



**ŠIAULIŲ MIESTO SAVIVALDYBĖS
KONTROLĖS IR AUDITO TARNYBA**

**2011 METŲ VEIKLOS
ATASKAITA**

Šiauliai

2012 m.

TURINYS

I. Įžanga.....	3
II. Savivaldybės kontrolės ir audito tarnybos veikla.....	3
1. Įstaigos vidaus administravimas	3
2. Bendradarbiavimo su audito ir kitomis institucijomis rezultatai.....	5
3. 2011 metais atliktų auditų ir kontrolės priemonių apžvalga	6
III. Biudžeto vykdymo ataskaitų rinkinio auditas	9
IV. Nustatyti pažeidimai ir neatitikimai.....	13
1. Vidaus kontrolės sistemos trūkumai.....	13
2. Apskaitos ir ataskaitų vertinimas	15
3. Savivaldybės biudžeto pajamų plano vykdymo problemos.....	16
4. Turto valdymo trūkumai	19
5. Savivaldybės skolinių įsipareigojimų ir kreditinės skolos problemos	20
6. Viešųjų pirkimų įstatymo pažeidimai	24
7. Investicijų projektų vykdymo valdymas.....	24
V. Išorės audito pokyčiai.....	28
Tarnybos 2011 metais atliktų ir atliekamų auditų, patikrinimų sąrašas	30

I. ĮŽANGA

Savivaldybės biudžetinė įstaiga Kontrolės ir audito tarnyba (toliau – Tarnyba) savo veiklą organizuoja prižiūradama, ar teisėtai, efektyviai, ekonomiškai ir rezultatyviai valdomas ir naudojamas savivaldybės bei patikėjimo teise valdomas valstybės turtas, kaip vykdomas savivaldybės biudžetas ir naudojami kiti piniginiai ištekliai. Tarnybos valstybės tarnautojai atlikdami išorės auditą vadovaujasi Vietos savivaldos įstatymu, Lietuvos Respublikos valstybės kontrolieriaus įsakymu patvirtintais Valstybinio audito reikalavimais, Valstybės kontrolės parengtomis metodikomis ir kitais teisės aktais. Šiaulių miesto savivaldybės kontrolierius (toliau – Savivaldybės kontrolierius) Valstybės kontrolės prašymu teikia tarnybos darbuotojų atliktų auditų ataskaitas ir darbo dokumentus audito išorės peržiūrai atlikti.

Praėjusiais metais labai padidėjo visuomenės lūkesčiai, susiję su viešuoju sektoriumi, taip pat ir Tarnyba. Tai ypač tapo pastebima mažėjant Šiaulių miesto savivaldybės (toliau – Savivaldybė) finansiniams ir materialiniams ištekliais, todėl atliekamų auditų metu pagrindinis dėmesys buvo skiriamas efektyviam Šiaulių miesto savivaldybės biudžeto (toliau – savivaldybės biudžetas) lėšų ir turto naudojimo, kreditinės skolos mažinimo efektyvumui vertinti. Įgyvendinant keliamus tikslus, ypatingą reikšmę turėjo darbuotojų profesinės kompetencijos didinimas, komandinio darbo tobulinimas, jų darbinės motyvacijos kėlimas. Gaila, kad esant ribotiems Tarnybos finansiniams ištekliais teko visiškai atsisakyti darbuotojų materialinio skatinimo, taip pat ir darbo bei asmeninių jubiliejų proga.

Viešojo sektoriaus subjektai jau nuo 2010 m. sausio 1 d. tvarko buhalterinę apskaitą ir rengia finansinių ataskaitų rinkinius vadovaudamiesi naujais viešojo sektoriaus apskaitos ir finansinės atskaitomybės standartais. Reikia pripažinti, kad Savivaldybėje perėjimas prie naujos apskaitos sistemos pareikalavo daug žmogiškųjų ir materialinių išteklių ir dėl finansavimo trūkumo buhalterijų kvalifikacijai kelti, naujai programinei įrangai įsigyti, Savivaldybės kontroliuojamuose subjektuose pablogėjo buhalterinės apskaitos kokybė. Todėl vadovaujantis Vietos savivaldos ir Viešojo sektoriaus atskaitomybės įstatymų pakeitimais, siekiant užtikrinti pažangą šioje srityje, kartu su Valstybės kontrole yra atliekamas 2011 metų savivaldybės konsoliduotų ataskaitų auditas. Audito ataskaita ir išvada š. m. birželio mėnesį bus teikiama Savivaldybės Tarybai.

