai ir priemonės yra tinkami.

Trečia, skirtingo laikotarpio strateginiai planai nesudaro bendros planų sistemos, nes SPP nėra įvardintas bei apibrėžtas uždavinys 4.2.1. Tuo tarpu Programoje Nr. 3 numatyta šio uždavinio priemonė 4.2.1.5 „Valstybinių funkcijų (perduotų savivaldybei) vykdymas“. Pastaroji priemonė numatyta 4.2 strateginiam tikslui – Sklandi savivaldybės ir pavaldžių įstaigų veikla – pasiekti, kuris taip pat nepažymėtas SPP. Be to, šis tikslas (4.2) nesiskiria nuo 4.1 strateginio tikslo – Efektyvaus savivaldybės darbo organizavimo, todėl lieka neaiškios jo atsiradimo prielaidos.

Tokia programos rengimo praktika neužtikrina SVP vientisumo ir nuoseklumo ir prieštarauja teisės aktuose nurodytam kryptingumo principui – strateginio planavimo dokumentuose formuluoti loginiais ryšiais susietus tikslus, uždavinius, planuojamus pasiekti rezultatus.

1.2. Šventosios seniūnijos MVP rengimas ir vykdymas neužtikrina užsibrėžtų siekių įgyvendinimo

Vietos savivaldos įstatyme nurodyta, kad Seniūnijos veikla organizuojama pagal Seniūnijos MVP¹¹.

MVP – savivaldybės SVP programų ar jų dalies (tikslų ar uždavinių, atskirų priemonių), įgyvendinimą detalizuojantis dokumentas, kuris rengiamas atsižvelgiant į savivaldybės biudžete numatomus joms skirti asignavimus¹².

Savivaldybės tarybos patvirtintame Strateginio planavimo apraše nustatyti MVP rengimo ir tvirtinimo principai ir struktūra, susidedanti iš:

- bendrosios dalies, kurioje atliekama trumpa veiklos analizė bei nurodomi Savivaldybės prioritetai ir kita svarbi informacija;
- tikslų, uždavinių ir priemonių, kurie perkeliama iš strateginio veiklos plano atitinkamos programos;
- veiklų ir vertinimo kriterijų, kuriais matuojama atitinkamų priemonių įgyvendinimo pažanga.

Analizuojant Šventosios seniūnijos 2017 metų MVP nustatyta, kad jame nėra bendrosios dalies, neatlikta veiklos analizė, nenurodyti Savivaldybės prioritetai ir kita Šventosios seniūnijos aplinkai svarbi informacija.

Vertinant numatytas veiklas, taip pat pasigedome informacijos, kokiais principais vadovaujantis numatytos priemonės apjungtos į Šventosios seniūnijos MVP bei Programą Nr. 3. Surinkti duomenys leidžia teigti, kad nebuvo vadovautasi nei Šventosios seniūnijos teritoriniu principu, nes neįtrauktos tokios veiklos, kaip Šventosios seniūnijos gatvių rekonstrukcija ir

¹¹ LR vietos savivaldos įstatymas, 1994-07-07 Nr. I-533 (su vėlesniais pakeitimais), 31 str. 6 d.

¹² Strateginio planavimo savivaldybėse rekomendacijų, patvirtintų LRV 2014-12-15 nutarimu Nr. 1435, 2.1 p.

remontas (numatyta Statybos programoje Nr. 6), Šventosios pagrindinės mokyklos vykdomų funkcijų užtikrinimas (numatyta Švietimo programoje Nr.9), nei Seniūnijai priskirtų funkcijų vykdymo principu, nes nenumatytas dalyvavimas rengiant ir įgyvendinant gyventojų užimtumo programas Seniūnijos aptarnaujamoje teritorijoje (numatyta Ūkio ir turto programoje Nr. 2), ar dalyvavimas organizuojant civilinę saugą (numatyta Bendrojoje programoje Nr. 1).

Taip pat atkreipiame dėmesį, kad MVP, tvirtinami Savivaldybės administracijos direktoriaus įsakymu, yra vadinami programomis, kas įneša šios tokios painingos tiek sudarant planavimo dokumentus, tiek juos analizuojant ir vertinant.

