



**VISAGINO SAVIVALDYBĖS
KONTROLĖS IR AUDITO TARNYBA**

A U D I T O A T A S K A I T A

**SAVIVALDYBĖS BIUDŽETO VALDYMO EFEKTYVUMAS IR JO SĄSAJOS SU
STRATEGINIŲ TIKSLŲ PLANAVIMU**

2026 m. kovo 16 d. Nr. K3-4

Visaginas

Auditas atliktas, vykdant 2025 m. birželio 30 d.
pavedimą Nr. K1-11, 2025 m. gruodžio 31 d. pavedimą Nr. K1-25

Auditą atliko auditorių grupė:
Savivaldybės kontrolieriaus patarėja Laima Tuzikienė, (grupės vadovė),
Savivaldybės kontrolierius Marius Kaminskas,
Vyriausioji specialistė Ingrida Černovienė.

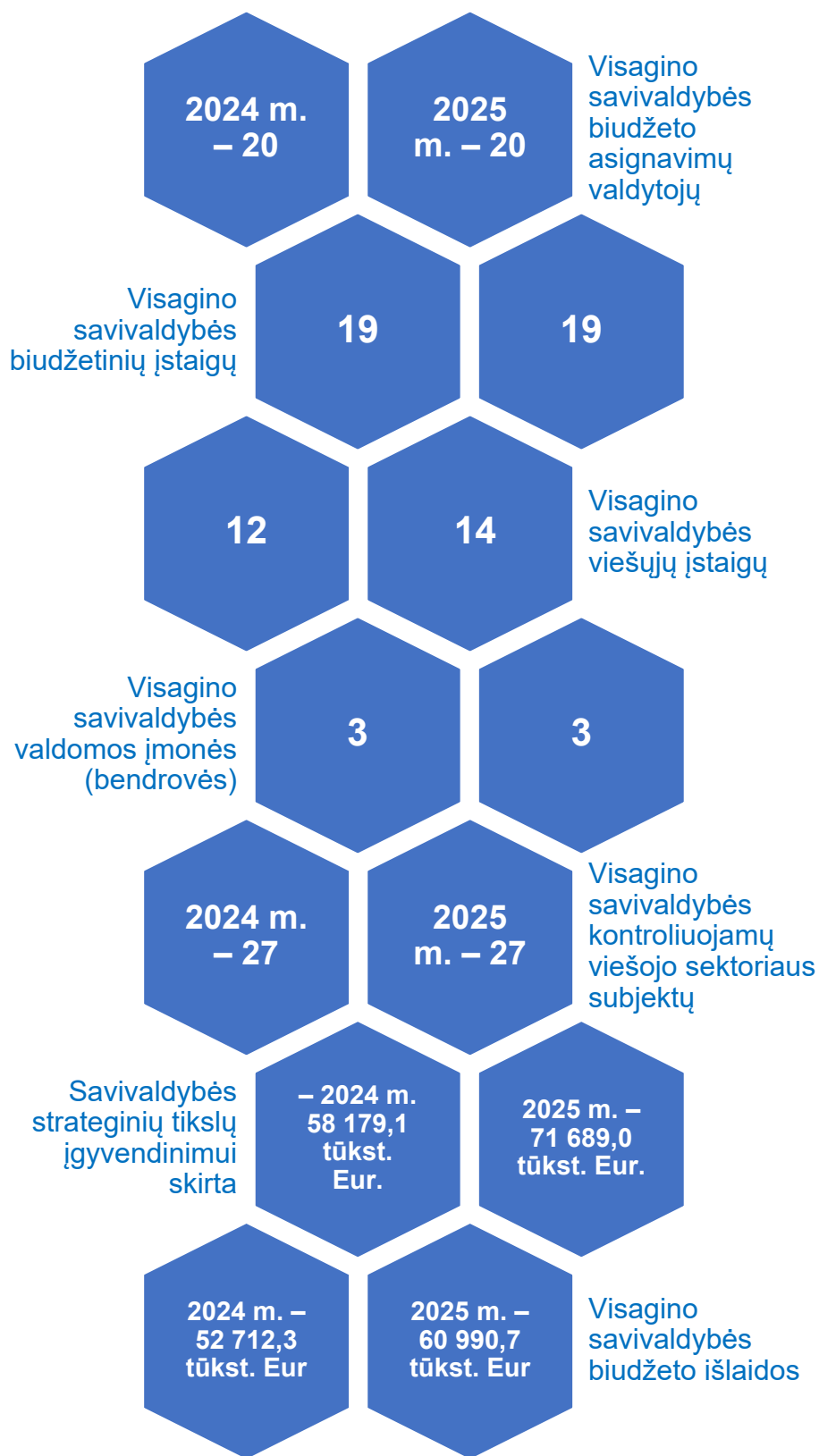
Auditas pradėtas 2025 m. birželio 30 d.
Auditas baigtas 2026 m. kovo 16 d.

Su audito ataskaita galima susipažinti
Kontrolės ir audito tarnybos interneto puslapyje
adresu www.visaginas.lt

TURINYS

PAGRINDINIAI FAKTAI	3
SANTRAUKA	4
IŽANGA	9
AUDITO REZULTATAI	10
1. STRATEGINIS PLANAVIMAS VISAGINO SAVIVALDYBĖJE	10
1.1. Strateginio planavimo reglamentavimas turi trūkumų	10
1.2. Strateginio planavimo proceso įgyvendinimas bei nustatyti reglamentavimo ir praktikos neatitikimai	12
1.3. Biudžetinių įstaigų strateginio planavimo sistemos reglamentavimo ir praktinio taikymo neatitikimai	14
1.4. Neužtikrintas ryšys tarp Viešųjų įstaigų ir savivaldybės valdomų įmonių strateginių tikslų, veiklų ir biudžeto asignavimų	15
1.5. Nesuderintas planavimo, finansavimo ir finansinės atskaitomybės reglamentavimas	16
2. SAVIVALDYBĖS BIUDŽETO PLANAVIMO REGLAMENTAVIMAS TURI TRŪKUMŲ	17
3. BIUDŽETO LĖŠŲ PANAUDOJIMO KONTROLĖS, ATSKAITOMYBĖS IR STEBĖSENOS SISTEMOS TRŪKUMAI	20
REKOMENDACIJŲ ĮGYVENDINIMO PLANAS	24
PRIEDAI	25

PAGRINDINIAI FAKTAI



Auditas atliktas siekiant įvertinti, ar Visagino savivaldybėje (toliau – Savivaldybė) strateginio planavimo, biudžeto sudarymo, paskirstymo ir vykdymo procesai yra organizuojami nuosekliai, skaidriai ir rezultatyviai, ar Savivaldybės biudžeto lėšos planuojamos ir naudojamos efektyviai bei ar finansiniai sprendimai pagrįstai siejami su Savivaldybės strateginiais tikslais.

Audito metu analizuotas 2024–2025 metų laikotarpis, vertinti Savivaldybės strateginio veiklos plano rengimo ir įgyvendinimo, Savivaldybės biudžeto planavimo bei vykdymo reglamentavimo dokumentai, vidaus procedūros, atsakomybių paskirstymas, kontrolės ir atskaitomybės mechanizmai.

Vertinimas parodė, kad Savivaldybėje sukurta strateginio planavimo ir biudžeto formavimo sistema, tačiau jos praktinis veikimas nėra pakankamai nuoseklus ir veiksmingas.

Nustatyta, kad:

- Savivaldybės strateginio planavimo reglamentavimas nepakankamai aiškiai apibrėžia atsakomybes, procedūras ir dokumentavimo reikalavimus;
- Savivaldybės administracijos Strateginio planavimo grupės veikla ir sprendimų priėmimas ne visada tinkamai dokumentuojami, todėl neužtikrinamas kolegialumo, atsekamumo ir skaidrumo principų laikymasis;
- Savivaldybės biudžetinės ir viešosios įstaigos ne visais atvejais dalyvauja planavimo procese pagal nustatytą tvarką, trūksta dokumentų derinimo ir stebėsenos kontrolės;
- Savivaldybės strateginis ir finansinis planavimas nepakankamai integruoti – asignavimų planavimas ne visada grindžiamas aiškiais finansiniais rėmais ir prioritetais;
- Savivaldybės biudžeto planavimo tvarkose egzistuoja tarpusavio neatitikimų, neapibrėžtos programų koordinatorių funkcijos ir atsakomybės;
- vidaus kontrolės ir atskaitomybės mechanizmai daugiausia orientuoti į formalius patikrinimus, tačiau nepakankamai vertina asignavimų pagrįstumą, sąsajas su strateginiais tikslais ir pasiektus rezultatus;
- kontrolės veiksmai ir patikrinimų rezultatai ne visada dokumentuojami, todėl ribojamas sprendimų priėmimo pagrįstumas ir duomenų patikimumas.

Dėl šių priežasčių negalima vienareikšmiškai patvirtinti, kad Savivaldybės biudžeto lėšos visais atvejais planuojamos ir naudojamos efektyviai, o finansiniai sprendimai nuosekliai siejami su Savivaldybės strateginių tikslų įgyvendinimu.

Audito metu nustatyti trūkumai rodo poreikį tobulinti strateginio, veiklos ir finansinio planavimo procesų tarpusavio suderinamumą, aiškiau apibrėžti atsakomybes, stiprinti planavimo dokumentų derinimą, stebėseną ir kontrolę, bei užtikrinti rezultatais pagrįstą Savivaldybės biudžeto lėšų paskirstymą.

Atsižvelgiant į nustatytus neatitikimus, pateiktos rekomendacijos, kurių įgyvendinimas sudarytų prielaidas didinti planavimo skaidrumą, stiprinti vidaus kontrolę ir efektyviau valdyti Savivaldybės finansinius išteklius.

Audito svarba

Savivaldybės biudžeto lėšų planavimas, paskirstymas ir naudojimas yra vienas iš svarbiausių viešojo sektoriaus valdymo aspektų, užtikrinančių gyventojų poreikių tenkinimą, ilgalaikę socialinę ir ekonominę plėtrą bei viešųjų paslaugų kokybę. Efektyvus ir skaidrus lėšų panaudojimas tiesiogiai lemia savivaldybės veiklos rezultatyvumą ir gyventojų pasitikėjimą institucijomis.

Strateginis planavimas, kaip integruota valdymo priemonė, suteikia galimybę aiškiai nustatyti prioritetus, tikslus ir uždavinius, kurie turėtų būti pagrindas biudžeto formavimui bei lėšų paskirstymui. Tačiau praktikoje dažnai iškyla iššūkių užtikrinant, kad biudžeto planavimo ir vykdymo procesai būtų nuosekliai susieti su strateginiais tikslais, o lėšų panaudojimas būtų vertinamas ne tik pagal teisėtumą, bet ir pagal efektyvumą bei rezultatyvumą.

Šio audito atlikimas yra svarbus keliais aspektais:

1. Strateginių tikslų pasiekimas – auditas padeda įvertinti, ar biudžeto lėšos iš tiesų skiriamos prioritetinėms sritims, ar jos prisideda prie Savivaldybės ilgalaikių strateginių planų įgyvendinimo.
2. Viešųjų išteklių valdymo kokybė – tinkamas Savivaldybės biudžeto planavimas ir vykdymas tiesiogiai lemia, kaip efektyviai panaudojami riboti finansiniai ištekliai.
3. Skaidrumo ir atskaitomybės užtikrinimas – audito rezultatai sustiprina gyventojų pasitikėjimą Savivaldybės institucijomis, nes atskleidžia, kaip atsakingai ir sąžiningai valdomos viešosios lėšos.
4. Procesų tobulinimas – identifikuotos spragos ir rizikos leidžia pateikti rekomendacijas, kurios gali prisidėti prie veiklos efektyvumo didinimo, racionalesnio išteklių paskirstymo.

Audito tikslas ir apimtis

Auditas apima Savivaldybės biudžeto planavimo, paskirstymo ir vykdymo procesus (2024 – 2025 metų biudžeto projekto rengimo ir vykdymo) analizuojant susijusius dokumentus, teisės aktus, strateginio veiklos plano ir biudžeto projekto rengimo dokumentus.

Audito objektas – Savivaldybės biudžeto planavimo, paskirstymo ir naudojimo procesai bei jų sąsajos su strateginiu planavimu.

Audito tikslas – įvertinti, kaip efektyviai ir skaidriai savivaldybėje planuojamos, paskirstomos ir naudojamos biudžeto lėšos, bei nustatyti, ar šie procesai yra susieti su strateginiu planavimu ir prisideda prie užsibrėžtų tikslų įgyvendinimo.