II. SAVIVALDYBĖS KONTROLĖS IR AUDITO TARNYBOS VEIKLA

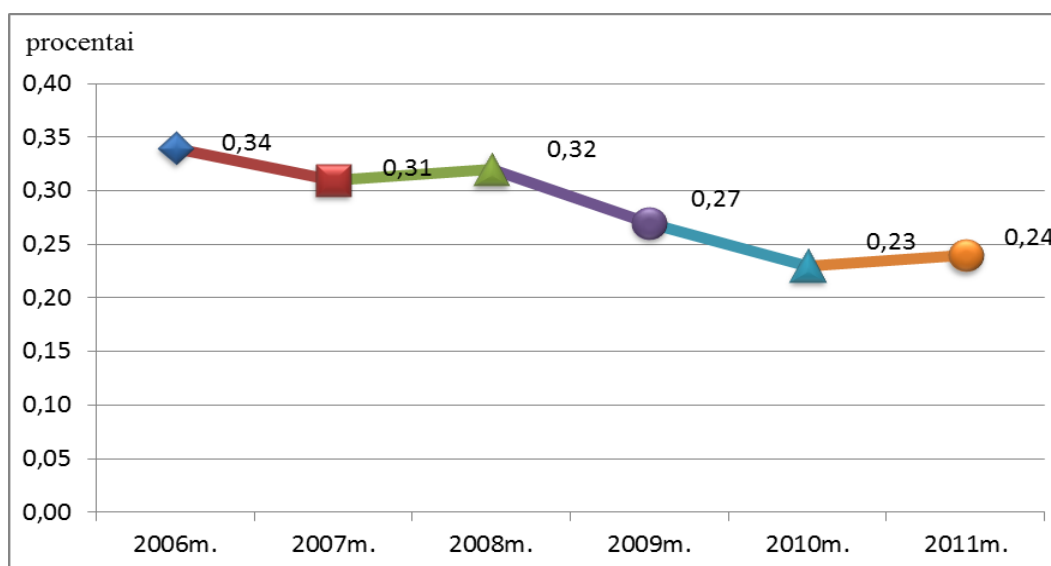
1. ĮSTAIGOS VIDAUS ADMINISTRAVIMAS

Tarnybos nuostatai – pagrindinis dokumentas, kuriuo įstaiga vadovaujasi savo veikloje. Nuostatai patvirtinti Šiaulių miesto savivaldybės tarybos (toliau – Savivaldybės taryba). Juose išvardyti veiklos tikslai atliekant išorės auditą Savivaldybės administruojamuose subjektuose ir jos

kontroliuojamose įmonėse, taip pat organizuojant valstybės tarnybos funkcijas. Šie santykiai įstaigoje buvo realizuojami vadovaujantis Valstybės tarnybos įstatymu ir Biudžetinių įstaigų įstatymu, įgyvendinant teisinius santykius, reglamentuojančius valstybės tarnautojų viešojo administravimo veiklos savivaldybės įstaigoje politiką, paskirstant finansinius išteklius ir kontroliuojant jų panaudojimą, valdant personalą ir kt.

2011 metais įstaigoje vykdytas vidaus administravimas parengiant, priimant ir įgyvendinant administracinius sprendimus, organizuojant ir kontroliuojant įstaigos dokumentų valdymo procesus. Parengti 74 įstaigos teisės aktai bei 153 įstaigos rengiami dokumentai. Parengta 16 valstybės tarnautojų tarnybinės veiklos vertinimo dokumentų, 17 audito peržiūros dokumentų. Parengtos 8 strateginio tyrimo ataskaitos. Gavus 118 įvairių raštų, buvo vykdomos įvairios dokumentų valdymo procedūros (registruojama, rašomos rezoliucijos, kontroliuojamas jų vykdymas ir t. t.). Pasibaigus kalendoriniams metams, pagal dokumentacijos planą tvarkomos ir archyvuojamos Tarnybos parengtų dokumentų bylos. Organizuojamas Tarnybos buhalterinės apskaitos ir finansinės atskaitomybės tvarkymas, vykdomas Tarnybos aprūpinimas materialinėmis, kanceliarinėmis ir techninėmis priemonėmis, užtikrinamas saugaus darbo ir priešgaisrinių reikalavimų laikymasis.

Tarnybos planuojamų metų veiklos planui vykdyti reikalingus asignavimus ir išvadą dėl jų Savivaldybės tarybai teikia Savivaldybės tarybos Kontrolės komitetas. Savivaldybės Taryba, atsižvelgdama į Kontrolės komiteto pateiktą išvadą, 2011 metais Tarnybai patvirtino 693,4 tūkst. Lt asignavimų. Esant sudėtingai savivaldybės biudžeto pajamų vykdymo situacijai, asignavimų planas įstaigai, kaip ir kitoms biudžetinėms įstaigoms bei programoms, Savivaldybės Tarybos kelis kartus buvo tikslinamas ir, įgyvendinus nemažai taupymo priemonių, per metus panaudota 637,7 tūkst. Lt. Pažymėtina, kad Tarnybos išlaidų dalis bendrame savivaldybės biudžete turi tendenciją mažėti (žr. 1 pav.).



1 pav. Tarnybai skirti asignavimai, palyginti su bendru savivaldybės biudžetu

Taupant Tarnybai skirtus asignavimus, iš kurių 96,5 proc. sudaro išlaidos darbo užmokesčiui ir įmokos socialiniam draudimui, 2011 metais buvo atitinkamai organizuotas vidaus administravimas: palikti du laisvi etatai (1 darbuotojas vaiko auginimo atostogose), valstybės tarnautojams nesuteikta aukštesnė kategorija ar kvalifikacinė klasė, neskirta jokių papildomų priedų, priemokų ar premijų.