1.1.2. Šventosios seniūnijos MVP priemonių nustatymas

Strateginio planavimo savivaldybėse rekomendacijos nurodo, kad priemonė - užsibrėžto uždavinio įgyvendinimo būdas, kuriam naudojami žmogiškieji, finansiniai ir materialiniai ištekliai¹³. Nuo priemonių įgyvendinimo priklauso Programos (Nr. 3) uždavinių pasiekimas.

SPP iki 2020 metų numatyta, kad Šventosios seniūnija koordinuos arba įgyvendins 25 priemones. Peržiūrėjus 2011-2017 metų Šventosios seniūnijos MVP nustatyta, kad vidutiniškai kiekvienais metais Šventosios seniūnija vykdė tik 5 priemones, numatytas SPP.

Priemonių numatytų Šventosios seniūnijos 2017 metų MVP pavyzdys

Šventosios seniūnijos MVP 2017 metais buvo vykdomos šios priemonės:

- 1) paviršiniu ir lietaus nuoteku infrastruktūros plėtojimas (2.1.2.3);
- 2) aplinkos tvarkymas (2.1.3.6);
- 3) miesto apšvietimo užtikrinimas (2.1.3.10);
- 4) valstybinių funkcijų (perduotu savivaldybei) vykdymas (4.2.1.5);
- 5) miesto viešiuoju erdviu (aikščių) įrengimas (2.2.3.15);
- 6) Šventosios seniūnijos infrastruktūros plėtra (2.2.3.10).

Pažymime, kad aukščiau pavyzdyje nurodytos dvi paskutinės priemonės nėra numatytos SPP iki 2020 metų. Tuo tarpu, tokios priemonės, kaip prieigų prie jūros ir vidaus vandenių įrengimas (3.3.3.1) ar prieplaukų įrengimas (3.3.3.2), SPP priskiriamos prie svarbios miestui srities - jūros ir vidaus vandenių uostų infrastruktūros plėtros, per pastaruosius septynerius metus nebuvo įgyvendinamos.

Be to, atkreipėme dėmesį, kad buvo pakeista priemonės „Miesto viešųjų erdvių (aikščių) įrengimas“ numeracija: 2015-2016 metų Šventosios seniūnijos MVP ši priemonė pažymėta numeriu 2.2.3.11, o 2017 metų – 2.2.3.15. Toks priemonių numeracijos keitimas galimai apriboja galimybes įvertinti priemonės vykdymo pokyčių kryptį ir (ar) apimtį.

Kai kurios priemonės apibrėžiamos abstrakčiai, todėl jos nėra aiškios ir suprantamos.

Priemonių numatytų Šventosios seniūnijos MVP ir Programoje (Nr. 3) pavyzdžiai

1. Planavimo dokumentuose numatyta 4.2.1.5 priemonė „Valstybinių funkcijų (perduotu savivaldybei) vykdymas. Pagal vietos savivaldos įstatymą savivaldybei perduodama daugiau kaip 30 valstybės funkcijų¹⁴. Pagal Šventosios seniūnijos MVP ir Programoje (Nr. 3) numatytą priemonę, neaišku, kokias funkcijas vykdo Šventosios seniūnija.
2. Šventosios seniūnijos MVP ir Programoje (Nr. 3) numatyta 2.2.3.10 priemonė „Šventosios infrastruktūros plėtra“. Pagal lietuvių kalbos žodyną infrastruktūra priskiriama visa gamybos ir gyventojų

¹³ Strateginio planavimo savivaldybėse rekomendacijų, patvirtintų LRV 2014-12-15 nutarimu Nr. 1435, 2.2 p.

¹⁴ LR vietos savivaldos įstatymas, 1994-07-07 Nr. I-533 (su vėlesniais pakeitimais), 7 str.

poreikius aptarnaujanti sfera (energetika, transportas, ryšiai, keliai, statyba, švietimas, sveikatos apsauga)¹⁵. Taip pat tai gali būti įvairūs kompiuteriniai centrai, duomenų bankai. Kokia plėtra šia priemone siekiama yra neaišku.

Peržiūrėjus MVP numatytas priemones, susidarė nuomonė, kad jų nėra pakankamai, kad būtų įgyvendinti uždaviniai.