Audituojamas laikotarpis – 2024 – 2025 metai.

Audituojami subjektas – Visagino savivaldybės administracija.

Audito apimtis apima šiuos aspektus:

- Strateginis planavimas savivaldybėje – analizuojamas savivaldybės strateginio veiklos plano reglamentavimas, Savivaldybės strateginio veiklos plano formavimo procesas ir jo atitiktis Savivaldybės strateginiams dokumentams ir nustatytiems prioritetams. Taip pat vertinama, ar strateginio planavimo procesas sudaro prielaidas kryptingam Savivaldybės tikslų siekimui ir rezultatų stebėsenai.

- Savivaldybės biudžeto sudarymo, tikslinimo ir vykdymo procesų reglamentavimas – vertinama, kaip formuojamas Savivaldybės biudžetas, ar biudžeto planavimo procese nuosekliai atsižvelgiama į Savivaldybės strateginius planus ir nustatytus prioritetus, taip pat ar biudžeto planavimo procedūros užtikrina efektyvų Savivaldybės finansinių išteklių panaudojimą, siejant asignavimus su planuojamais rezultatais ir strateginių tikslų įgyvendinimu.
 - Kontrolės ir atskaitomybės mechanizmai – kokios kontrolės ir atskaitomybės priemonės taikomos Savivaldybėje siekiant užtikrinti biudžeto lėšų panaudojimo skaidrumą, teisėtumą ir tikslumą, kaip vykdoma finansinė ir veiklos atskaitomybė.
 - Audito ataskaitoje pateikiami audito metu atlikti ir nustatyti dalykai. Audito apimtis ir taikyti metodai išsamiau aprašyti ataskaitos 2 priede „Audito apimtis ir metodai“ (ataskaitos 28 psl.).
- Atlikdami vertinimą darėme prielaidą, kad visi pateikti dokumentai yra išsamūs ir galutiniai, o jų kopijos atitinka originalus. Auditas atliktas pagal tarptautinius aukščiausiųjų audito institucijų standartus bei Veiklos audito vadovo reikalavimus.
- Dokumentų be kita ko privalomų pagal teisės aktus ir duomenų tuose dokumentuose, kurių įstaigos nepateikė arba pateikė pavėluotai, įvertinti negalėjome, todėl laikėme, kad tokie dokumentai neparengti, o duomenų neturima.

Pagrindiniai audito rezultatai

1. STRATEGINIS PLANAVIMAS SAVIVALDYBĖJE

1.1. Strateginio planavimo reglamentavimas turi trūkumų

Savivaldybės strateginio planavimo organizavimo tvarka¹ nėra pakankamai išsami ir aiškiai apibrėžianti atsakomybes, funkcijas bei procedūras. Nustatytos rekomendacinio pobūdžio nuostatos neužtikrina privalomo įgyvendinimo ir kontrolės. Ne visiems Savivaldybės subjektams, dalyvaujantiems Strateginių veiklos planų rengimo procese, taikomi vienodi dokumentų rengimo, derinimo ir stebėsenos reikalavimai.

1.2. Strateginio planavimo proceso įgyvendinimas bei nustatyti reglamentavimo ir praktikos neatitikimai

Savivaldybės administracijos Strateginio planavimo grupės² veikla nepakankamai dokumentuojama (trūksta protokolų ir sprendimų fiksavimo). Sprendimų priėmimas nėra pakankamai atsekamas ir skaidrus. Savivaldybėje strateginis planavimas praktikoje vykdomas fragmentiškai, ne visada kolegialiai. Tų pačių Savivaldybės administracijos darbuotojų dalyvavimas tiek planavime, tiek įgyvendinime didina interesų konflikto riziką.

1.3. Biudžetinių įstaigų strateginio planavimo sistemos reglamentavimo ir praktinio taikymo neatitikimai

Dokumentų derinimo procedūros nėra aiškiai reglamentuotos Savivaldybės mero potvarkiu³ patvirtintose strateginio planavimo rekomendacijose Savivaldybės biudžetinėms

¹ Visagino savivaldybės tarybos 2023-06-29 sprendimas Nr. TS-145 „Dėl Visagino savivaldybės tarybos 2021 m. lapkričio 25 d. sprendimo Nr. TS-226 „Dėl Strateginio planavimo Visagino savivaldybėje organizavimo tvarkos aprašo patvirtinimo“;

² Visagino savivaldybės administracijos direktoriaus 2012-01-17 įsakymas Nr. JV-67 „Dėl Visagino savivaldybės strateginio planavimo grupės sudarymo ir jos darbo reglamento patvirtinimo“

³ Visagino savivaldybės mero 2023-07-31 Nr. PV-E-206 potvarkis „Dėl Strateginio planavimo rekomendacijas Visagino savivaldybės biudžetinėms įstaigoms“

įstaigoms ir faktiškai nėra taikomos. Taip pat nenustatyta, kas ir kokia tvarka kontroliuoja metinių veiklos planų parengimą, atnaujinimą ir viešinimą.

Atsakomybės paskirstymas ir kontrolės mechanizmai yra nepakankami.

1.4. Neužtikrintas ryšys tarp Viešųjų įstaigų ir savivaldybės valdomų įmonių strateginių tikslų, veiklų ir biudžeto asignavimų

Savivaldybės mero potvarkiu⁴ patvirtintame Viešųjų įstaigų, kurių savininkė yra Visagino savivaldybė arba kai Visagino savivaldybė turi pusę ir / ar daugiau balsų visuotiniame dalininkų susirinkime, planavimo dokumentų rengimo, tvirtinimo ir atsiskaitymo tvarkos apraše nėra aiškiai apibrėžtų Savivaldybės atsakingų darbuotojų veiksmų ir kontrolės procedūrų užtikrinant Savivaldybės strategijų įgyvendinimą. Reglamentavimas turi deklaratyvų pobūdį ir neužtikrina realios priežiūros.

Savivaldybės strateginio ir finansinio valdymo sistema nėra nuosekli.

1.5. Nesuderintas planavimo, finansavimo ir finansinės atskaitomybės reglamentavimas

Nėra užtikrintas aiškus ryšys tarp strateginių tikslų, planuojamų veiklų ir skiriamų asignavimų. Nustatyta, kad Savivaldybės viešosios įstaigos, kuriose Savivaldybė turi 50 proc. dalininko įnašą, nors finansuojamos ir valdomos analogiškai kaip įstaigos, kuriose Savivaldybė turi daugiau kaip 50 proc. balsų, nėra įtraukiamos į Savivaldybės finansinių ataskaitų konsolidavimą⁵. Teisės aktuose nepateikti aiškūs tokio skirtingo traktavimo kriterijai ar pagrindimas, todėl strateginio planavimo, finansavimo ir atskaitomybės sistema taikoma nenuosekliai.

Dėl nustatytų reglamentavimo ir praktinio įgyvendinimo trūkumų negalima užtikrinti, kad strateginis veiklos planavimas vykdomas sklandžiai, o biudžeto lėšos paskirstomos efektyviai ir siejamos su strateginiais tikslais bei rezultatais.

2. SAVIVALDYBĖS BIUDŽETO PLANAVIMO REGLAMENTAVIMAS TURI TRUKUMŲ

Skirtinguose Savivaldybės vidaus teisės aktuose⁶ taikomos nevienodos Savivaldybės biudžeto planavimo nuostatos. Nenustatytas aiškus maksimalių asignavimų prognozavimo ir pateikimo mechanizmas. Savivaldybės veiklos programų koordinatorių funkcijos, teisės ir atsakomybės neapibrėžtos. Planavimo dokumentai ir formos nesuderinti tarpusavyje, todėl sudėtinga užtikrinti nuoseklų planavimą. Taikomi rodikliai (kasinių ir planinių išlaidų vidurkiai) ne visada objektyviai atspindi realų poreikį.

Dėl šių priežasčių biudžeto planavimas iš dalies vykdomas reaguojant į situaciją, o ne strategiškai.

⁴ Visagino savivaldybės mero 2023-08-17 potvarkis Nr. PV-E-226 „Dėl Viešųjų įstaigų, kurių savininkė yra Visagino savivaldybė arba kai Visagino savivaldybė turi pusę ir / ar daugiau balsų visuotiniame dalininkų susirinkime (toliau – įstaiga), planavimo dokumentų rengimo, tvirtinimo ir atsiskaitymo tvarkos aprašo patvirtinimo“

⁵ LR finansų ministro 2024-12-31 įsakymas Nr. 1K-414 „Dėl Lietuvos Respublikos viešojo sektoriaus atskaitomybės įstatymo įgyvendinimo rengiant valstybės 2024 metų ataskaitų rinkinių ir nacionalinį 2024 metų ataskaitų rinkinį“

⁶ Visagino savivaldybės tarybos 2023-06-29 sprendimas Nr. TS-145 „Dėl Visagino savivaldybės tarybos 2021 m. lapkričio 25 d. sprendimo Nr. TS-226 „Dėl Strateginio planavimo Visagino savivaldybėje organizavimo tvarkos aprašo patvirtinimo“; Visagino savivaldybės mero 2023-06-30 potvarkis Nr. PV-E-166 „Visagino savivaldybės biudžeto projekto rengimo tvarkos aprašo patvirtinimo“; Visagino savivaldybės mero 2024-08-13 potvarkis Nr. PV-E-310 „Dėl Visagino savivaldybės 2025–2027 metų biudžeto projekto rengimo“; Visagino savivaldybės mero 2023-08-31 potvarkis Nr. PV-E-237 „Visagino savivaldybės biudžetinių įstaigų išlaidų savarankiškosioms funkcijoms vykdyti planavimo tvarkos aprašo patvirtinimo“ (vėlesniais pakeitimais).

3. BIUDŽETO LĖŠŲ PANAUDOJIMO KONTROLĖS, ATSKAITOMYBĖS IR STEBĖSENOS SISTEMOS TRŪKUMAI

Savivaldybės vidaus teisės aktuose⁷ kontrolės procedūros orientuotos daugiausia į formalius terminų ir dokumentų patikrinimus, bet ne į Savivaldybės strateginių tikslų pasiekimą. Kontrolės veiksmas ir patikrinimų rezultatai nėra dokumentuojami. Neapibrėžtos atsakomybės už duomenų tikrinimą ir nukrypimų analizę. Nėra aiškaus nukrypimų valdymo ir reagavimo mechanizmo. Savivaldybės strateginio planavimo ir biudžeto vykdymo kontrolė tarpusavyje nepakankamai integruota.

Todėl negalima konstatuoti, kad veikia pakankamai veiksminga biudžeto lėšų panaudojimo kontrolės ir atskaitomybės sistema.

Rekomendacijos

Visagino savivaldybės administracijos direktoriui:

1. Peržiūrėti ir patikslinti Savivaldybės strateginio planavimo teisinį reglamentavimą, įskaitant Strateginio planavimo grupės veiklos reglamentą, aiškiai apibrėžiant Strateginio planavimo grupės kaip kolegialios strateginio koordinavimo institucijos vaidmenį, funkcijas, atsakomybes bei nustatant Savivaldybės BĮ privalomas strateginio planavimo dokumentų rengimo, derinimo, tvirtinimo ir stebėsenos procedūras bei dokumentavimo reikalavimus.
2. Peržiūrėti ir suderinti Savivaldybės biudžeto rengimo teisinį reglamentavimą, užtikrinant maksimalių asignavimų nustatymo mechanizmą, suvienodinti planavimo metodiką suderinant planavimo formas ir dokumentus, nustatyti privalomą sąmatų tikrinimo dokumentavimo tvarką bei stiprinti vidaus kontrolę.
3. Užtikrinti strateginio, veiklos ir finansinio planavimo bei biudžeto sudarymo procesų tarpusavio suderinamumą, aiškiai apibrėžiant planavimo etapus, finansinius rėmus, atsakomybes, vidaus kontrolės ir atskaitomybės mechanizmus, siekiant skaidraus, rezultatais pagrįsto lėšų planavimo, panaudojimo ir stebėsenos.