Minimaliai buvo naudojamos ir kitos išlaidos, taip pat ir lėšos tarnautojams mokyti. Kaip žinoma, Valstybės tarnybos įstatymo 46 straipsnis nustato, kad valstybės tarnautojų mokymui skirtos lėšos turi sudaryti ne mažiau kaip 1 procentą ir ne daugiau kaip 5 procentus valstybės tarnautojų darbo užmokesčiui nustatytų asignavimų. Tačiau pagal Tarnybai patvirtintą biudžeto išlaidų sąmatą šiam tikslui skyrus tik 500 Lt, t. y. 0,10 proc. darbo užmokesčiui skirtų asignavimų, ieškota kitų darbuotojų kvalifikacijos tobulinimo finansavimo šaltinių. Viešojo įstaiga Centrinė projektų valdymo agentūra, įgyvendindama Viešojo ir privataus sektorių partnerystės (VPSP) skatinimo projektą Nr. VP1-4.1-VRM-06-V-01-001, iš dalies finansuojamą Europos socialinio fondo lėšomis, pakvietė savivaldybių kontrolierius ir jų tarnybų valstybės tarnautojus dalyvauti seminare, kurio tikslas – suformuoti viešojo sektoriaus kompetencijas, reikalingas suprasti VPSP tikslus ir inicijavimo priežastis, VPSP pranašumus ir trūkumus, pasidalijimo projektų įgyvendinimo rizikomis tinkamumą, suformuoti gebėjimus įvertinti partnerystės projekto įgyvendinimo tikslingumą. Savivaldybių kontrolierių asociacija (SKA) organizavo mokymą (iš dalies SKA lėšomis) aktualiais VSAFAS aspektais. Tarnybos valstybės tarnautojai 2011 metais dalyvavo 4 seminaruose, iš viso 234 valandas, iš savivaldybės biudžeto panaudota tik 375 Lt.

2. BENDRADARBIAVIMO SU AUDITO IR KITOMIS INSTITUCIJOMIS REZULTATAI

Vadovaujantis Lietuvos Respublikos priimtais įsipareigojimais stojant į Europos Sąjungą, dėl derybinės pozicijos „Finansų kontrolė“ 28 derybinio skyriaus Lietuvoje sukurtos ir veikia finansų kontrolei atlikti reikalingos vidaus ir išorės audito grandys. Yra patvirtinti audito veiklą reglamentuojantys teisės aktai (įstatymai, įvairios metodikos, audito reikalavimai ir kt.), vadovaujamosi tarptautiniais audito standartais, dalyvaujama tarptautinių audito institucijų organizacijų INTOSAI, EURORAI, EUROSAI veikloje.

Tarnyba, kaip ir kitų savivaldybių analogiškos institucijos, nuolat bendradarbiauja dalyvaudamos Savivaldybių kontrolierių asociacijos veikloje. Savivaldybių kontrolierių asociacija 2010 m. gruodžio 30 d. pasirašė susitarimą su Valstybės kontrole, Finansų ministerija, Lietuvos auditorių rūmais, Vidaus auditorių asociacija dėl bendradarbiavimo siekiant gerinti viešojo sektoriaus valdymą, išorės ir vidaus audito kokybę, didinti visuomenės pasitikėjimą auditą atliekančiomis institucijomis. 2011 m. gegužės 26 d. bendradarbiavimo komiteto posėdžio metu buvo pritarta šių keturių audito institucijų bendradarbiavimo programos 2011–2015 metų projektui. Šioje programoje išvardyti ir detalizuoti uždaviniai bendradarbiavimo tikslui pasiekti, jų įgyvendinimo priemonės, terminai ir už

įgyvendinimo koordinavimą atsakingos susitarimo šalys. Visos bendradarbiavimo programos įgyvendinimą įsipareigojo koordinuoti Valstybės kontrolė.

2011 m. birželio 30 d. Tarnyba pasirašė bendradarbiavimo susitarimą su Valstybės kontrole. Juo siekiama bendradarbiauti Savivaldybės kontrolės ir audito tarnybai Viešojo sektoriaus atskaitomybės įstatymo nustatyta tvarka atliekant Šiaulių miesto savivaldybės 2011 metų konsoliduotų finansinių ir biudžeto vykdymo ataskaitų rinkinio auditą. Šio susitarimo tikslingumas ir būtinumas yra grindžiamas tuo, kad Viešojo sektoriaus atskaitomybės įstatymo 30 straipsnyje šalims pavesta atlikti viešojo sektoriaus subjekto metinių ataskaitų rinkinių auditus, o 2012-ųjų ir vėlesnių metų nacionalinio ataskaitų rinkinio, kurį pagal šio įstatymo 18 straipsnį sudaro ir savivaldybių konsoliduotų ataskaitų rinkiniai, auditą pavesta atlikti Valstybės kontrolei.

Praėjusiais metais dalyvaudami Savivaldybių kontrolierių asociacijos veikloje, Tarnyba dalyvavo rengiant pasiūlymus Lietuvos Respublikos Seimui dėl teisės aktų, reglamentuojančių vidaus ir išorės audito sistemas, tobulinimo. 2011 m. birželio 6–9 d. Lietuvoje lankantis Europos Tarybos vietos ir regionų valdžių kongreso stebėsenos grupės nariams ir ekspertams, kartu su Savivaldybių asociacija buvo pareikšta nuomonė dėl Europos vietos savivaldos chartijos pagrindinių nuostatų įgyvendinimo Lietuvoje, dėl išorės ir vidaus audito sistemų teisinio reguliavimo tobulinimo, ratifikuotų tarptautinių sutarčių sąlygų laikymosi. Buvo pasikeista ir kita abiem šalims naudinga informacija.

Vyko bendradarbiavimas su Šiaulių miesto savivaldybės administracija (toliau – Savivaldybės administracija) siekiant geresnio atliktų auditų rekomendacijų įgyvendinimo. Taip pat, siekiant užtikrinti, kad nepasikartotų nustatyti teisės aktų pažeidimai, kas mėnesį buvo organizuojami Tarnybos ir atitinkamų Savivaldybės administracijos padalinių vadovų pasitarimai aktualiais jų vykdomos veiklos klausimais.