Uždaviniui įgyvendinti numatytų priemonių pavyzdys

2015–2017 metų MVP numatytas 2.1.2 uždavinys – Stebėti ir gerinti paviršinio vandens, oro, dirvožemio kokybę, mažinti triukšmo lygį. Šiam uždaviniui įgyvendinti numatyta tik viena priemonė – Paviršinių ir lietaus nuotekų infrastruktūros plėtojimas (2.1.2.3).

Pagal pateiktą pavyzdį numatyta priemonė įgyvendina tik dalį uždavinio, susijusio su paviršiniu vandeniu, tuo tarpu nėra viena priemonė nenumatyta oro ir dirvožemio kokybei gerinti bei triukšmo lygio mažinimui.

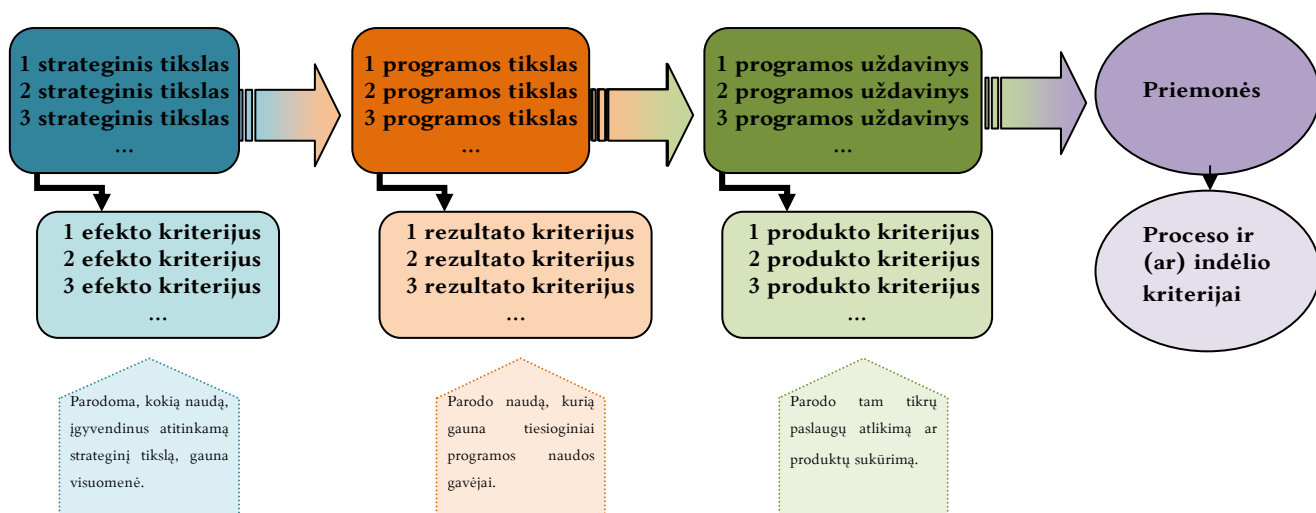
Atsižvelgiant į tai, kad Šventosios seniūnijos MVP numatoma tik mažoji dalis priemonių suplanuotų SPP, jos nėra pakankamai aiškios ir suprantamos, kelia abejonų, ar bus įgyvendinti visi užsibrėžti uždaviniai ir pasiekti plėtros tikslai.

1.3. Vertinimo kriterijų kokybė nepakankama

Vertinimo kriterijai turi parodyti SVP programų rezultatų kiekybinę ir kokybinę išraišką ir sudaryti galimybę visapusiškai įvertinti pokytį svarbiausiose institucijos veiklos srityse per nustatytą laikotarpį.

Strateginio planavimo metodikoje ir Strateginio planavimo savivaldybėse rekomendacijose nustatyta, kad vertinimo kriterijai nustatomi hierarchiniu principu: strateginiam tikslui, programos tikslui bei uždaviniui (žr. 2 pav.).