⁷ Visagino savivaldybės administracijos direktoriaus 2024-04-25 įsakymas Nr. IV-E-178 „Dėl Visagino savivaldybės administracijos direktoriaus 2019-04-18 įsakymas Nr. IV-E-110 „Dėl Visagino savivaldybės administracijos finansų kontrolės taisyklių patvirtinimo“ pakeitimo“; Visagino savivaldybės mero 2023 m. gegužės 30 d. potvarkiu Nr. PV-E-109 „Visagino savivaldybės biudžeto asignavimų valdytojų biudžeto vykdymo ataskaitų ir jų rinkinių sudarymo taisyklių patvirtinimo“ vėlesniais pakeitimais

Savivaldybė, įgyvendindama vietos savivaldos funkcijas, kasmet planuoja ir naudoja reikšmingus viešuosius finansinius išteklius bendruomenės poreikiams tenkinti, viešosioms paslaugoms teikti bei socialinei ir ekonominei plėtrai užtikrinti. Tinkamas šių išteklių planavimas, paskirstymas ir kontrolė yra viena svarbiausių prielaidų efektyviam, skaidriam ir rezultatyviam Savivaldybės veiklos valdymui.

Strateginis planavimas sudaro pagrindą Savivaldybės veiklos kryptims ir prioritetams nustatyti, o biudžetas yra pagrindinė šių prioritetų įgyvendinimo finansinė priemonė. Todėl strateginio ir finansinio planavimo procesai turi būti tarpusavyje suderinti, grindžiami aiškiomis procedūromis, atsakomybėmis ir kontrolės mechanizmais, užtikrinančiais, kad biudžeto asignavimai būtų skiriami racionaliai, pagrįstai ir orientuoti į konkrečius rezultatus.

Efektyvi vidaus kontrolės ir atskaitomybės sistema leidžia laiku nustatyti rizikas, nukrypimus bei priimti pagrįstus valdymo sprendimus, taip stiprinant bendruomenės pasitikėjimą savivaldybės institucijų veikla ir viešųjų lėšų naudojimu.

Atsižvelgiant į strateginio ir finansinio planavimo svarbą bei siekiant įvertinti, kaip Savivaldybėje organizuojami biudžeto planavimo, paskirstymo ir vykdymo procesai, atliktas veiklos auditas. Jo metu vertinta, ar galiojantis reglamentavimas ir taikoma praktika sudaro prielaidas nuosekliam planavimui, ar aiškiai apibrėžtos atsakomybės, ar veikia veiksmingi kontrolės ir atskaitomybės mechanizmai, bei ar biudžeto lėšų naudojimas siejamas su Savivaldybės strateginių tikslų įgyvendinimu.

Audito rezultatai ir pateiktos rekomendacijos skirti prisidėti prie Savivaldybės strateginio valdymo tobulinimo, planavimo procesų skaidrumo didinimo ir efektyvesnio savivaldybės finansinių išteklių panaudojimo.

1. STRATEGINIS PLANAVIMAS VISAGINO SAVIVALDYBĖJE

Strateginio planavimo ir biudžeto formavimo sistema siekiama, kad Savivaldybės strateginiai tikslai būtų suderinti su finansinėmis galimybėmis, o Savivaldybės asignavimų valdytojai žinotų savo ilgalaikius uždavinius ir išteklius, kad būtų suformuotas pagrįstas strateginių pokyčių portfelis bei stebimas pokyčio realizavimas nuo strateginio tikslo iki kiekvieno išleisto euro per vieną dokumentą – įstaigos strateginį veiklos planą. Savivaldybių strateginiai plėtros planai rengiami, tvirtinami, įgyvendinami, jų stebėseną, vertinimą ir atsiskaitymą už pasiektus rezultatus atliekami vadovaujantis Strateginio valdymo įstatymo⁸, Vietos savivaldos įstatymo⁹ ir Strateginio valdymo metodikoje¹⁰ nustatyta tvarka.

Vadovaudamasi šiomis nuostatomis, Savivaldybės taryba priima sprendimus dėl savivaldybės strateginio planavimo sistemos, tvirtina strateginius ir veiklos planus bei reglamentuoja jų rengimo ir įgyvendinimo tvarkas.

1.1. Strateginio planavimo reglamentavimas turi trūkumų

Savivaldybės tarybai įstatymu¹¹ nustatyta išimtinė kompetencija tvirtinti strateginio planavimo savivaldybėje organizavimo tvarkos aprašą. Nustatyta, kad Savivaldybės taryba sprendimu¹² patvirtino strateginio planavimo dokumentų rengimo, svarstymo ir tvirtinimo, įgyvendinimo stebėsenos, numatytų pasiekti rezultatų vertinimo, ataskaitų dėl planavimo dokumentų įgyvendinimo rengimo ir svarstymo, savivaldybės gyventojų įtraukimo į jų rengimą, svarstymą ir įgyvendinimo priežiūrą, viešinimo tvarką strateginio planavimo savivaldybėje organizavimo tvarkos aprašą, kuriame numatyta, jog už Savivaldybės strateginio veiklos plano parengimą ir įgyvendinimą atsakingas Savivaldybės administracijos direktorius.

Audituojamuoju laikotarpiu Savivaldybėje parengti ir patvirtinti šie strateginiai planavimo dokumentai :

- **Savivaldybėje strateginis plėtros planas¹³ 2023 –2030 metų trukmės;**
- **Savivaldybės 2025–2027 metų strateginis veiklos planas¹⁴ (toliau – SVP) –** Savivaldybės veiklos (trejų) metų trukmės;
- **Savivaldybės administracijos metinis veiklos planas¹⁵ (toliau – MVP) –** strateginių planų įgyvendinimą detalizuojantis planavimo dokumentas, kuris rengiamas

⁸ LR strateginio valdymo 2020-06-25 įstatymo Nr. XIII-3096 (Nauja redakcija nuo 2022-01-01) 8 str. 6 p.; 22 str.

⁹ LR vietos savivaldos 1994-07-07 įstatymas Nr. I-533 (Nauja redakcija nuo 2023-04-01.) 60 str. 5 d.

¹⁰ LRV 2021-04-28 nutarimas Nr. 292 „Dėl strateginio valdymo metodikos patvirtinimo“

¹¹ LR vietos savivaldos 1994-07-07 įstatymas Nr. I-533 (Nauja redakcija nuo 2023-04-01.) 16 str. 2 d. 33 p.

¹² Visagino savivaldybės tarybos 2021-25 sprendimas Nr. TS-226 „Dėl Strateginio planavimo Visagino savivaldybėje organizavimo tvarkos aprašo patvirtinimo“ (2023 m. birželio 29 d. Visagino savivaldybės tarybos sprendimo Nr. TS-145 redakcija)“

¹³ Visagino savivaldybės tarybos 2023-01-26 sprendimas Nr. TS-05 „Dėl Visagino savivaldybės 2023–2030 metų strateginio plėtros plano patvirtinimo“

¹⁴ Visagino savivaldybės tarybos 2025-02-20 20 sprendimas Nr. TS-27 „Dėl Visagino savivaldybės 2025–2027 metų strateginio veiklos plano patvirtinimo“

¹⁵ Visagino savivaldybės administracijos direktoriaus 2025-03-21 įsakymas Nr. IV-E-96 „Dėl Visagino savivaldybės administracijos 2025 metų veiklos plano patvirtinimo“

vieneriems metams su prognoze ateinantiems dvejiems metams, atsižvelgiant į Savivaldybės biudžete numatomus skirti asignavimus.

Strateginio planavimo Visagino savivaldybėje organizavimo tvarkos apraše¹⁶ (toliau – Strateginio planavimo organizavimo tvarkos aprašas) nustatyta, kad **Savivaldybės biudžetinės įstaigos strateginius planus** penkerių metų laikotarpiui rengia, atsižvelgdamos į Strateginius plėtros planus (toliau – SPP) ir kitus Savivaldybės tarybos patvirtintus planavimo dokumentus. Strateginiuose planuose apibrėžiama įstaigos vizija, misija, prioritetai, tikslai, uždaviniai, priemonės, lėšų poreikis, nustatomi įgyvendinimo vertinimo rodikliai bei aprašomas strateginio plano įgyvendinimo stebėsenos procesas.

Taip pat **Savivaldybės biudžetinės įstaigos kiekvienais metais tvirtina** savo metinius veiklos planus. Biudžetinės įstaigos, vadovaudamosi Savivaldybės mero potvarkiu patvirtintomis Strateginio planavimo rekomendacijomis¹⁷, Savivaldybės tarybai patvirtinus Savivaldybės strateginį veiklos planą ir Savivaldybės biudžetą, per 7-ias darbo dienas patikslina einamųjų metų MVP pagal skirtus asignavimus ir, juos patvirtinus įstaigos vadovui, paskelbia interneto svetainėje. Tačiau nenustatyta, kas ir kokia tvarka vykdo MVP patikslinimo, tvirtinimo ir paskelbimo kontrolę, taip pat neapibrėžta atsakomybė už šių veiksmų atlikimą laiku.

Atlikus patikrinimą nustatyta, kad dalis Savivaldybės biudžetinių įstaigų¹⁸ MVP nėra paskelbę savo interneto svetainėse, todėl neužtikrinamas teisės aktuose numatytas informacijos viešumas ir skaidrumas bei planingos veiklos ir plėtros principų laikymasis.

Savivaldybės viešųjų įstaigų ir Savivaldybės valdomų įmonių (bendrovių) veiklos strategijos (toliau – ĮVS) – tai penkerių metų strateginio planavimo dokumentai, rengiami viešosioms įstaigoms, kurių savininkė yra Savivaldybė arba kuriose Savivaldybė turi 50 procentų ir daugiau balsų visuotiniame dalininkų susirinkime, taip pat savivaldybės valdomoms įmonėms (bendrovėms). Juose nustatoma misija, veiklos analizė, strateginiai tikslai, uždaviniai, priemonės, jų vertinimo kriterijai, planuojami pasiekti pagrindiniai veiklos rodikliai bei strategijos įgyvendinimo stebėsenos procesas. Įmonės veiklos strategija rengiama ir skelbiama vadovaujantis Savivaldybės mero potvarkiu patvirtintu tvarkos aprašu¹⁹. Įstaiga savo parengtą ir patvirtintą veiklos strategiją viešai skelbia savo interneto svetainėje.

Viešosios įstaigos, kurių veikla ir (ar) priemonės iš dalies finansuojamos savivaldybės lėšomis (biudžeto ir kitais finansiniais šaltiniais), kasmet įstaigos metinio veiklos plano projektą, parengia ir teikia Savivaldybės merui ne vėliau kaip iki rugsėjo 30 d., o iki kovo 15 d. įstaigos vadovas patvirtina metinį veiklos planą ir užtikrina jo įgyvendinimo

¹⁶ Visagino savivaldybės tarybos 2023-06-29 sprendimas Nr. TS-145 „Dėl Visagino savivaldybės tarybos 2021 m. lapkričio 25 d. sprendimo Nr. TS-226 „Dėl Strateginio planavimo Visagino savivaldybėje organizavimo tvarkos aprašo patvirtinimo“ pakeitimo.

¹⁷ Visagino savivaldybės mero 2023-07-31 Nr. PV-E-206 potvarkis „Dėl Strateginio planavimo rekomendacijas Visagino savivaldybės biudžetinėms įstaigoms“ 13 p.

¹⁸ Visagino lopšelis-darželis „Auksinis geidėlis“ (vaikystės pedagogikos centras); Visagino lopšelis-darželis „Gintarėlis“; Visagino „Verdenės“ gimnazija; Visagino „Atgimimo“ gimnazija; Visagino Draugystės progimnazija; Visagino „Gerosios Vilties“ progimnazija, Visagino Žiburio“ pagrindinė mokykla, Visagino kultūros centras.

¹⁹ Visagino savivaldybės mero 2023-08-17 potvarkis Nr. PV-E-226 „Dėl Viešųjų įstaigų, kurių savininkė yra Visagino savivaldybė arba kai Visagino savivaldybė turi pusę ir / ar daugiau balsų visuotiniame dalininkų susirinkime (toliau – įstaiga), planavimo dokumentų rengimo, tvirtinimo ir atsiskaitymo tvarkos aprašo patvirtinimo“ 12 p.

stebėseną. Rengdamos ir tvirtindamos metinius veiklos planus, įstaigos vadovaujasi tuo pačiu Savivaldybės mero potvarkiu patvirtintu tvarkos aprašu²⁰.

Patikrinus informacijos viešinimą nustatyta, kad įstaigos²¹ interneto svetainėje skelbia tik įstaigos veiklos strategiją. Tačiau metinio veiklos plano neskelbia visos patikrintos įstaigos²², todėl neužtikrinamas veiklos planavimo dokumentų viešumas ir skaidrumas bei planingos veiklos ir plėtros principų laikymasis.