Atliekamų auditų efektyvumui svarbią rolę turėjo Savivaldybės tarybos Kontrolės komiteto veikla derinant Tarnybos metinį veiklos planą, įvertinant šiam planui vykdyti reikalingus asignavimus, kas ketvirtį išklausanč Savivaldybės kontrolieriaus parengtas ataskaitas dėl veiklos plano įvykdymo. Atskirų auditų (patikrinimų) medžiaga buvo svarstoma komiteto posėdžiuose dalyvaujant Savivaldybės administracijos vadovams ir dėl pateiktų rekomendacijų įgyvendinimo priimami atitinkami sprendimai.

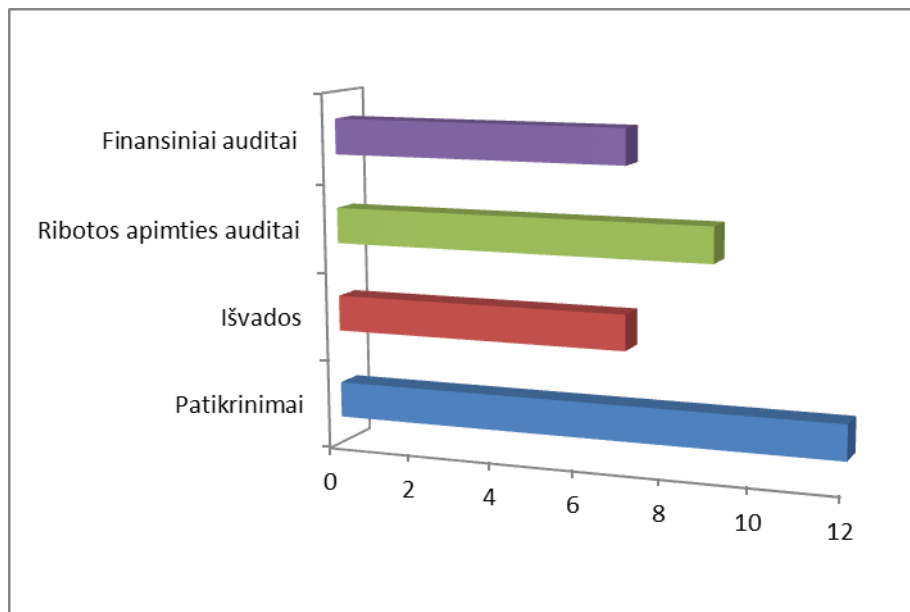
2011 metais buvo tęsiamas bendradarbiavimas su Vyriausybės atstovu Šiaulių apskrityje, Šiaulių apskrities valstybine mokesčių inspekcija, kitomis valstybės institucijomis vadovaujantis Lietuvos Respublikos teisės aktais.

3. 2011 METAIS ATLIKTŲ AUDITŲ IR KONTROLĖS PRIEMONIŲ APŽVALGA

Įgyvendindama Vietos savivaldos įstatyme nustatytas funkcijas ir suteiktus įgaliojimus, Tarnyba atlieka ne tik Savivaldybės išorės finansinius ir veiklos auditus, bet ir rengia bei teikia

Savivaldybės tarybai įstatymų nustatytas išvadas, atlieka kitas priskirtas kontrolės funkcijas, priima ir nagrinėja gyventojų prašymus.

Tarnyba, vykdydama 2011 metų veiklos planą, baigė, atliko, parengė ar pradėjo 35 auditus, patikrinimus ir teikė išvadas (žr. 2 pav.)



2 pav. 2011 metų auditai pagal pobūdį

2011 metų pradžioje Tarnyba baigė Šiaulių miesto savivaldybei perduotų apskričių pavaldumui priskirtų šešių biudžetinių įstaigų ribotos apimties finansinius auditus. Šių auditų metu buvo vertintas šių įstaigų turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo teisėtumas. Buvo įvertintas ilgalaikio materialiojo ir nematerialiojo turto perdavimo Savivaldybės nuosavybėn ir 2010 metų II pusmetį – įstaigoms patikėjimo teise procesas ir apskaita; įvertintas ir šių biudžetinių įstaigų buhalterinės apskaitos organizavimas pagal Viešojo sektoriaus apskaitos ir finansinės atskaitomybės standartų (toliau – VSAFAS), įsigaliojusių nuo 2010 m. sausio 1 d., reikalavimus.

Dar trys ribotos apimties auditai atlikti savivaldybės biudžetinėse švietimo įstaigose:

- dviejuose lopšeliuose-darželiuose buvo vertinta vidaus kontrolė, darbo užmokesčio lėšų naudojimo teisėtumas ir duomenų apie jas atvaizdavimas 2010 metų finansinėse ir biudžeto vykdymo ataskaitose;
- dėl ankstesnio audito metu nustatytų reikšmingų pažeidimų bei neatitikimų, siekiant sumažinti nustatytas rizikas, vienoje mokykloje buvo vertintas turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo teisėtumas bei buhalterinės apskaitos organizavimas.

2011 metais buvo baigti 5 savivaldybės biudžetinių įstaigų ir savivaldybės įmonės finansiniai auditai. Pažymėtina, kad tiek ribotos apimties auditų, tiek visos apimties finansinių auditų rezultatai (4 atvejais iš 5 dėl turto ir lėšų valdymo pareikštos sąlyginės nuomonės) vis dar rodo valdymo, vidaus

kontrolės, reglamentavimo ir įstaigų tinkamo kuravimo trūkumus naudojant valstybės ir savivaldybės turtą, disponuojant juo ir priimant sprendimus dėl lėšų naudojimo (žr. 1 lentelę).