2 pav. Vertinimo kriterijų sudarymas



Šaltinis – Palangos miesto savivaldybės kontrolės ir audito tarnyba pagal Strateginio planavimo metodiką

Efekto, rezultato ir produkto vertinimo kriterijų turi būti ne mažiau nei atitinkamų tikslų ir uždavinių. Šie vertinimo kriterijai turi būti nurodyti SVP. MVP pateikiami proceso ir (ar) indėlio kriterijai (svarbiausi proceso ir (ar) indėlio kriterijai taip pat gali būti pateikiami SVP

¹⁵ www.lietuviuzodynas.lt/terminai.

produkto lygmeniu).

Strateginio planavimo apraše nurodyta, kad vertinimo kriterijai turi būti formuluojami, vadovaujantis Vertinimo kriterijų sudarymo metodika, kuri rekomenduoja skirtingo lygmens vertinimo kriterijus sudaryti pagal proporciją – apie 40 procentų visų vertinimo kriterijų sudaro efekto ir rezultato vertinimo kriterijai, likusius 60 procentų – produkto vertinimo kriterijai¹⁶.

Peržiūrėjus 2015–2017, 2016–2018, 2017–2019 metų SVP nustatyta, kad juose nėra nustatytų efekto, rezultato ir produkto vertinimo kriterijų, juose pateikiami tik žemiausio lygio – proceso ir indėlio vertinimo kriterijai, kuriais įvertinamas priemonės įgyvendinimas. Todėl pažeidžiami specifiškumo (vertinimo kriterijai turi leisti įvertinti institucijos konkrečių tikslų ir uždavinių įgyvendinimą ir matuoti tai, ko siekiama finansuojama veikla) ir priešastingumo (skirtingų lygmenų vertinimo kriterijai turi sietis aiškiais loginiais ryšiais – efektų vertinimo kriterijų įvykdymas priklauso nuo rezultatų, o pastarųjų – nuo produktų vertinimo kriterijų įvykdymo) principai.

Analizuojant priemonių vertinimo kriterijus taip pat nustatyta, kad:

- daugiau kaip 50 proc. programos priemonių vertinimo kriterijų neorientuoti į pažangą. Metai iš metų programos priemonių reikšmės planuojamos beveik tokios pačios, neatsižvelgiant nei į jų pasiektas faktines reikšmes, nei į pasiektų reikšmių vidurkį per atitinkamą laikotarpį;

3 lentelė. Duomenys apie suplanuotus ir įvykdytus rodiklius

Priemonė	Rodiklio pavadinimas	2015 metai		2016 metai		2017 metai
		Planas	Faktas	Planas	Faktas	Planas
2.1.2.3 -paviršinių ir lietaus nuotekų infrastruktūros plėtojimas	Atnaujintų melioracijos griovių ilgis, m	3700	300	4000	4000	4000
	Melioracijos tinklų (polderių) priežiūra, ha	1119	1119	1119	1119	1119
2.1.3.6 -aplinkos tvarkymas	Prižiūrėtų želdynų plotas, kv. m	196	196	197	254	196
	Valomos teritorijos plotas, kv. m	478	478	478	616,6	478
	Atnaujintų ir naujai pastatytų kelio ženklų skaičius, vnt.	25	25	25	25	25
	Suremontuotų medinių takų plotas, kv. m	60	100	300	145	100
	Išvežtų šiukšlių kiekis, kub. m	750	750	750	750	750
	Suremontuoto inventoriaus kiekis, vnt.	60	60	60	60	60
2.2.3.10-Šventosios seniūnijos infrastruktūros plėtra	Įgyvendinti projektai, vnt.	2	2	2	2	2

Šaltinis – Palangos miesto savivaldybės kontrolės ir audito tarnyba pagal strateginio veiklos bei plėtros planų įgyvendinimo ataskaitas bei patvirtintus MVP.

- neaiški kriterijų reikšmių kilmė. Kiekvienais metais pasirašomas susitarimas dėl Šventosios seniūnijos tvarkymo ir priežiūros paslaugų teikimo apimčių. Palyginę šiame susitarime nurodytas apimtis su Programoje (Nr. 3) vertinimo kriterijų reikšmėmis nustatėme neatitikimus, kurie rodo, kad kriterijai sudaryti nesiremiant faktais, skaičiais, statistiniais ar kitais institucijos duomenimis.