1.2. Strateginio planavimo proceso įgyvendinimas bei nustatyti reglamentavimo ir praktikos neatitikimai

Savivaldybės strateginio planavimo srityje Savivaldybės tarybos sprendimu²³ nustatyta, kad Strateginio planavimo grupė yra pagrindinė kolegiali institucija, koordinuojanti Savivaldybės strateginio veiklos plano rengimą, svarstanti ir priimanti sprendimus dėl jo keitimo, nustatanti projektų įgyvendinimo prioritetus bei koordinuojanti metinę strateginio veiklos plano įgyvendinimo stebėseną. Tarybos sprendimu taip pat įtvirtinta, kad Strateginio planavimo grupė teikia pasiūlymus Savivaldybės tarybos Kolegijai ir (ar) Savivaldybės tarybai dėl strateginio veiklos plano sudarymo ir įgyvendinimo, o jos veiklos tvarka detalizuojama Savivaldybės administracijos direktoriaus įsakymu patvirtintame darbo reglamente.

Savivaldybės administracijos direktoriaus įsakymu²⁴ sudaryta Strateginio planavimo grupė kurios tikslas užtikrinti Visagino savivaldybės strateginio planavimo ir finansavimo modelio diegimą ir jo įgyvendinimo procesą. Strateginio planavimo grupė koordinuoja ir prižiūri strateginio plėtros plano įgyvendinimą ir strateginio veiklos plano rengimą ir įgyvendinimą, bei koordinuoja stebėsenos ir atsiskaitymo už rezultatus sistemos diegimą ir jos funkcionavimą, taip pat sprendžia ir analizuoja iškilusias planavimo ir finansavimo problemas bei nustato veiklos prioritetus planuojamam laikotarpiui.

Audito metu nustatyta, kad Savivaldybės administracijos direktoriaus įsakymu sudaryta Strateginio planavimo grupė, kuriai pavesta koordinuoti SVP rengimo procesą ir vykdyti jo įgyvendinimo priežiūrą, pavestas funkcijos vykdomos nepilna apimtimi, nes nebuvo užtikrintas apraše visų numatytų veiksmų atlikimas ir jų dokumentavimas. Strateginio planavimo grupės veiklos forma pagal jos veiklos reglamentą yra posėdžiai. Pagal galiojantį reglamentavimą Strateginio planavimo grupė yra pagrindinė kolegiali institucija, atsakinga už Savivaldybės trejų metų strateginio veiklos plano rengimo koordinavimą, programų turinio analizę, pasiūlymų teikimą dėl tikslų, uždavinių ir priemonių tikslinimo, programų tarpusavio suderinamumo užtikrinimą, maksimalių finansavimo dydžių svarstymą, investicijų projektų

²⁰ Visagino savivaldybės mero 2023-08-17 potvarkis Nr. PV-E-226 „Dėl Viešųjų įstaigų, kurių savininkė yra Visagino savivaldybė arba kai Visagino savivaldybė turi pusę ir / ar daugiau balsų visuotiniame dalininkų susirinkime (toliau – įstaiga), planavimo dokumentų rengimo, tvirtinimo ir atsiskaitymo tvarkos aprašo patvirtinimo“ 23 p.

²¹ VšĮ Visagino krepšinio mokykla, VšĮ Visagino graikų-romėnų imtynių centras; VšĮ Visagino sporto ir rekreacijos centras

²² VšĮ Visagino plaukimo centras; VšĮ Visagino edukacijos centras; VšĮ Visagino sporto ir rekreacijos centras, VšĮ Visagino ekonomikos plėtros agentūra, VšĮ Visagino krepšinio mokykla, VšĮ Visagino turizmo plėtros centras, VšĮ Visagino futbolo centras, VšĮ Visagino graikų-romėnų imtynių centras.

²³ Visagino savivaldybės tarybos 2023-06-29 sprendimas Nr. TS-145 „Dėl Visagino savivaldybės tarybos 2021 m. lapkričio 25 d. sprendimo Nr. TS-226 „Dėl Strateginio planavimo Visagino savivaldybėje organizavimo tvarkos aprašo patvirtinimo“ pakeitimo 2.10 p.

²⁴ Visagino savivaldybės administracijos direktoriaus 2012-01-17 įsakymas Nr. IV-67 „Dėl Visagino savivaldybės strateginio planavimo grupės sudarymo ir jos darbo reglamento patvirtinimo“

nagrinėjimą bei strateginio veiklos plano įgyvendinimo priežiūrą. Audito metu, siekiant įvertinti šių funkcijų vykdymą, buvo prašoma pateikti Strateginio planavimo grupės posėdžių protokolus ir kitus dokumentus, patvirtinančius sprendimų svarstymą ir priėmimą. Audito metu nustatyta, kad Strateginio planavimo grupei buvo teikiami jau apibendrinti SVP projektai, programų duomenys ir investiciniai pasiūlymai. Pateikta 2024-2026 ir 2025-2027 metų SVP projekto svarstymo vaizdo įrašai ir 2025 metais įvykusių dvejų posėdžių protokolai²⁵. Tačiau Strateginio planavimo grupės posėdžių protokolai ar kiti dokumentai, patvirtinantys kolegialų sprendimų priėmimą, pasiūlymų teikimą, finansinių rėmų svarstymą, investicinių projektų vertinimą ir SVP įgyvendinimo priežiūrą, audito metu už 2024 m. nepateikti. Pateikti 2024 ir 2025 metų SVP projekto svarstymo vaizdo įrašai²⁶ patvirtina, kad SVP projektas buvo aptariamas viešai. Patvirtintame Strateginio planavimo grupės darbo reglamente nėra numatyta, kad posėdžio vaizdo įrašas gali prilygti protokolui. Vaizdo medžiaga nelaikoma oficialiu sprendimų priėmimo dokumentu, todėl ji nepakeičia reglamente nustatytų protokolų. Vien tik įrašas neužtikrina tinkamo sprendimų atsekamumo, priimtų nutarimų fiksavimo bei atsakomybės aiškumo.

Atsižvelgiant į tai, audito metu nebuvo galimybės patvirtinti, kad Strateginio planavimo grupė faktiškai ir reglamente nustatyta tvarka vykdė jai pavestas funkcijas – analizavo SVP programų turinį, nustatė finansinius rėmus, svarstė investicijų projektus bei vykdė strateginio veiklos plano įgyvendinimo priežiūrą. Sprendimų priėmimo procesas nėra dokumentuotas, todėl neužtikrinami kolegialumo, atsekamumo ir skaidrumo principai.

Tai rodo, kad kolegialus SVP rengimo ir svarstymo procesas, numatytas teisės aktuose, praktiškai nevyko arba nebuvo dokumentuojamas.

Nesuderintas ir faktiškai neveikiantis strateginio planavimo procesas neleidžia užtikrinti, kad Savivaldybės strateginio veiklos plano sprendimai būtų priimami remiantis kolegialiu vertinimu, duomenimis ir nustatytais prioritetais. Tai riboja galimybes planuoti ir naudoti biudžeto lėšas efektyviai, kadangi finansiniai sprendimai nėra nuosekliai siejami su aiškiai suformuluotais strateginiais tikslais, programomis ir jų rezultatais.

Audito metu nustatyta, kad Strateginio planavimo grupės nariai ir Savivaldybės veiklos plano programų koordinatoriai ir vykdytojai²⁷ yra tie patys Savivaldybės administracijos darbuotojai. Tokia praktika reiškia, kad tie patys asmenys dalyvauja tiek strateginių sprendimų rengimo ir koordinavimo procese, tiek konkrečių programų planavime ir (ar) įgyvendinime. Tai gali didinti interesų konflikto riziką ir mažinti sprendimų objektyvumą bei kontrolės veiksmingumą.

Atsižvelgiant į audito metu nustatytus faktus, konstatuotina, kad Savivaldybės administracijos direktoriaus įsakymu²⁸ patvirtintas Strateginio planavimo grupės darbo reglamentas nepilnai atitinka Savivaldybės tarybos sprendimo²⁹ nuostatas ir neužtikrina

²⁵ Visagino savivaldybės strateginio planavimo grupės posėdžio 2025-08-12 protokolai Nr. (8.78)9-1251; Visagino savivaldybės strateginio planavimo grupės posėdžio 2025-12-03 protokolai Nr. (8.78)9-2006

²⁶ <https://www.youtube.com/watch?v=asyM1Gs-GNI>

²⁷ Visagino savivaldybės administracijos direktoriaus 2024-08-14 įsakymas Nr. IV-E-295 „Dėl Visagino savivaldybės 2025–2027 metų strateginio veiklos plano programų (toliau – programa) koordinatorių ir vykdytojų sąrašo patvirtinimo“

²⁸ Visagino savivaldybės administracijos direktoriaus 2012-01-17 įsakymas Nr. IV-67 „Dėl Visagino savivaldybės strateginio planavimo grupės sudarymo ir jos darbo reglamento patvirtinimo“

tinkamo Strateginio planavimo grupės vaidmens įgyvendinimo strateginio planavimo ir biudžeto formavimo procesuose.

1.3. Biudžetinių įstaigų strateginio planavimo sistemos reglamentavimo ir praktinio taikymo neatitikimai

Savivaldybės mero potvarkiu³⁰ patvirtintos strateginio planavimo rekomendacijos Visagino savivaldybės biudžetinėms įstaigoms (toliau – Savivaldybės biudžetinė įstaiga). Šių rekomendacijų tikslas – pasiūlyti įdiegti savivaldybėje aiškią ir lanksčią strateginio planavimo sistemą ir suvienodinti strateginio planavimo praktiką. Rekomendacijose pateikiama strateginio planavimo dokumentų sistema, strateginio planavimo dokumentų struktūra, šių dokumentų rengimo ir įgyvendinimo procesai.

Rekomendacijose nurodyta, jog Savivaldybės administracijos padalinys ar darbuotojas, atsakingas už Savivaldybės biudžetinei įstaigai priskirtos veiklos koordinavimą, išnagrinėja ir suderina dokumentus dokumentų valdymo sistemoje „Kontora“ bei pateikia juos padaliniui, atsakingam už strateginį planavimą. Tačiau nėra apibrėžta, kokios konkrečios derinimo procedūros turi būti atliekamos, kokiais kriterijais remiantis atliekamas dokumentų nagrinėjimas ir derinimas, bei kaip šių veiksmų atlikimas turi būti dokumentuojamas. Be to, audito metu nustatyta, kad Savivaldybės administracijos skyriaus vedėjas, atsakingas už jo skyriui priskirtų Savivaldybės biudžetinių įstaigų veiklos koordinavimą rengia tik Savivaldybės administracijos veiklos planą, o Savivaldybės biudžetinės įstaigos savo dokumentus tiesiogiai teikia Strateginio planavimo ir investicijų valdymo skyriui, apeinant tarpines derinimo grandis. Tai rodo, kad nustatyta procedūra nėra taikoma praktikoje arba nėra aiški vykdytojams. Dėl šio reglamentavimo ir praktikos neatitikimo nėra užtikrinamas aiškus atsakomybių paskirstymas, dokumentų derinimo atsekamumas ir veiksminga vidaus kontrolė strateginio planavimo procese.

Taip pat nėra nustatyta, kas ir kokia tvarka kontroliuojama, ar MVP yra laiku patikslinami, patvirtinami ir paskelbiami. Taip pat rekomendacijose nėra nustatyta, ar ir kam turi būti teikiama informacija apie plano paskelbimą, ir kokios pasekmės taikomos šio reikalavimo nevykdymo atveju. Dėl šio kontrolės mechanizmo nebuvimo nėra užtikrinamas reikalavimo laikymasis, skaidrumas ir atskaitomybė, o Savivaldybė neturi patikimos informacijos apie tai, ar įstaigų veiklos planai atnaujinami ir viešinami teisės aktuose nustatyta tvarka.