1 lentelė. Finansinių (teisėtumo) auditų išvadose pareikštos nuomonės

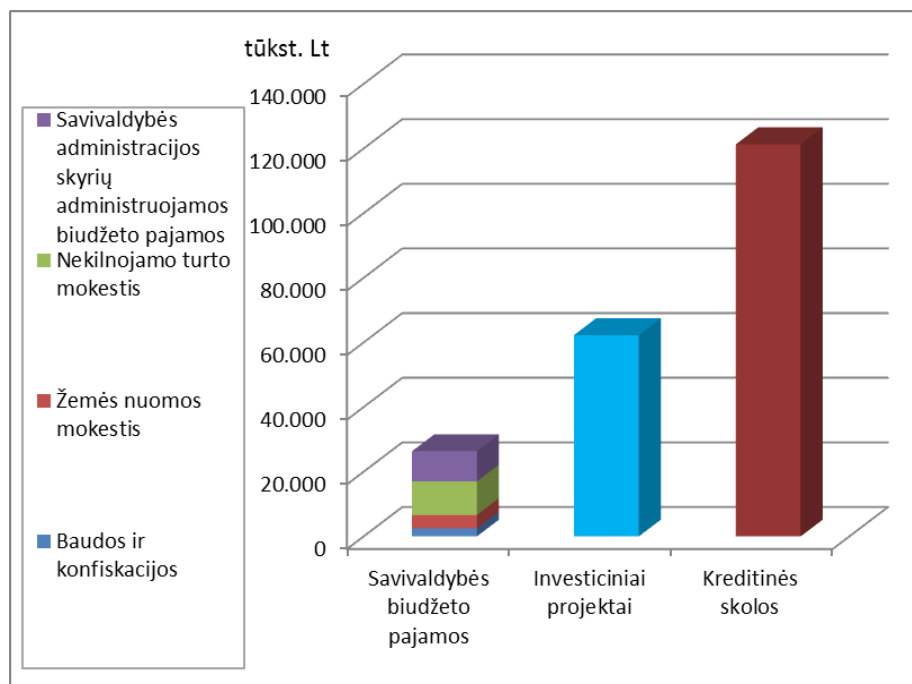
Nuomonės tipas	Besąlyginė	Sąlyginė
Dėl 2010 m. finansinių ar biudžeto atskaitų teisingumo	2	3
Dėl valstybės lėšų ir turto valdymo, naudojimo ir disponavimo jais teisėtumo	1	4

2011 metų birželio mėnesį buvo parengta Išvada dėl Šiaulių miesto savivaldybės tarybai teikiamos tvirtinti metinės 2010 metų biudžeto įvykdymo ataskaitos, kurioje, įvertinus per metus atliktų finansinių auditų ir patikrinimų rezultatus, pareikšta nuomonė apie parengtas ir Savivaldybės tarybai pateiktas išlaidų sąmatų įvykdymo ataskaitas, jų atitiktį teisės aktams bei jose pateiktų duomenų atitiktį duomenims, iš kurių ji buvo sudaryta.

Vadovaujantis Vietos savivaldos įstatymo 27 straipsnio 1 dalies 3 ir 5 punktu, Savivaldybės administracijos direktoriaus prašymu 2011 metais buvo parengtos ir Savivaldybės tarybai teiktos aštuonios išvados dėl Šiaulių miesto savivaldybės imamų ilgalaikių paskolų investicijų projektams finansuoti, teikiamų garantijų AB „Šiaulių energija“ imamoms paskoloms ir sporto komplekso Šiaulių miesto Dainų parke statybos, eksploatavimo ir sporto ugdymo paslaugų teikimo viešojo pirkimo sąlygų ir būdo bei pagrindinių partnerystės sutarties sąlygų.

2011 metų rugsėjo mėnesį, vadovaudamasi Vietos savivaldos įstatymo 27 straipsnio 1 dalies 2 punktu, Tarnyba pateikė Išvadą dėl ataskaitos apie Savivaldybei nuosavybės teise priklausančią turtą ir patikėjimo teise valdomą valstybės turtą. Šioje išvadoje nurodyti nefinansinio turto apskaitos trūkumai ir teiktos rekomendacijos duomenų teisingumui užtikrinti – nustatyti papildomas kontrolės priemones, papildyti turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo reglamentavimą, patikslinti Savivaldybės turto ataskaitos ir Valstybės turto ataskaitos statistinius duomenis.

Atsižvelgdama į aktualiausias bei rizikingiausias Savivaldybės veiklos sritis, Tarnyba 2011 metais atliko 7 atskirų savivaldybės biudžeto pajamų rūšių, kreditinių skolų ir investicijų projektų vykdymo etapų (įskaitant galimybių studijų įsigijimą) vertinimus (žr. 3 pav.).



3 pav. Atliktų patikrinimų sričių apimtys

Patikrinimų metu buvo nustatyta administravimo, planavimo ir vidaus kontrolės trūkumų. 2011 metų II pusmetį pradėti dar 5 reikšmingų ir rizikingų Savivaldybės bei jos kontroliuojamų įmonių veiklos sričių patikrinimai.

Vadovaujantis Savivaldybės kontrolieriaus 2011 m. balandžio 14 d. įsakymu Nr. V-5, nuolat atliekamas Savivaldybės, Savivaldybės administracijos funkcijų, turto valdymo, naudojimo ir disponavimo ar ūkio sričių strateginis tyrimas – duomenų rinkimas ir esamų bei galimų problemų nustatymas ir analizė siekiant parinkti galimą audito subjektą ar sritį, imtis prevencinių priemonių, kad būtų išvengta galimų teisės aktų pažeidimų.