Susitarimo ir Programos (Nr. 3) reikšmių palyginimo pavyzdys

2016 metų susitarime numatyta prižiūrėti 211,7 tūkst. kv. m želdynų, Programoje Nr. 3 suplanuota – 197 tūkst. kv.m arba 14,7 tūkst. kv m mažiau. Tame pačiame susitarime valomų gatvių ir šaligatvių apimtis – 314,4 tūkst. kv m, Programoje (Nr. 3) atitinkamo rodiklio reikšmė – 478 tūkst. kv m arba 163,6 tūkst. kv

¹⁶ Strateginio planavimo dokumentuose naudojamų vertinimo kriterijų sudarymo ir taikymo metodikos, patvirtintos finansų ministro 2010-10-25 įsakymu Nr. 1K-330, 3.9.2 p.

m daugiau.

- kai kurie vertinimo kriterijai parinkti netinkamai, nes jų planinės ir faktinės reikšmės negali būti palygintos, t. y. jos matuojamos skirtingais matavimo vienetais.

Susitarimo ir Programos (Nr. 3) reikšmių palyginimo pavyzdys

2015-2017, 2016-2018, 2017-2019 metų SVP Programoje Nr. 3 rodiklio „Išvežtų šiukšlių kiekis“ vertinimo kriterijaus reikšmė nurodyta tūrio vienetais – kubiniais metrais, tačiau faktiškai (pagal pateiktas sąskaitas-faktūras) šios paslaugos apimtis matuojama masės matavimo vienetais – tonomis.

Dėl tokio rodiklių matavimo vienetų nesuderinamumo neįmanoma įvertinti rezultato.

Taip pat pažymime, kad neteisingai nurodytos ir rodiklių „Prižiūrėtų želdynų plotas“ bei „Valomos teritorijos plotas“ vertinimo kriterijai: turėtų būti tūkst. kv. m, o ne kv. m. Mūsų nuomone, tai yra techninė klaida, tačiau tas faktas, kad ši klaida tęsiasi nuo 2012 metų, rodo nepakankamą dėmesį rodiklių vertinimo kriterijams;

- priemonių vertinimo kriterijai parodo tik jos rezultatų kiekybinę išraišką. Kokybiniai vertinimo kriterijai, kurie parodytų institucijos veiklos kokybines charakteristikas, t. y. jos gerėjimą arba blogėjimą (pvz., rezultatų savalaikiškumą, jų atitiktį vartotojų ar visuomenės poreikiams, standartams ir kt.), nėra nustatomi, nors Vertinimo kriterijų sudarymo metodika rekomenduoja vertinimo kriterijų sistemoje taikyti maždaug po lygiai kiekybinių ir kokybinių vertinimo kriterijų¹⁷.

2. Informacija apie veiklos rezultatus nepakankama ir neišsami

Strateginio planavimo dokumentų įgyvendinimo stebėseną yra atskiras veiklos valdymo etapas, kurio tikslas – rinkti ir analizuoti informaciją apie strateginio planavimo dokumentų įgyvendinimo rezultatus ir laiku priimti sprendimus dėl veiklos valdymo tobulinimo. Stebėseną apibrėžiama kaip nuolatinis ir sistemingas informacijos apie vertinimo kriterijų reikšmių pasiekimą rinkimas ir analizė siekiant pateikti informaciją apie tikslų pasiekimą einamuoju metu¹⁸.

Pagal Strateginio plano aprašą SVP įgyvendinimo ataskaita rengiama kasmet iki balandžio–gegužės mėn., vadovaujantis Savivaldybės SVP stebėsenos duomenimis ir Savivaldybės administracijos, biudžetinių įstaigų pateikta informacija apie MVP įgyvendinimą ir kita svarbia susijusia informacija.

SVP ataskaitose turi būti pateikiama informacija apie veiklos prioritetų ir svarbiausių darbų įgyvendinimą ir pasiektą pažangą; tikslų ir uždavinių įgyvendinimą ir vertinimo kriterijų reikšmių pasiekimą; problemas ir priežastis, dėl kurių nebuvo pasiekti tikslai ar uždaviniai; asignavimų panaudojimą programos tikslams įgyvendinti; siūlymus ir rekomendacijas dėl veiklos prioritetų tęstinumo, tikslų ir uždavinių peržiūros, veiklos valdymo tobulinimo; kitą svarbią

¹⁷ Strateginio planavimo dokumentuose naudojamų vertinimo kriterijų sudarymo ir taikymo metodikos, patvirtintos finansų ministro 2010-10-25 įsakymu Nr. 1K-330, 23 p.