Savivaldybės biudžetinė įstaiga reguliariai, ne rečiau kaip kartą per metus, turi peržiūrėti, kaip įgyvendinami jų priimti sprendimai dėl strateginiame plane nustatytų veiklos tikslų, misijos, vizijos, ilgalaikių tikslų ir jų finansavimo šaltinių, taip pat atsiskaityti įstaigos bendruomenei ar tikslinei grupei už pasiektus finansinius ir nefinansinius veiklos rezultatus. Tačiau šiose nuostatose nėra nustatyta, kas ir kokia tvarka užtikrina, kad ši rekomendacija būtų faktiškai įgyvendinama. Nenustatyti atsakingi subjektai, atsiskaitymo forma, terminai,

²⁹ Visagino savivaldybės tarybos 2023-06-29 sprendimas Nr. TS-145 „Dėl Visagino savivaldybės tarybos 2021 m. lapkričio 25 d. sprendimo Nr. TS-226 „Dėl Strateginio planavimo Visagino savivaldybėje organizavimo tvarkos aprašo patvirtinimo“ pakeitimo

³⁰ Visagino savivaldybės mero 2023-07-31 Nr. PV-E-206 potvarkis „Dėl Strateginio planavimo rekomendacijas Visagino savivaldybės biudžetinėms įstaigoms“

pateiktinos informacijos apimtis ir būdas, taip pat nėra numatyta stebėsenos ar kontrolės mechanizmo. Dėl to ši nuostata turi deklaratyvų pobūdį ir nėra užtikrinamas jos įgyvendinimo nuoseklumas, atskaitomybė bei rezultatų panaudojimas strateginio valdymo tobulinimui. Vietoje rekomendacinio pobūdžio nuostatų nustatyti Savivaldybės biudžetinei įstaigai privalomas strateginio planavimo dokumentų rengimo, derinimo, tvirtinimo ir stebėsenos procedūras, aiškiai apibrėžti atsakomybes, kontrolės mechanizmus ir dokumentavimo reikalavimus, užtikrinant planų atitiktį strateginiams tikslams bei atskaitomybę už rezultatus.

1.4. Neužtikrintas ryšys tarp Viešųjų įstaigų ir savivaldybės valdomų įmonių strateginių tikslų, veiklų ir biudžeto asignavimų

Savivaldybės mero potvarkiu³¹ patvirtintas Viešųjų įstaigų, kurių savininkė yra Visagino savivaldybė arba kai Visagino savivaldybė turi pusę ir / ar daugiau balsų visuotiniame dalininkų susirinkime, planavimo dokumentų rengimo, tvirtinimo ir atsiskaitymo tvarkos aprašas, kuris nustato įstaigos planavimo dokumentus, jų struktūrą, jų rengimo ir atsiskaitymo už vykdymo rezultatus tvarkos aprašas.

Audito metu nustatyta, kad Savivaldybės mero potvarkiu patvirtinto aprašo 16 punkte³² Savivaldybės merui ar jo įgaliotam asmeniui nustatyta pareiga „siekti“, o tais atvejais, kai leidžia turimas balsų skaičius, – „užtikrinti“, kad įstaigų valdymo organai reguliariai peržiūrėtų įstaigos veiklos tikslus, ilgalaikius tikslus ir jų finansavimo šaltinius, prižiūrėtų sprendimų įgyvendinimą bei parengtų ir patvirtintų įstaigos strategijos įgyvendinimo metines ataskaitas. Tačiau apraše nėra apibrėžta: kokiais konkrečiais veiksmais Savivaldybės meras ar jo įgaliotas asmuo turi „siekti“ ar „užtikrinti“ šių reikalavimų įgyvendinimą; kaip ir kokia forma turi būti vykdoma nurodytų procesų stebėseną; kaip dokumentuojami peržiūros, priežiūros ir ataskaitų rengimo faktai; kas atsakingas už informacijos surinkimą, vertinimą ir pateikimą.

Pareigos Savivaldybės merui kyla iš įstatymų, o ne iš jo paties potvarkių. Taigi Savivaldybės mero potvarkiu³³ patvirtinto aprašo 13, 16 punktais nustatyta ne tiesiogiai įpareigojamai valdymo organams, o Savivaldybės mero veiklos pareiga jų atžvilgiu.

Audito metu taip pat nustatyta, kad strateginio veiklos plano projekto rengimas ir jo įgyvendinimo stebėseną vykdomi nesilaikant galiojančiuose teisės aktuose nustatytų procedūrų. SVP rengimo procesas nėra grindžiamas aiškiai apibrėžtais etapais, kolegialiu svarstymu ir dokumentuotu sprendimų priėmimu, o atskiri sprendimai priimami fragmentiškai, be nuoseklaus ryšio su patvirtintu reglamentavimu.

Dėl to, kad SVP rengimo ir priežiūros procesas nėra organizuojamas laikantis nustatyto reglamentavimo, nėra užtikrinamas aiškus ryšys tarp Savivaldybės strateginių tikslų, planuojamų veiklų ir joms skiriamų biudžeto asignavimų. Tai riboja galimybes objektyviai vertinti, ar Savivaldybės biudžeto lėšos planuojamos ir naudojamos efektyviai, t. y.

³¹ Visagino savivaldybės mero 2023-08-17 potvarkis Nr. PV-E-226 „Dėl Viešųjų įstaigų, kurių savininkė yra Visagino savivaldybė arba kai Visagino savivaldybė turi pusę ir / ar daugiau balsų visuotiniame dalininkų susirinkime (toliau – įstaiga), planavimo dokumentų rengimo, tvirtinimo ir atsiskaitymo tvarkos aprašo patvirtinimo“

³² Ten pat

³³ Ten pat

ar finansiniai ištekliai nukreipiami į prioritetines veiklas ir ar jie prisideda prie numatytų rezultatų pasiekimo.

Be aiškiai veikiančio strateginio planavimo mechanizmo biudžeto planavimas tampa formaliu procesu, o asignavimų paskirstymas nėra pakankamai pagrįstas strateginiais sprendimais, finansiniais ištekliais ir jų įgyvendinimo stebėseną.

1.5. Nesuderintas planavimo, finansavimo ir finansinės atskaitomybės reglamentavimas

Savivaldybės biudžetinės įstaigos, viešosios įstaigos, kurių savininkė yra Savivaldybė arba kai Savivaldybė turi 50 procentų ir daugiau balsų visuotiniame dalininkų susirinkime, bei Savivaldybės valdomos įmonės, patvirtinus SVP ir Savivaldybės biudžetą, privalo pasitvirtinti MVP ir vykdyti jų įgyvendinimo stebėseną. Tačiau audito metu nustatyta, kad kituose galiojančiuose teisės aktuose, reglamentuojančiuose Savivaldybės finansinių ataskaitų konsolidavimą, Savivaldybės viešosios įstaigos, kuriose Savivaldybė turi 50 procentų dalininko įnašą, nėra įtraukiamos į Savivaldybės finansinių ataskaitų konsolidavimo apimtį. Tuo pačiu metu šių įstaigų finansavimas planuojamas ir perduodamas analogiškai kaip Savivaldybės viešosioms įstaigoms, kuriose Savivaldybė turi daugiau kaip 50 procentų dalininko įnašą.

Audito metu nustatyta nėra aiškiai apibrėžtų priežasčių ar kriterijų, pagrindžiančių tokį skirtingą traktavimą, taip pat nėra paaiškinta, kaip šis atskyrimas siejasi su Tarybos sprendime³⁴ nustatytomis strateginio planavimo, veiklos planavimo ir stebėsenos nuostatomis. Susidaro situacija, kai vienodos valdymo ir finansavimo praktikos subjektai yra nevienodai vertinami finansinės atskaitomybės ir konsolidavimo požiūriu, o strateginio ir finansinio valdymo sistema nėra nuosekli.

Atsižvelgiant į nustatytus strateginio planavimo proceso reglamentavimo ir praktinio įgyvendinimo trūkumus, negalima konstatuoti, kad Savivaldybėje strateginio veiklos plano procesas vykdomas sklandžiai ir kad biudžeto lėšos paskirstomos efektyviai, nuosekliai siejant finansinius sprendimus su strateginiais tikslais ir rezultatais.

2. SAVIVALDYBĖS BIUDŽETO PLANAVIMO REGLAMENTAVIMAS TURI TRŪKUMŲ

LR vietos savivaldos įstatyme³⁵ nustatyta, kad Savivaldybės meras organizuoja Savivaldybės biudžeto sudarymą ir vykdymą, taip pat teikia Savivaldybės tarybai savivaldybės biudžeto projektą, biudžeto tikslinimo projektus ir savivaldybės metinių ataskaitų rinkinį. Savivaldybės meras savo įgaliojimams vykdyti gali pasitelkti Savivaldybės administraciją.

³⁴ Visagino savivaldybės tarybos 2023-06-29 sprendimas Nr. TS-145 „Dėl Visagino savivaldybės tarybos 2021 m. lapkričio 25 d. sprendimo Nr. TS-226 „Dėl Strateginio planavimo Visagino savivaldybėje organizavimo tvarkos aprašo patvirtinimo“ pakeitimo

³⁵ LR vietos savivaldos 1994-07-07 įstatymas Nr. I-533 (Nauja redakcija nuo 2023-04-01.) 27 straipsnio 2 dalies 1 punktas.

Savivaldybės biudžeto planavimo, rengimo ir vykdymo reglamentavimas turi atitikti LR Vietos savivaldos įstatymo³⁶, LR Biudžeto sandaros įstatymo³⁷ ir kitų teisės aktų nuostatas, reglamentuojančias savivaldybės biudžeto sudarymą, vykdymą ir atskaitomybę. Pažymėtina, kad Savivaldybės vidaus teisės aktuose nustatytos biudžeto planavimo ir vykdymo procedūros turi aiškiai apibrėžti Savivaldybės mero ir Savivaldybės administracijos vaidmenis bei atsakomybę, užtikrinant, jog biudžeto sudarymo ir vykdymo procesas būtų organizuojamas laikantis teisės aktų reikalavimų, skaidrumo ir atsakomybės principų.

Vadovaujantis Biudžeto sandaros įstatymu³⁸ Savivaldybės tarybos sprendimu tvirtinami savivaldybės biudžeto rodikliai einamiesiems biudžetiniams metams, taip pat savivaldybės biudžeto rodikliai antriesiems ir tretiesiems biudžetiniams metams.

Savivaldybės mero potvarkiu patvirtintas Visagino savivaldybės biudžeto projekto rengimo tvarkos aprašas³⁹, kuris reglamentuoja Visagino Savivaldybės biudžeto projekto (toliau – Savivaldybės biudžeto projektas) rengimo procedūras bei tvarką. Tačiau šiame apraše nurodyta, kad Savivaldybės biudžeto projektas sudaromas ir tvirtinamas vieniems metams vadovaujantis patvirtintais Savivaldybės strateginio planavimo dokumentais, o ne taip kaip nurodyta Strateginio planavimo Visagino savivaldybėje organizavimo tvarkos apraše⁴⁰ SVP projektu ir trims metams.

Savivaldybės biudžeto projekto rengimo tvarkos apraše⁴¹ nustatyta, kad Savivaldybės administracijos direktoriaus įsakymu kiekvienai programai skiriamas programos koordinatorius. Audito metu nustatyta, kad programų koordinatoriai yra paskirti Savivaldybės administracijos direktoriaus įsakymu⁴², tačiau nei viename galiojančiame teisės akte ar vidaus tvarkoje nėra apibrėžtos programų koordinatorių funkcijos, atsakomybės, teisės, pareigos. Nustatyta, kad nors programų koordinatoriai yra formaliai paskirti, jų vaidmuo strateginio ir veiklos planavimo procese nėra reglamentuotas. Dėl to programų koordinatorių veikla nėra sistemiškai organizuota, nėra atsekama ir neleidžia užtikrinti aiškos atsakomybės už programų įgyvendinimą.

Šis reglamentavimo trūkumas sudaro prielaidas nevienodam programų koordinatorių funkcijų supratimui ir vykdymui, apsunkina SVP įgyvendinimo stebėseną bei mažina planavimo ir biudžeto lėšų panaudojimo efektyvumą.

Audito metu nustatyta, kad Savivaldybės mero potvarkiu patvirtintame Visagino savivaldybės biudžeto projekto rengimo tvarkos apraše⁴³ nėra reglamentuota, kaip asignavimų valdytojai turi planuoti ir pagrįsti asignavimus, gaunamus iš valstybės biudžeto

³⁶ Ten pat 61 str.

³⁷ LR biudžeto sandaros 1990-07-30 įstatymas Nr. I-430 26 str. (nauja įstatymo redakcija nuo 2004-01-07).

³⁸ LR biudžeto sandaros 1990-07-30 įstatymas Nr. I-430 26 str. 4 d. (nauja įstatymo redakcija nuo 2004-01-07).

³⁹ Visagino savivaldybės mero 2023-06-30 potvarkis Nr. PV-E-166 „Visagino savivaldybės biudžeto projekto rengimo tvarkos aprašo patvirtinimo“ 2, 4 punktai.