III. BIUDŽETO VYKDYMO ATASKAITŲ RINKINIO AUDITAS

Viešojo sektoriaus atskaitomybės įstatymo 30 straipsnyje tiek savivaldybei, tiek Valstybės kontrolei pavesta atlikti viešojo sektoriaus subjekto metinių ataskaitų rinkinio ir (arba) viešojo sektoriaus subjektų grupių metinių konsoliduotųjų ataskaitų rinkinių auditą ir (arba) patikrinimą. Viešojo sektoriaus atskaitomybės įstatymas nustatė prievolę Valstybės kontrolei pasisakyti už nacionalinį konsoliduotų ataskaitų rinkinį, į kurį įeina ir savivaldybių konsoliduotų ataskaitų rinkiniai. Tad norint pasiekti geresnį patikimumo lygį, buvo pasiūlyta 2010 metais 4 savivaldybėms atlikti bendrus biudžeto auditus. Tokie bendradarbiavimo susitarimai 2011 m. birželio 30 d. buvo pasirašyti su 17-a savivaldybių, taip pat ir su Šiaulių miesto savivaldybės kontrolės ir audito tarnyba. Pasirašytas bendradarbiavimo susitarimas suteikia galimybę geriau koordinuoti audito strategiją ir taktiką, lanksčiau panaudoti tiek Valstybės kontrolės, tiek Tarnybos materialinius ir žmogiškuosius resursus.

Per 2011 metų rugpjūčio–rugsėjo mėnesius kartu su Valstybės kontrolės Panevėžio skyriaus darbuotojais parengta 2011 metų savivaldybės biudžeto vykdymo ataskaitų rinkinio audito strategija ir taktika ir, dalyvaujant Valstybės kontrolės 3-iojo departamento direktorei bei Panevėžio skyriaus vedėjui, pristatyta Savivaldybės administracijai ir Savivaldybės tarybos Kontrolės komiteto nariams.

Tarnyba iki šio laikotarpio atlikdavo atskirų savivaldybės biudžeto programų, biudžetinių įstaigų, akcinių bendrovių finansinius ir veiklos auditus, patikrinimus. Perėjimas prie naujų apskaitos standartų, VSAKIS sistemos diegimas ir konsoliduotų finansinių ataskaitų sudarymas pareikalavo peržiūrėti Tarnybos veiklos strategiją ir pagrindinį dėmesį skirti savivaldybės biudžeto vykdymo ataskaitų auditui atlikti ir išvada dėl konsoliduotų finansinių ataskaitų parengti. Tuo tikslu Šiaulių miesto savivaldybės 2011 metų biudžeto vykdymo ataskaitų finansinio teisėtumo auditui atlikti, Savivaldybės kontrolieriaus 2011 m. birželio 20 d. pavedimu Nr. PA-6 buvo sudaryta penkių Tarnybos darbuotojų audito grupė.

Atliekant biudžeto vykdymo ataskaitų rinkinio auditą, planavimo etape buvo susipažinta ir įvertinta Savivaldybės administracijoje 2011 metais taikoma apskaitos sistema pagal atskiras apskaitos sritis, t. y. savivaldybės biudžetui (iždui) apskaityti, Savivaldybės administracijos Apskaitos skyriaus (toliau – Apskaitos skyrius) ir Privatizavimo fondui apskaityti taikoma apskaitos sistema, pasirinkta nauja ar patikslinta prieš tai galiojusi apskaitos politika, kuri visiškai atitiktų Buhalterinės apskaitos įstatymo, Viešojo sektoriaus atskaitomybės įstatymo, Viešojo sektoriaus apskaitos ir finansinės atskaitomybės standartų (toliau – VSAFAS) ir kitų teisės aktų reikalavimus.

Apskaitos politikos (ar apskaitos vadovo) parengimo tikslas yra patvirtinti apskaitos principus, apskaitos metodus ir taisykles, skirtas ūkio subjekto apskaitai tvarkyti ir finansinėms ataskaitoms sudaryti (Buhalterinės apskaitos įstatymo 9 str. reikalavimas). Vadovaujantis nuostata, kad viešojo sektoriaus buhalterinė apskaita nuo 2010 m. sausio 1 d. tvarkoma pagal Viešojo sektoriaus apskaitos ir finansinės atskaitomybės standartų (toliau – Standartai), patvirtintų finansų ministro įsakymais, reikalavimus, reglamentuojančius apskaitos duomenų vientisumo ir patikimumo užtikrinimą rengiant ir konsoliduojant finansines ir biudžeto vykdymo ataskaitas, įstaigos vadovas turi atitinkamai parinkti ir įgyvendinti, atsižvelgdamas į konkrečias sąlygas bei veiklos pobūdį, apskaitos politiką (apskaitos vadovą).

Šiuo metu Savivaldybės administracija dar tik vykdo projektą „Finansų valdymo ir apskaitos bei atskaitomybės sistemos, atitinkančios Finansų ministerijos VSAFAS koncepciją, sukūrimas ir įdiegimas Šiaulių miesto savivaldybėje“ finansų valdymo ir apskaitos sistemai įsigyti ir įdiegti, todėl tik įgyvendinus šį projektą bus parengtas Savivaldybės apskaitos politikos vadovas.

Audito planavimo etape vertinome, kokiais teisės aktais šiuo metu vadovaujamasi tvarkant Savivaldybės administracijos, biudžeto (iždo) ir kitų išteklių fondų, turto apskaitą bei rengiant finansines ataskaitas, taip pat ir Savivaldybės 2011 metų biudžeto vykdymo ataskaitų rinkinį.