¹⁸ Strateginio planavimo savivaldybėse rekomendacijų, patvirtintų LRV 2014-12-15 nutarimu Nr. 1435, 56 p.

susijusią informaciją (SPP ir Savivaldybės atskirų ūkio šakų (sektorių) plėtros programų įgyvendinimą)¹⁹.

2015–2017 metų SVP bei MVP įgyvendinimo ataskaitose detalai pateikiama informacija apie priemonių įgyvendinimo lygį, tendencijas bei panaudotus asignavimus, tačiau pasigedome svarbiausių duomenų, t. y. informacijos apie pasiektą pažangą, tikslų ir uždavinių įgyvendinimą, problemas ir priežasties dėl ko jie nebuvo pasiekti, siūlymų dėl veiklos prioritetų tęstinumo, veiklos valdymo tobulinimo.

2016 metų strateginio bei metinio veiklos planų įgyvendinimo ataskaitos pavyzdys

APIBENDRINIMAS IR IŠVADOS

- 2016 m. buvo vykdomos 157 priemonės, t. y. 3 priemonėmis daugiau nei 2015 m.
- 2016 m. daugiausia priemonių buvo įgyvendinama Ūkio ir turto (Nr. 02) – 25, Kultūros (Nr. 08) – 24, Bendrojoje programoje (Nr. 01) – 22. Mažiausiai priemonių buvo įgyvendinama Socialinės apsaugos programoje (Nr. 10) – 5, Aplinkos apsaugos programoje (Nr. 05) – 6.
- 2016 m. daugiausia priemonių buvo vykdoma Gyvenimo kokybės ir socialinio saugumo gerinimo (54 priemonės) bei Darnios aplinkos vystymo (42 priemonė) plėtros sritims įgyvendinti.
- Palangos miesto savivaldybės strateginiam veiklos planui įgyvendinti 2016 m. pagal visus finansavimo šaltinius buvo planuota įsisavinti 25265,9 tūkst. Eur, vienerių metų programoje buvo patvirtinta 22538,0 tūkst. Eur, išleista 23181,2 tūkst. Eur.

Mūsų nuomone, SVP ir MVP vertinimo metu turėtų būti nagrinėjami ne tik planuoti ir gauti rezultatai, jų pasiekimo laipsnis, panaudotos lėšos, bet ir turėtų būti vertinama, ar rezultatai pasiekti mažiausiomis sąnaudomis, ar planuoti (ir gauti) programos rezultatai yra naudingi tiesioginiams ir netiesioginiams naudos gavėjams, turėtų būti vertinama, kas būtų programos neįgyvendinus. Institucijų vadovai, atsižvelgdami į vertinimo išvadas, turėtų nuspręsti, kaip būtų galima pagerinti būsimų programų rezultatyvumą ir efektyvumą.

Įvertinus 2015–2016 metų SVP ir MVP ataskaitas nustatėme, kad:

- 2015–2016 metų MVP ataskaitos nėra patvirtintos Administracijos direktoriaus. Strateginio planavimo aprašas numato, kad Savivaldybės administracijos padalinių ir į skyrius neįeinančių darbuotojų MVP ataskaitos teikiamos tvirtinti Savivaldybės administracijos direktoriui²⁰;
- 2016 metų Programos (Nr. 3) įgyvendinimo ataskaita patvirtinta, nesilaikant nustatytų terminų. Strateginio planavimo aprašas nurodo, kad skyrius, atsakingas už strateginį planavimą, rengia galutinį SVP ataskaitos projektą iki kiekvienų metų balandžio – gegužės mėn²¹. 2016 metų ataskaita patvirtinta Savivaldybės tarybos 2017-11-02 sprendimu Nr. T2 -227, t. y. 5 mėnesiais vėliau;
- 2015–2016 metų Programos (Nr. 3) įgyvendinimo ataskaitose duomenys apie priemonių įgyvendinimo rezultatus pateikti neteisingi, nes rodiklių įvykdymo reikšmės nurodytos tokios pat kaip buvo suplanuotos, neatsižvelgiant į faktinį jų įvykdymą;

¹⁹ Strateginio planavimo Palangos miesto savivaldybėje organizavimo tvarkos aprašo, patvirtinto Savivaldybės tarybos 2016-09-29 sprendimu Nr. T2-243, 52 p.