⁴⁰ Visagino savivaldybės tarybos 2023-06-29 sprendimas Nr. TS-145 „Dėl Visagino savivaldybės tarybos 2021 m. lapkričio 25 d. sprendimo Nr. TS-226 „Dėl Strateginio planavimo Visagino savivaldybėje organizavimo tvarkos aprašo patvirtinimo“ pakeitimo“ 46 punktas.

⁴¹ Visagino savivaldybės mero 2023-06-30 potvarkis Nr. PV-E-166 „Visagino savivaldybės biudžeto projekto rengimo tvarkos aprašo patvirtinimo“ 4 punktas.

⁴² Visagino savivaldybės administracijos direktoriaus 2025-09-02 įsakymas Nr. IV-E-266 „Dėl Visagino savivaldybės 2026–2028 metų strateginio veiklos plano programų koordinatorių ir vykdytojų sąrašo patvirtinimo“

⁴³ Visagino savivaldybės mero 2023-06-30 potvarkis Nr. PV-E-166 „Visagino savivaldybės biudžeto projekto rengimo tvarkos aprašo patvirtinimo“

kaip tikslinį finansavimą ar valstybinėms (valstybės perduotos savivaldybėms) funkcijos vykdyti skirtas lėšas.

Visagino savivaldybės biudžeto projekto rengimo tvarkos apraše nereglamentuojama maksimalių asignavimų parengimo ir pateikimo Strateginio planavimo grupei tvarka, nors tokia pareiga yra nustatyta Savivaldybės tarybos sprendimu patvirtintame Strateginio planavimo Visagino savivaldybėje organizavimo tvarkos apraše⁴⁴. Maksimalių asignavimų prognozė teoriškai turi būti pagrindas SVP ir biudžeto planams. Praktikoje nėra aiškaus tvarkaraščio ir mechanizmo, kaip ji formuojama ir pateikiama padaliniais bei nėra numatyta, kaip maksimalių asignavimų prognozę koreguoja praėjusių metų nepanaudota pajamų dalis. Trūkstant šio etapo, finansinis planavimas tampa fragmentiškas ir gali lemti per didelį arba neadekvatų lėšų poreikį, kuris vėliau turi būti koreguojamas biudžeto tvirtinimo stadijoje. Pastebima, kad trejus metus iš eilės dalis praėjusių metų nepanaudotų pajamų nėra integruojama į planuojamų asignavimų prognozę. Šiuo klausimu tikslinga paskirti atsakingus asmenis ir nustatyti kontrolės mechanizmą.

Savivaldybės biudžeto asignavimų valdytojai rengdami programų sąmatų projektus, lėšų poreikį ateinantiems biudžetiniams metams Savivaldybės savarankiškosioms funkcijoms vykdyti planuoja vadovaujantis Savivaldybės mero potvarkiu patvirtintu Savivaldybės biudžetinių įstaigų išlaidų savarankiškosioms funkcijoms vykdyti planavimo tvarkos aprašu⁴⁵, kurio tikslas užtikrinti lėšų poreikio savivaldybės savarankiškosioms funkcijoms vykdyti planavimą pagal vienodus principus, efektyviau naudoti savivaldybės savarankiškosioms funkcijoms vykdyti skirtas lėšas ir didinti įstaigų vadovų atsakomybę už realiais finansiniais ištekliais grindžiamą sprendimų vykdymą.

Savivaldybės biudžetinių įstaigų išlaidų savarankiškosioms funkcijoms vykdyti planavimo tvarkos apraše⁴⁶ ir Strateginio planavimo Visagino savivaldybėje organizavimo tvarkos apraše⁴⁷ egzistuoja dvi skirtingos biudžeto planavimo logikos:

- strateginio planavimo logika – maksimalūs asignavimai, tai planavimas iš viršaus pagal prognozes.
 - faktinio paskirstymo logika – pagal esamas finansines galimybes.
- Dėl to kyla rizika, kad:
- strateginiai planai ir biudžeto projektai nėra nuosekliai susieti;
 - Savivaldybės įstaigos rengia planus be aiškių finansinių rėmų, o paskirstymas tampa reaktyvus, o ne planinis;
 - sumažėja biudžeto planavimo skaidrumas ir atsekamumas.

⁴⁴ Visagino savivaldybės tarybos 2023-06-29 sprendimas Nr. TS-145 „Dėl Visagino savivaldybės tarybos 2021 m. lapkričio 25 d. sprendimo Nr. TS-226 „Dėl Strateginio planavimo Visagino savivaldybėje organizavimo tvarkos aprašo patvirtinimo“ pakeitimo“ 30 p.

⁴⁵ Visagino savivaldybės mero 2023-08-31 potvarkis Nr. PV-E-237 „Visagino savivaldybės biudžetinių įstaigų išlaidų savarankiškosioms funkcijoms vykdyti planavimo tvarkos aprašo patvirtinimo“ (vėlesniais pakeitimais).

⁴⁶ Ten pat 31 p.

⁴⁷ Visagino savivaldybės tarybos 2023-06-29 sprendimas Nr. TS-145 „Dėl Visagino savivaldybės tarybos 2021 m. lapkričio 25 d. sprendimo Nr. TS-226 „Dėl Strateginio planavimo Visagino savivaldybėje organizavimo tvarkos aprašo patvirtinimo“ pakeitimo“

Taip pat Savivaldybės biudžetinių įstaigų išlaidų savarankiškosioms funkcijoms vykdyti planavimo tvarkos apraše⁴⁸ daug kur taikomas rodiklis „neviršijant praėjusių dvejų metų kasinių ir einamųjų metų patvirtintų išlaidų vidurkio“⁴⁹ toks palyginimas nėra pakankamai pagrįstas ir gali neobjektyviai atspindėti faktinį lėšų poreikį, nes remiasi skirtingais apskaitos principais (kasiniu ir planiniu).

Jei planuojant biudžetą vadovaujamas kasinių išlaidų vidurkiu, galima neįvertinti nepanaudotų asignavimų, o jei remiamasi patvirtintais asignavimais – galima pervertinti poreikį, nes ne visos planuotos lėšos buvo reikalingos ar panaudotos. Kasinės išlaidos rodo faktinį pinigų išmokėjimą (grynųjų srautų pagrindu). Tai apima tik realiai apmokėtas sąskaitas per ataskaitinį laikotarpį. Patvirtinti asignavimai rodo leidžiamų išlaidų planą (kaupimo principu), kuris ne visada pilnai panaudojamas.

Savivaldybės savarankiškosioms funkcijoms vykdyti planavimo tvarkos aprašo 30 punkte „būtinas įstaigos veiklai vykdyti išlaidas galima planuoti papildomai“⁵⁰ neapibrėžta papildomai planuojamų Savivaldybės įstaigos veiklos išlaidų vertinimo tvarka kas jas tvirtina, kokie kriterijai joms taikomi.

Savivaldybės biudžetinių įstaigų išlaidų savarankiškosioms funkcijoms vykdyti planavimo tvarkos apraše patvirtinti planavimo rodikliai nesutampa su biudžeto rengimo darbų grafike patvirtintuose prieduose (BP-1, 1–11) numatytais rodikliais. Dėl šio neatitikimo Savivaldybės biudžetinės įstaigos neturi aiškių ir vienodų kriterijų, kokius duomenis ir rodiklius teikti rengiant sąmatų projektus. Praktikoje tai sukelia duomenų dubliavimą, formų pildymo klaidas ir papildomą administracinę naštą.

Savivaldybės biudžetinių įstaigų išlaidų savarankiškosioms funkcijoms vykdyti planavimo tvarkos apraše⁵¹ nustatyta Finansų ir biudžeto skyriaus pareiga analizuoti asignavimų valdytojų pateiktus sąmatų projektus, tikrinti skaičiavimų tikslumą ir pagrįstumą, taupumo režimo laikymąsi bei asignavimų numatymą esamiems įsiskolinimams padengti, tačiau nėra reglamentuota, kaip šis tikrinimas turi būti dokumentaliai įforminamas. Tvarkos apraše nenustatyta, ar tikrinimo rezultatai turi būti fiksuojami raštu, kokia forma tai turi būti daroma, kas atsakingas už tikrinimo išvadų parengimą ir ar jos turi būti pateikiamos asignavimų valdytojams. Dėl to nėra užtikrinamas tikrinimo proceso atsekamumas, skaidrumas ir galimybė objektyviai įvertinti, ar kontrolės veiksmai faktiškai buvo atlikti.

Kiekvienais metais Savivaldybės meras potvarkiu⁵² tvirtina biudžeto projekto rengimo darbų grafiką. Mero potvarkyje nėra nustatyta, kad Savivaldybės biudžetinių įstaigų vadovai, rengdami informaciją Savivaldybės biudžeto projektui, vadovautųsi atitinkamų metų Strateginio veiklos plano projektu.

⁴⁸ Visagino savivaldybės mero 2023-08-31 potvarkis Nr. PV-E-237 „Visagino savivaldybės biudžetinių įstaigų išlaidų savarankiškosioms funkcijoms vykdyti planavimo tvarkos aprašo patvirtinimo“ (vėlesniais pakeitimais).

⁴⁹ Ten pat, punktai 4, 13.1, 15.4, 17, 18, 22.5, 23.4, 25, 26.14, 27.

⁵⁰ Ten pat, 30 punktas

⁵¹ Visagino savivaldybės mero 2023-06-30 potvarkis Nr. PV-E-166 „Visagino savivaldybės biudžeto projekto rengimo tvarkos aprašo patvirtinimo“ 20.1. punktas

⁵² Visagino savivaldybės mero 2024-08-13 potvarkis Nr. PV-E-310 „Dėl Visagino savivaldybės 2025-2027 metų biudžeto projekto rengimo“ ir Visagino savivaldybės mero 2025 rugpjūčio 6 d. potvarkis Nr. PV-E-194 „Dėl Visagino savivaldybės 2026-2028 metų biudžeto projekto rengimo“.

Savivaldybės mero potvarkiu⁵³ patvirtintas metinis biudžeto darbų grafikas neužtikrina atitikties Strateginio planavimo Visagino savivaldybėje organizavimo tvarkos apraše⁵⁴ nustatytam reikalavimui dėl maksimalių asignavimų prognozės. Tokia situacija mažina planavimo procesų skaidrumą ir apsunkina strateginio planavimo dokumentų (SVP, SPP) bei biudžeto tarpusavio suderinimą.

Efektyvus savivaldybės biudžeto planavimas šiuo metu ribojamas dėl:

- nepakankamo strateginio ir finansinio planavimo integravimo,
- aiškių finansinių limitų ir jų nustatymo mechanizmo nebuvimo,
- neapibrėžtų atsakomybių ir kontrolės procedūrų,
- nesuderintų planavimo dokumentų ir formų.

Šių trūkumų šalinimas leistų pereiti nuo nesisteminio biudžeto sudarymo prie prognozeimis, strateginiais tikslais ir aiškiomis taisyklėmis grindžiamo planavimo, kuris yra būtina efektyvaus viešųjų finansų valdymo sąlyga. Siekiant užtikrinti nuoseklų, skaidrų ir rezultatais pagrįstą Savivaldybės strateginio ir finansinio planavimo procesą bei efektyvų biudžeto lėšų panaudojimą, rekomenduojama kompleksiskai peržiūrėti ir tarpusavyje suderinti biudžeto rengimo, strateginio planavimo ir veiklos planavimo reglamentavimą, aiškiai apibrėžiant planavimo etapus, atsakomybes, finansinius rėmus ir kontrolės mechanizmus.

3. BIUDŽETO LĖŠŲ PANAUDOJIMO KONTROLĖS, ATSKAITOMYBĖS IR STEBĖSENOS SISTEMOS TRŪKUMAI

Savivaldybės biudžeto lėšų panaudojimo teisėtumas, skaidrumas ir efektyvumas užtikrinamas per vidaus kontrolės, atskaitomybės ir stebėsenos sistemą. Šių procesų reglamentavimas apima biudžeto vykdymo kontrolės procedūras, ataskaitų rengimą, duomenų pateikimą sprendimų priėmėjams bei nukrypimų nustatymą ir reagavimą į juos.

Audito metu buvo analizuoti teisės aktai ir vidaus dokumentai, reglamentuojantys biudžeto lėšų panaudojimo kontrolę, vidaus kontrolės sistemą, atskaitomybės ir stebėsenos procedūras, taip pat vertinta, kaip šios priemonės taikomos praktikoje biudžeto planavimo, vykdymo ir tikslinimo etapuose.