Audito metu nustatyta, kad Savivaldybės administracijos direktorius dar 2010 m. kovo 24 d. įsakymu Nr. A-305, atsižvelgdamas į finansų ministro 2009m. birželio 16 d. įsakymu Nr. IK-190 patvirtintą Viešojo sektoriaus subjektams rekomenduojamą bendrąjį sąskaitų planą, patvirtino Apskaitos skyriaus naudojamą naują sąskaitų planą, tačiau jis neapėmė visų apskaitos sričių (nebuvo detalizuojančių sąskaitų investicijų projektams, socialinei paramai, kai kuriam turtui apskaityti), todėl Savivaldybės administracijos direktoriaus 2011 m. rugpjūčio 30 d. įsakymu Nr. A-963 patvirtintas jau patikslintas Savivaldybės administracijos Apskaitos, Turto valdymo ir Socialinės paramos skyrių naudojamas sąskaitų planas.

Savivaldybės išdui ir Savivaldybės privatizavimo fondui apskaityti Sąskaitų planas patvirtintas tik Savivaldybės administracijos direktoriaus 2010 m. gruodžio 9 d. įsakymu Nr. A-1458, t. y. baigiantis metams po perėjimo prie VSAFAS apskaitos.

Buhalterinę apskaitą nuo 2010 m. sausio 1 d. pradėjus tvarkyti pagal VSAFAS reikalavimus, privalu buvo parengti ar patikslinti visas įstaigos apskaitos politikos tvarkas, kurios leistų užtikrinti, kad apskaitos duomenys atitiktų kiekvieno taikytino VSAFAS reikalavimus, būtų išsamūs ir patikimi.

Apskaitos skyriaus Apskaitos politika patvirtinta Savivaldybės administracijos direktoriaus 2007 m. birželio 13 d. įsakymu Nr. A-801, o Savivaldybės administracijos Finansų skyriaus (toliau – Finansų skyrius) (išdo, privatizavimo fondo ir kt. lėšų) apskaitai tvarkyti Apskaitos politika patvirtinta 2006 m. liepos 3 d. įsakymu Nr. A-850.

Pagal Viešojo sektoriaus atskaitomybės įstatymą, pradedant nuo 2010 metų, savivaldybių administracijos įpareigotos rengti metinių konsoliduotų finansinių ataskaitų rinkinius (suderintus su Finansų ministerija) ir pateikti Viešojo sektoriaus apskaitos ir ataskaitų konsolidavimo informacinėje sistemoje (toliau – VSAKIS) finansų ministro įsakymais nustatyta tvarka ir terminais.

Savivaldybė Viešojo sektoriaus subjektų grupių finansinėms ataskaitoms konsoliduoti sąrašą patvirtino Savivaldybės administracijos direktoriaus 2010 m. kovo 16 d. įsakymu Nr. A-244, vėliau dėl viešojo sektoriaus įstaigų skaičiaus sąraše pokyčių (reorganizuojant ir sujungiant įstaigas), kelis kartus jį tikslino. Paskutinis sąrašo, kurį sudaro 111 asignavimų valdytojų, tikslinimas buvo atliktas Savivaldybės administracijos direktoriaus 2011 m. spalio 25 d. įsakymu Nr. A-1189. Atsakingu už Šiaulių miesto savivaldybės konsoliduotų finansinių ataskaitų rinkinio sudarymą ir pateikimą (nustatyta tvarka) Finansų ministerijai ir į VSAKIS Savivaldybės administracijos direktoriaus įsakymu (2011 m. sausio 20 d. įsakymas Nr. A-66) paskyrė Finansų skyrių, tuo pačiu įsakymu paskyrė atitinkamų skyrių darbuotojus (skyrių vedėjus, pavaduotojus ir vyr. specialistus) atsakingus už ataskaitų rengimą ir pateikimą pagal lėšų šaltinių apskaitos sritis.

Audito metu pateikus pastabas, kad keičiantis Savivaldybės administracijos skyriuose darbuotojams, pareigybėms, naujai priskirtoms funkcijoms dėl apskaitos, asmenų, kuriems suteikta teisė rengti ir pasirašyti arba tik pasirašyti savivaldybės biudžeto apskaitos dokumentus, sąrašas ir jų parašų pavyzdžiai, patvirtinti Savivaldybės administracijos direktoriaus 2005 m. spalio 14 d. įsakymu

Nr. AP-390, nepakeisti. Atsižvelgęs į pastabas, Savivaldybės administracijos direktorius 2011 m. spalio 13 d. įsakymu Nr. A-1147 patvirtino Savivaldybės administracijos visų skyrių atitinkamų darbuotojų sąrašą ir jų parašų pavyzdžius, tačiau įsakyme nepatvirtintas visų Finansų skyriaus specialistų, kuriems priskirtos funkcijos ir atsakomybė pagal anksčiau minėtą įsakymą rengti konsoliduotų ataskaitų rinkinį, sąrašas ir jų parašų pavyzdžiai. Dėl nepatvirtintų atsakingų darbuotojų už atskiras apskaitos sritis parašų yra rizika, kad apskaitos dokumentai gali būti pasirašyti ne tų asmenų, o į apskaitos registrus duomenys įtraukti neteisingai ar neteisėtai.