²⁰ Strateginio planavimo Palangos miesto savivaldybėje organizavimo tvarkos aprašo, patvirtinto Savivaldybės tarybos 2016-09-29 sprendimu Nr. T2-243, 55 p.

²¹ Strateginio planavimo Palangos miesto savivaldybėje organizavimo tvarkos aprašo, patvirtinto Savivaldybės tarybos 2016-09-29 sprendimu Nr. T2-243, 56 p.

2016 metų Programos (Nr. 3) įgyvendinimo ataskaitos duomenų palyginimo su faktiniais duomenimis pavyzdys

Ataskaitoje nurodyta, kad buvo planuota ir įvykdyta atnaujinti ir pastatyti naujų kelio ženklų 25 vnt. Faktiškai, pagal per 2016 metus pateiktas sąskaitas-faktūras buvo atnaujinti 2 vnt. kelio ženklų, naujai pastatyti – 46 vnt.

Ataskaitoje nurodyta, kad suremontuota 60 vnt. inventoriaus, įvykdymas 100 proc. Faktiškai, mūsų surinktais duomenimis, buvo suremontuota tik 14 vnt. suolų bei atitinkamais mėnesį prižiūrėta (įskaitant smulkų remontą) 2 informaciniai stendai, 36 persirengimo kabinos, 40 suolų, 131 šiukšlių dėžių.

Pagal ataskaitos duomenis suremontuota 145 kv. m medinių takų. Tuo tarpu mūsų surinktais duomenimis naujų takų nutiesta 150,2 kv. m bei prižiūrėta (įskaitant smulkų remontą) 9910 kv. m.

- Strateginio planavimo apraše numatyta strateginių dokumentų rengimo planavimui, jų priežiūrai, stebėsenai, ataskaitų rengimui ir tarpusavio derinimui su finansine apskaitos sistema naudoti informacinę sistemą (IS QPR), tačiau ji iki šiol nėra naudojama;
 - Nėra informacijos, kad su parengtais Šventosios seniūnijos MVP bei jų įgyvendinimo rezultatais būtų supažindinti seniūnaičiai ir vietos gyventojai, kaip tai numato Vietos savivaldos įstatymas²².

Savivaldybės kontrolierė

Aušra Kedienė

Kontrolieriaus pavaduotoja

Gražina Augustinienė

Vyriausioji specialistė

Virginija Petrylaitė

²² LR vietos savivaldos įstatymas, 1994-07-07 Nr. I-533 (su vėlesniais pakeitimais), 31 str. 3 p.

Santrumpos ir sąvokos

MVP – metinis veiklos planas, savivaldybės strateginio veiklos plano programos įgyvendinimą detalizuojantis dokumentas, kuris rengiamas atsižvelgiant į savivaldybės biudžete numatomus jai skirti asignavimus.

Priemonė – užsibrėžto uždavinio įgyvendinimo būdas, kuriam naudojami finansiniai, materialiniai ir žmogiškieji ištekliai.

Programa Nr. 3 – Šventosios seniūnijos programa (Nr. 3), strateginio veiklos plano dalis.

Programos tikslas – struktūrinis siekis, padedantis įgyvendinti strateginį tikslą.

Savivaldybės administracija – biudžetinė įstaiga Palangos miesto savivaldybės administracija (identifikavimo kodas Juridinių asmenų registre 125196077).

SPP – strateginis plėtros planas, ilgesnės kaip 3 metų trukmės strateginio planavimo dokumentas, skirtas aplinkos, socialinei ir ekonominei raidai savivaldybės teritorijoje numatyti.

Strateginis tikslas – strateginio planavimo dokumentuose užsibrėžtas siekis, rodantis planuojamą pasiekti per strateginio planavimo dokumento įgyvendinimo laikotarpį rezultatą.