Savivaldybės administracijos finansų kontrolės taisyklėse⁵⁵ nustatyta, kad Finansų ir biudžeto skyrius kontroliuoja:

- ar biudžeto asignavimų valdytojų programų sąmatų projektai pateikti laiku ir ar pateikti apskaičiavimai pagrįsti;
- ar biudžeto ataskaitų rinkiniai pateikti laiku, patvirtinti vadovų parašais ir sutikrinti su biudžeto informacinės sistemos duomenimis;

⁵³ Visagino savivaldybės mero 2024-08-13 potvarkis Nr. PV-E-310 „Dėl Visagino savivaldybės 2025–2027 metų biudžeto projekto rengimo“

⁵⁴ Visagino savivaldybės tarybos 2023-06-29 sprendimas Nr. TS-145 „Dėl Visagino savivaldybės tarybos 2021 m. lapkričio 25 d. sprendimo Nr. TS-226 „Dėl Strateginio planavimo Visagino savivaldybėje organizavimo tvarkos aprašo patvirtinimo“ pakeitimo

⁵⁵ Visagino savivaldybės administracijos direktoriaus 2024-04-25 įsakymas Nr. JV-E-178 „Dėl Visagino savivaldybės administracijos direktoriaus 2019-04-18 įsakymas Nr. JV-E-110 „Dėl Visagino savivaldybės administracijos finansų kontrolės taisyklių patvirtinimo“ pakeitimo“

- ar pajamos planuojamos pagal patvirtintus finansinius rodiklius ir prognozes;
- ar tinkamai planuojamas darbo užmokestis;
- ar parengtas biudžeto projektas yra subalansuotas.

Tačiau audito metu nustatyta, kad finansų kontrolės taisyklėse:

- nėra numatyta, kad programų sąmatų projektai ar biudžeto projektas turi būti vertinami pagal jų atitiktį Savivaldybės strateginio veiklos plano (SVP) nuostatomis;

- nėra nustatyta biudžeto ataskaitų paskelbimo viešai kontrolė;

- nėra reglamentuotas nepanaudoto praėjusių metų lėšų likučio įvertinimas planuojant biudžetą;

- nėra patvirtintos darbo užmokesčio planavimo sistemos, nors taisyklėse nurodoma jos įgyvendinimo pareiga;

- nėra įtvirtinta, kad biudžeto projektas turi atitikti SVP programoms numatytus asignavimus;

- nėra apibrėžtas programų koordinatorių vaidmuo ar kontrolės funkcijos finansų kontrolės procese.

Savivaldybės finansų kontrolės sistema nėra pakankamai išsami ir orientuota į strateginio planavimo ir biudžeto sąsajų užtikrinimą. Kontrolės procedūros apsiriboja formaliais apskaitos ir terminų patikrinimais, tačiau nevertina asignavimų atitikties Savivaldybės strateginiams tikslams ir planuojamiems rezultatams.

Savivaldybės administracijos finansų kontrolės taisyklėse⁵⁶ nustatyta, kad tam tikri Savivaldybės administracijos skyriai yra atsakingi už jų vykdomų Strateginio veiklos plano (SVP) programų (priemonių) ir programų biudžeto išlaidų sąmatų parengimą tinkamai, nustatytais terminais ir pagrindžiant lėšų poreikį.

Tačiau audito metu nustatyta, kad tokia atsakomybė įtvirtinta ne visiems Savivaldybės administracijos skyriams⁵⁷, nors ir kiti Savivaldybės administracijos skyriai rengia projektus, planuoja veiklas, teikia lėšų poreikį bei sudaro sąmatas. Be to, Savivaldybės administracijos finansų kontrolės taisyklėse nėra reglamentuotas Savivaldybės administracijos skyrių vaidmuo ir atsakomybė rengiant Savivaldybės strateginio veiklos plano projektą ar užtikrinant jo nuostatų įgyvendinimą.

Toks nevienodas atsakomybės paskirstymas rodo, kad Savivaldybės administracijos finansų kontrolės sistema taikoma fragmentiškai ir neužtikrina vienodų reikalavimų visiems biudžeto asignavimų planavimo procese dalyvaujantiems Savivaldybės administracijos padaliniais.

Nenustačius aiškios ir vienodos atsakomybės:

- skirtingi padaliniai gali nevienodai taikyti planavimo principus;
- sudėtinga užtikrinti nuoseklų lėšų poreikio pagrindimą;
- nėra aišku, kas atsakingas už SVP ir Savivaldybės biudžeto planavimo tarpusavio suderinamumą;

⁵⁶ Visagino savivaldybės administracijos direktoriaus 2024-04-25 įsakymas Nr. IV-E-178 „Dėl Visagino savivaldybės administracijos direktoriaus 2019-04-18 įsakymas Nr. IV-E-110 „Dėl Visagino savivaldybės administracijos finansų kontrolės taisyklių patvirtinimo“ pakeitimo“

⁵⁷ Švietimo, kultūros, sporto ir valstybinės kalbos kontrolės skyriaus vedėjas, Aplinkos tvarkymo skyriaus vedėjas, Viešosios tvarkos ir rinkliavų skyriaus vedėjas, Savivaldybės gydytojas (vyriausiasis specialistas)

- silpnėja vidaus kontrolė ir atskaitomybė.

Be to, Savivaldybės administracijos finansų kontrolės taisyklėse neįtvirtinus atsakomybės už dalyvavimą rengiant SVP projektą, strateginio ir finansinio planavimo procesai išlieka nepakankamai integruoti.

Nustatyta, kad Savivaldybės administracijos finansų kontrolės taisyklėse atsakomybė už programų ir sąmatų rengimą reglamentuota ne visiems Savivaldybės administracijos padaliniais, o jų vaidmuo strateginio veiklos plano rengimo procese nėra aiškiai apibrėžtas. Dėl to nėra užtikrinamas nuoseklus, vienodas ir kontroliuojamas planavimo procesas, o tai mažina strateginio ir finansinio planavimo suderinamumą bei didina neefektyvaus biudžeto lėšų planavimo riziką.

Visagino savivaldybės biudžeto asignavimų valdytojų biudžeto vykdymo ataskaitų ir jų rinkinių sudarymo taisyklėse⁵⁸ nustatyta, kad biudžeto vykdymo ataskaitų rinkiniai teikiami Finansų ir biudžeto skyriui, kuris sudaro Savivaldybės biudžeto vykdymo suvestines ataskaitas (aukštesniojo lygio biudžeto vykdymo ataskaitų rinkinius), ir teikia Lietuvos Respublikos finansų ministerijai. Tuo pačiu Savivaldybės mero potvarkiu⁵⁹ nustatyta kad už ataskaitų pateikimą laiku atsakingas Savivaldybės meras taip pat apie biudžeto vykdymo ataskaitų rinkinių paskelbimą asignavimų valdytojai informuoja savivaldybės merą raštu. Pagal Vietos savivaldos įstatymą⁶⁰ Savivaldybės meras organizuoja biudžeto sudarymo ir vykdymo procesą, tačiau operacinės, techninio pobūdžio ataskaitų rengimo ir pateikimo funkcijos vykdomos Savivaldybės administracijos. Todėl Savivaldybės mero įvardijimas kaip tiesiogiai atsakingo už ataskaitų pateikimą neatitinka faktinio funkcijų pasiskirstymo ir nesudaro aiškaus administracinės atsakomybės mechanizmo. Be to, pareiga informuoti Savivaldybės merą apie ataskaitų paskelbimą nesukuria realios kontrolės funkcijos, nes nenustatyta, kaip ši informacija naudojama, kas tikrina paskelbimo faktą ir kokios pasekmės taikomos reikalavimų nesilaikymo atveju.

Nustatyta, kad biudžeto vykdymo ataskaitų rengimo ir pateikimo procese atsakomybės reglamentavimas yra fragmentiškas ir tarpusavyje nesuderintas. Savivaldybės mero atsakomybės įtvirtinimas operaciniame ataskaitų teikimo procese neužtikrina aiškaus atsakomybės delegavimo ir efektyvios administracinės kontrolės, todėl silpnėja vidaus kontrolės sistema ir atskaitomybės aiškumas.

Audito metu nustatyta, kad ataskaitos rengiamos ir teikiamos nustatytais terminais, tačiau kontrolės veiksmai nėra dokumentuojami, o duomenų sutikrinimo procedūros nėra formalizuotos:

- nėra nustatyta, kas atsakingas už kontrolę;
- nėra dokumentuojamas sutikrinimas;
- kontrolė orientuota tik į terminus, ne į turinį;
- informacija merui/tarybai teikiama, bet nėra analizės;
- nėra nukrypimų valdymo mechanizmo.

⁵⁸ Visagino savivaldybės mero 2023 m. gegužės 30 d. potvarkiu Nr. PV-E-109 „Visagino savivaldybės biudžeto asignavimų valdytojų biudžeto vykdymo ataskaitų ir jų rinkinių sudarymo taisyklių patvirtinimo“ vėlesniais pakeitimais

⁵⁹ Ten pat.

⁶⁰ LR vietos savivaldos 1994-07-07 įstatymas Nr. I-533 (Nauja redakcija nuo 2023-04-01.) 27 straipsnio 2 dalies 1 punktas.

Dėl nepakankamai apibrėžtų kontrolės ir atskaitomybės mechanizmų Savivaldybė neturi pakankamo pagrindo užtikrinti biudžeto duomenų patikimumą, savalaikį nukrypimų nustatymą ir pagrįstų valdymo sprendimų priėmimą. Tai didina riziką, kad biudžeto lėšos gali būti planuojamos ir naudojamos neefektyviai arba nepakankamai siejant jas su pasiektais rezultatais.

Atsižvelgiant į nustatytus reglamentavimo ir praktikos trūkumus, negalima konstatuoti, kad Savivaldybėje veikia pakankamai veiksminga biudžeto lėšų panaudojimo kontrolės ir atskaitomybės sistema.

REKOMENDACIJŲ ĮGYVENDINIMO PLANAS

Eil. Nr.	Rekomendacija	Veiksmas/ Priemonės/ Komentarai*	Rekomendacijos įgyvendinimo terminas (data)	Už rekomendacijos įgyvendinimą atsakingas asmuo / skyrius
1	2	3	4	
Visagino savivaldybės administracijos direktoriui⁶¹:				
1.	Peržiūrėti ir patikslinti Savivaldybės strateginio planavimo teisinį reglamentavimą, įskaitant SPG veiklos reglamentą, aiškiai apibrėžiant SPG kaip kolegialios strateginio koordinavimo institucijos vaidmenį, funkcijas, atsakomybes bei nustatant Savivaldybės BĮ privalomas strateginio planavimo dokumentų rengimo, derinimo, tvirtinimo ir stebėsenos procedūras bei dokumentavimo reikalavimus.	1. Strateginio planavimo Visagino savivaldybėje tvarkos aprašo koregavimas. 2. Strateginio planavimo darbo grupės reglamento koregavimas.	2026-12-31	Strateginio planavimo ir investicijų valdymo skyriaus patarėja Inga Stankevičienė
2.	Peržiūrėti ir suderinti Savivaldybės biudžeto rengimo teisinį reglamentavimą, užtikrinant maksimalių asignavimų nustatymo mechanizmą, suvienodinti planavimo metodiką suderinant planavimo formas ir dokumentus, nustatyti privalomą sąmatų tikrinimo dokumentavimo tvarką bei stiprinti vidaus kontrolę.	1. Įvertinti teisės aktų keitimo poreikį. 2. Pagal poreikį parengti reikalingus teisės aktų projektus ar jų pakeitimus.	2026-12-31	Finansų ir biudžeto skyriaus vedėjas Šarūnas Mogenis
3.	Užtikrinti strateginio, veiklos ir finansinio planavimo bei biudžeto sudarymo procesų tarpusavio suderinamumą,	Parengti bendrą strateginio veiklos plano ir biudžeto rengimo grafiko metodiką, kurioje būtų	2026-12-31	Finansų ir biudžeto skyriaus vedėjas Šarūnas Mogenis

⁶¹ Visagino savivaldybės administracijos 2026-03-13 raštas Nr. (4.14E)1-913 „Dėl audito rekomendacijų įgyvendinimo“

Eil. Nr.	Rekomendacija	Veiksmas/ Priemonės/ Komentarai*	Rekomendacijos įgyvendinimo terminas (data)	Už rekomendacijos įgyvendinimą atsakingas asmuo / skyrius
	aiškiai apibrėžiant planavimo etapus, finansinius rėmus, atsakomybes, vidaus kontrolės ir atskaitomybės mechanizmus, siekiant skaidraus, rezultatais pagrįsto lėšų planavimo, panaudojimo ir stebėsenos.	suderinti tarpusavio planavimo etapai bei apibrėžtos aiškos funkcijos		

Savivaldybės kontrolierius

Marius Kaminskas

PRIEDAI

Santrumpos ir sąvokos

LR – Lietuvos Respublika

VšĮ – Viešoji įstaiga

Tarnyba – Visagino savivaldybės kontrolės ir audito tarnyba

Savivaldybė – Visagino savivaldybė

Savivaldybės administracija – Visagino savivaldybės administracija

Savivaldybės biudžetas – Visagino savivaldybės biudžetas

SVP – Strateginio veiklos planas

MVP – Metinis veiklos planas

ĮVS – Savivaldybės viešųjų įstaigų ir Savivaldybės valdomų įmonių (bendrovių) veiklos strategijos

SPG – Strateginio planavimo grupė

BĮ – Savivaldybės biudžetinė įstaiga

VšĮ – Savivaldybės viešoji įstaiga

Audito apimtis ir metodai

Audito apimtis

Audito tikslas – įvertinti, kaip efektyviai ir skaidriai savivaldybėje planuojamos, paskirstomos ir naudojamos biudžeto lėšos, bei kaip šie procesai susieti su strateginiu planavimu.

Audituojamas subjektas – Visagino savivaldybės administracija.

Audituojamasis laikotarpis – 2024 – 2025 metai.

Audito apimtis apima šiuos aspektus:

- ✓ Strateginį planavimą Savivaldybėje - analizuojamas SVP reglamentavimas, SVP formavimo procesas ir jo atitiktis Savivaldybės strateginiams dokumentams, nustatytiems prioritetams. Taip pat vertinama, ar strateginio planavimo procesas sudaro prielaidas kryptingam Savivaldybės tikslų siekimui ir rezultatų stebėsenai?
- ✓ Savivaldybės biudžeto sudarymo, tikslinimo ir vykdymo procesų reglamentavimas - vertinama, kaip formuojamas Savivaldybės biudžetas, ar biudžeto planavimo procese nuosekliai atsižvelgiama į Savivaldybės strateginius planus ir nustatytus prioritetus, taip pat ar biudžeto planavimo procedūros užtikrina Savivaldybės finansinių išteklių racionalų ir pagrįstą paskirstymą?
- ✓ Kontrolės ir atskaitomybės mechanizmai – Vertinama, kokios kontrolės ir atskaitomybės priemonės taikomos Savivaldybėje siekiant užtikrinti biudžeto lėšų panaudojimo skaidrumą, teisėtumą ir tikslingumą, kaip vykdoma finansinė ir veiklos atskaitomybė, taip pat vertinamas šių mechanizmų veiksmingumas, užtikrinant savalaikę informacijos teikimą sprendimų priėmėjams.

Vertinimas apėmė:

Vertinant strateginio planavimo procesą Savivaldybėje, nagrinėjimas atliekamas šia seka:

- Analizuojami Savivaldybėje galiojantys teisės aktai ir vidaus dokumentai, reglamentuojantys strateginio planavimo procesą, strateginio veiklos plano (SVP) rengimą, tvirtinimą, keitimą ir stebėseną, įskaitant Savivaldybės tarybos sprendimus ir Savivaldybės administracijos direktoriaus patvirtintas tvarkas.
- Kaip organizuojamas SVP rengimo procesas Savivaldybėje, kokie subjektai dalyvauja planavimo procese, kaip paskirstomos atsakomybės ir kaip užtikrinamas įstaigų bei suinteresuotų šalių įsitraukimas.
- Ar strateginio planavimo procesas sudaro prielaidas efektyviam Savivaldybės veiklos planavimui, ar planavimo sprendimai yra pagrįsti turimais duomenimis ir ar SVP rengimas užtikrina kryptingą Savivaldybės strateginių tikslų įgyvendinimą.

Vertinant Savivaldybės biudžeto planavimo reglamentavimą, nagrinėjimas atliekamas šia seka:

- Analizuojami teisės aktai ir vidaus dokumentai, reglamentuojantys Savivaldybės biudžeto sudarymo, tikslinimo ir vykdymo procesą, įskaitant Savivaldybės tarybos sprendimus, Savivaldybės administracijos direktoriaus patvirtintas tvarkas ir kitus susijusius dokumentus.
- Kaip organizuojamas Savivaldybės biudžeto projekto rengimo procesas, kaip nustatomos biudžeto rengimo prielaidos, kaip planuojamos pajamos ir asignavimai, ir kaip į procesą įtraukiami Savivaldybės administracijos padaliniai bei biudžetinės įstaigos.
- Ar Savivaldybės biudžeto planavimo procese nuosekliai atsižvelgiama į Savivaldybės strateginius planavimo dokumentus, nustatytus prioritetus ir planuojamas veiklos kryptis.
- Ar Savivaldybės biudžeto asignavimai planuojami remiantis aiškiu ir oficialiu finansiniu rėmu, ar planavimo sprendimai yra pagrįsti Savivaldybės finansinėmis galimybėmis ir ar biudžeto planavimo procesas yra nuoseklus ir prognozuojamas.

Vertinant kontrolės ir atskaitomybės mechanizmus, nagrinėjimas bus atliekamas šia seka:

- Analizuojami teisės aktai ir vidaus dokumentai, reglamentuojantys biudžeto lėšų panaudojimo kontrolę, vidaus kontrolės sistemą, atskaitomybės ir stebėsenos procedūras.
- Kaip praktikoje taikomos kontrolės priemonės biudžeto planavimo, vykdymo ir tikslinimo etapuose, ir ar jos užtikrina biudžeto lėšų naudojimo teisėtumą, skaidrumą ir tikslingumą.
- Kaip ir kam teikiama informacija apie biudžeto vykdymą, asignavimų panaudojimą ir pasiektus rezultatus, ar atskaitomybė yra savalaikė, išsami ir aiški sprendimų priėmėjams.
- Ar taikomi kontrolės ir atskaitomybės mechanizmai leidžia laiku nustatyti nukrypimus, priimti pagrįstus sprendimus ir užtikrinti atsakomybę už biudžeto lėšų panaudojimą.

Auditas atliktas pagal tarptautinius aukščiausiųjų audito institucijų standartus⁶², kurie apima tarptautinius audito standartus (TAS)⁶³;

Audito duomenų rinkimo ir vertinimo metodai

Audito ataskaitos skyrius	Taikyti duomenų rinkimo ir vertinimo metodai	Tikslas
1. Strateginio planavimo procesas Savivaldybėje	Analizuojami Savivaldybėje galiojantys teisės aktai ir vidaus dokumentai, reglamentuojantys strateginio planavimo procesą, strateginio veiklos plano (SVP) rengimą, tvirtinimą, keitimą ir stebėseną, įskaitant Savivaldybės tarybos	Įvertinti: 1. kaip organizuojamas SVP rengimo procesas Savivaldybėje, kokie subjektai dalyvauja planavimo procese, kaip paskirstomos atsakomybės ir kaip užtikrinamas institucijų bei suinteresuotų šalių įsitraukimas.

⁶² Prieiga per internetą: <https://www.valstybeskontrolė.lt/LT/post/15649/>

⁶³ Tarptautinės buhalterijų federacijos Tarptautinių audito ir užtikrinimo standartų valdybos išleisti tarptautiniai audito standartai, prieiga per internetą: <https://avnt.lrv.lt/lt/teisine-informacija/teises-aktai/auditas>

Audito ataskaitos skyrius	Taikyti duomenų rinkimo ir vertinimo metodai	Tikslas
	sprendimus ir Savivaldybės mero potvarkius, Savivaldybės administracijos direktoriaus patvirtintas tvarkas Pokalbiai Paklausimai Išorės patvirtinimai Tikrinimas Palyginamoji analizė	2. ar strateginio planavimo procesas sudaro prielaidas efektyviam Savivaldybės veiklos planavimui, ar planavimo sprendimai yra pagrįsti turimais duomenimis ir ar SVP rengimas užtikrina kryptingą Savivaldybės strateginių tikslų įgyvendinimą.
2. Savivaldybės biudžeto sudarymo, tikslinimo ir vykdymo procesų reglamentavimas	Analizuojami teisės aktai ir vidaus dokumentai, reglamentuojantys Savivaldybės biudžeto sudarymo, tikslinimo ir vykdymo procesą, įskaitant Savivaldybės tarybos sprendimus, Savivaldybės mero potvarkius, Savivaldybės administracijos direktoriaus patvirtintas tvarkas ir kitus susijusius dokumentus Pokalbiai Paklausimai Išorės patvirtinimai Tikrinimas Palyginamoji analizė	Įvertinti: 1. kaip organizuojamas Savivaldybės biudžeto projekto rengimo procesas, kaip nustatomos biudžeto rengimo prielaidos, kaip planuojamos pajamos ir asignavimai, ir kaip į procesą įtraukiami Savivaldybės administracijos padaliniai bei biudžetinės įstaigos. 2. ar Savivaldybės biudžeto planavimo procese nuosekliai atsižvelgiama į Savivaldybės strateginius planavimo dokumentus, nustatytus prioritetus ir planuojamas veiklos kryptis 3. ar biudžeto asignavimai planuojami remiantis aiškiu ir oficialiu finansiniu rėmu, ar planavimo sprendimai yra pagrįsti Savivaldybės finansinėmis galimybėmis ir ar biudžeto planavimo procesas yra nuoseklus ir prognozuojamas. 3. ar biudžeto asignavimai planuojami remiantis aiškiu ir oficialiu finansiniu rėmu, ar planavimo sprendimai yra pagrįsti Savivaldybės finansinėmis galimybėmis ir ar biudžeto planavimo procesas yra nuoseklus ir prognozuojamas
3. Kontrolės ir atskaitomybės mechanizmus	Analizuojami teisės aktai ir vidaus dokumentai, reglamentuojantys biudžeto lėšų panaudojimo kontrolę, vidaus kontrolės sistemą, atskaitomybės ir stebėsenos procedūras Pokalbiai Paklausimai Išorės patvirtinimai Tikrinimas Palyginamoji analizė	Įvertinti: 1. kaip praktikoje taikomos kontrolės priemonės biudžeto planavimo, vykdymo ir tikslinimo etapuose, ir ar jos užtikrina biudžeto lėšų naudojimo teisėtumą, skaidrumą ir tikslingumą. 2. kaip ir kam teikiama informacija apie biudžeto vykdymą, asignavimų panaudojimą ir pasiektus rezultatus, ar atskaitomybė yra savalaikė, išsami ir aiški sprendimų priėmėjams 3. ar taikomi kontrolės ir atskaitomybės mechanizmai leidžia laiku nustatyti nukrypimus, priimti pagrįstus sprendimus ir užtikrinti atsakomybę už biudžeto lėšų panaudojimą

DETALŪS METADUOMENYS	
Dokumento sudarytojas (-ai)	Visagino savivaldybės kontrolės ir audito tarnyba
Dokumento pavadinimas (antraštė)	Savivaldybės biudžeto valdymo efektyvumas ir jo sąsajos su strateginių tikslų planavimu
Dokumento registracijos data ir numeris	2026-03-16 Nr. K3-4
Dokumento gavimo data ir dokumento gavimo registracijos numeris	-
Dokumento specifikacijos identifikavimo žymuo	ADOC-V1.0
Parašo paskirtis	Pasirašymas
Parašą sukūrusio asmens vardas, pavardė ir pareigos	Marius Kaminskas Savivaldybės kontrolierius
Parašo sukūrimo data ir laikas	2026-03-16 15:16
Parašo formatas	Trumpalaikio galiojimo (XAdES-T)
Laiko žymoje nurodytas laikas	2026-03-16 15:17
Informacija apie sertifikavimo paslaugų teikėją	EID-SK 2016
Sertifikato galiojimo laikas	2023-11-21 18:33 - 2028-11-19 23:59
Informacija apie būdus, naudotus metaduomenų vientisumui užtikrinti	-
Pagrindinio dokumento priedų skaičius	0
Pagrindinio dokumento pridedamų dokumentų skaičius	0
Programinės įrangos, kuria naudojantis sudarytas elektroninis dokumentas, pavadinimas	Elpako v.20260312.1
Informacija apie elektroninio dokumento ir elektroninio (-ių) parašo (-ų) tikrinimą (tikrinimo data)	Tikrinant dokumentą nenustatyta jokių klaidų (2026-03-16)
Paieškos nuoroda	-
Papildomi metaduomenys	Nuorašą suformavo 2026-03-16 Dokumentų valdymo sistema „Kontora“