SVP – strateginis veiklos planas, 3 metų trukmės strateginio planavimo dokumentas, detalizuojantis savivaldybės strateginio plėtros plano ir savivaldybės atskirų ūkio šakų (sektorių) plėtros programų tikslų ir uždavinių įgyvendinimą, kuris sudaromas atsižvelgiant į planuojamus savivaldybės finansinius ir žmogiškuosius išteklius.

Šventosios seniūnija – Palangos miesto savivaldybės administracijos filialas (identifikavimo kodas Juridinių asmenų registre 288636950), veikiantis Palangos miesto savivaldybės tarybos 2008 m. gruodžio 30 d. sprendimu Nr. T2-317 „Dėl Palangos miesto bendrojo plano patvirtinimo“ nustatytoje Savivaldybės teritorijos dalyje.

Uždavinys – per nustatytą laikotarpį planuojama veikla, užtikrinanti, kad bus pasiektas strateginio planavimo dokumente nustatytas tikslas.

Vertinimo rodiklis – rodiklis, suteikiantis informaciją apie tikslo, uždavinio ar priemonės įgyvendinimą.

Audito duomenų rinkimo ir vertinimo metodai

Eil. Nr.	Metodas	Tiksiai
1.	<p>Dokumentų peržiūra. Nagrinėjome:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Vietos savivaldos įstatymą; - Biudžeto sandaros įstatymą; - Strateginio planavimo metodiką; - Strateginio planavimo savivaldybės rekomendacijas; - Strateginio planavimo savivaldybėje organizavimo tvarkos aprašą; - Metinio veiklos plano tvirtinimo, keitimo ir stebėsenos tvarką; - Savivaldybės tarybos sprendimus; - Savivaldybės administracijos direktoriaus įsakymus; - Šventosios seniūnijos veiklos nuostatus; - Šventosios seniūno pareigybės aprašymą. 	<p>Nustatyti:</p> <ul style="list-style-type: none"> - ar tinkamas teisinis reglamentavimas; - su audito objektu susijusias problemas.
2.	<p>Duomenų analizė.</p> <p>Rinkome ir analizavome Savivaldybės administracijos ir Seniūnijos pateiktą informaciją:</p> <ul style="list-style-type: none"> - duomenis apie Seniūnijos 2015–2017 m. veiklos programas; - 2015–2017 m., 2016–2018 m. ir 2017–2019 m. strateginius veiklos planus; - duomenis apie skirtus ir panaudotus asignavimus programoms vykdyti; - veiklos planų ir ataskaitų, biudžeto vykdymo ataskaitų duomenis. <p>Pokalbiai su:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Savivaldybės administracijos Ekonominės plėtros skyriaus vedėju; - Šventosios seniūnu. 	<p>Nustatyti, ar:</p> <ul style="list-style-type: none"> - programa parengta pagal savivaldybės poreikius, orientuota į prioritetinius tikslus; - programos tikslai aiškiai nusako siektiną programos rezultatą ir pagrįsti atliktais skaičiavimais; - programos tikslams pasiekti suformuluoti uždaviniai, parinktos priemonės ir vertinimo kriterijai yra tinkami norimam rezultatui pasiekti; - nustatyti, ar programos yra įtrauktos į strateginius planavimo dokumentus; - programoje detalizuotos priemonės yra nukreiptos nuostatuose nurodytoms Seniūnijos funkcijoms įgyvendinti.
3.	<p>Pokalbiai su:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Savivaldybės administracijos Ekonominės plėtros skyriaus vedėju, - Šventosios seniūnu. 	<p>Išsiaiškinti:</p> <ul style="list-style-type: none"> - kaip organizuojamas programos sudarymas ir ar bus pasiekti programos rezultatai; - ar buvo vykdoma programos stebėseną.
4.	<p>Apklausa:</p> <p>Šventosios seniūnui pateiktas vidaus kontrolės aplinkos vertinimo klausimynas.</p>	<p>Įvertinti ar:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Seniūnijoje vykdomos vidaus kontrolės procedūros yra veiksmingos; - sukurta valdymo kontrolės sistema, užtikrina tinkamą funkcijų, susijusių su programos vykdymu, įgyvendinimą.