Savivaldybės apskaitos politika, įsigaliojus VSAFAS reikalavimams, neatnaujinta, nepatvirtinti nauji apskaitos registrai ir jų formos. Savivaldybėje visi ūkiniai įvykiai ir ūkinės operacijos apskaitos registruose registruojami vadovaujantis Buhalterinės apskaitos įstatymo, finansų ministro patvirtintais apskaitos standartais bei finansų ministro patvirtinto pavyzdinio Apskaitos vadovo reikalavimais, nors tai nėra įforminta Savivaldybės teisės aktuose. Todėl 2011 metais tvarkant apskaitą pagal naujus reikalavimus bei rengiant metines biudžeto vykdymo ir konsoliduojant finansines ataskaitas, išliko rizika klaidų ir neatitikimų atsiradimo galimybei.

Atlikus aukščiausio lygio kontrolės procedūras, siekiant patikrinti, kaip užtikrinama, kad asignavimų valdytojai laikytųsi finansinės ir sąmatinės drausmės, nustatyta, kad Savivaldybės administracijoje buvo priimti sprendimai neatsižvelgus į jos finansines galimybes, kad 2011 m. gruodžio 31 d. Savivaldybės administracija jau turėjo 1090,2 tūkst. Lt kreditinių skolų (iš jų 438,5 tūkst. Lt darbo užmokesčio ir socialinio draudimo įmokų):

➤ 2011 metų sausio mėn. aukštesnės kategorijos ir kvalifikacinės klasės buvo suteiktos 20 Savivaldybės administracijos tarnautojų;

➤ 2011 metais įsteigta naujų etatų, kurių nebuvo 2010 m. (maksimalus patvirtintas Savivaldybės administracijos etatų skaičius neviršytas);

➤ 2011 metais kai kuriems darbuotojams buvo skirti didesni priedai, palyginti su 2010 metais.

Dėl šių priežasčių Savivaldybės administracijos darbo užmokesčio kreditinės skolos per 2011 metus išaugo 70 proc. (nuo 270,9 tūkst. Lt 2010 m. gruodžio 31 d. iki 461,1 tūkst. Lt 2011 m. gruodžio 31 d.).

Sprendimai dėl darbuotojų darbo užmokesčio didinimo buvo priimti neatsižvelgus į Savivaldybės finansines galimybes, į Savivaldybės tarybos sprendimu patvirtintą biudžetą (biudžete nebuvo tam tikslui numatytų ir patvirtintų asignavimų) ir į įstatymų reikalavimus – iš sutaupytų asignavimų dengti įsiskolinimus:

○ 2011 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo 14 straipsnio 2 dalies reikalavimą, kad iš sutaupytų asignavimų išlaidoms pirmiausia turi būti dengiamas įsiskolinimas;

○ Šiaulių miesto savivaldybės tarybos 2011 m. sausio 27 d. sprendimo Nr. T-1 (su pakeitimais) „Dėl Šiaulių miesto savivaldybės 2011 metų biudžeto patvirtinimo“ 7 punkto reikalavimą: iš sutaupytų asignavimų išlaidoms pirmiausia dengti įsiskolinimus.

Faktai, kad buvo priimti papildomi įsipareigojimai nesant tam numatytų asignavimų, vertintini kaip Biudžeto sandaros įstatymo 5 straipsnio, numatančio asignavimų valdytojo atsakomybę už paskirtų savivaldybės biudžeto asignavimų naudojimo teisėtumą ir ekonomiškumą, pažeidimas.

Atliekant audito procedūras, Biudžeto išlaidų sąmatos vykdymo 2011 m. rugsėjo 30 d. ataskaitos duomenimis, nustatyta, kad, mokant darbo užmokestį investicijų projektus vykdančioms asmenims, yra naudojamos Savivaldybės administracijos lėšos (11-oji Savivaldybės veiklos programa), kadangi nebuvo numatytas lėšų šaltinis, iš kurio galėtų būti finansuojamos tokios išlaidos iki tol, kol bus gautos projekto lėšos. Padarytos išlaidos darbo užmokesčiui ir socialiniam draudimui metų laikotarpiu, gavus finansavimą iš projektų, buvo atkuriamos, tačiau, Savivaldybės administracijos duomenimis, tokių neteisėtai panaudotų ir neatkurtų lėšų 2011 m. gruodžio 31 d. liko 25,4 tūkst. Lt.

IV. NUSTATYTI PAŽEIDIMAI IR NEATITIKIMAI

1. VIDAUS KONTROLĖS SISTEMOS TRŪKUMAI

Įgyvendinant Valstybės kontrolės, Finansų ministerijos, Lietuvos auditorių rūmų, Savivaldybių kontrolierių asociacijos ir Vidaus audito asociacijos patvirtintą 2011–2015 metų bendradarbiavimo programą, 2012 m. sausio 24 d. surengtas darbo grupės, sudarytos siekiant peržiūrėti skirtingų audito grandžių naudojamas viešojo sektoriaus subjektų vidaus kontrolės vertinimo metodikas ir parengti bendrus vertinimo principus, susitikimas. Susitikime kalbėta apie tai, kaip skirtingos audito grandys vertina vidaus kontrolės sistemą, jos tobulinimo galimybes, aptartas tolesnis grupės darbo planas vykdant iki 2012 metų pabaigos numatytus atlikti darbus.

Vidaus kontrolė išlieka pagrindine ir efektyviausia priemone, suteikiančia galimybę organizacijai teisėtu, optimaliausiu, ekonomiškiausiu ir rezultatyviausiu būdu įgyvendinti strateginius tikslus, veiklos planus, užtikrinti turto apsaugą, informacijos ir ataskaitų patikimumą ir išsamumą, sutartinių ir kitų įsipareigojimų tretiesiems asmenims laikymąsi bei visos su tuo susijusios rizikos valdymą. Gera vidaus kontrolės sistema rodo organizacijos brandumą ir patikimumą.

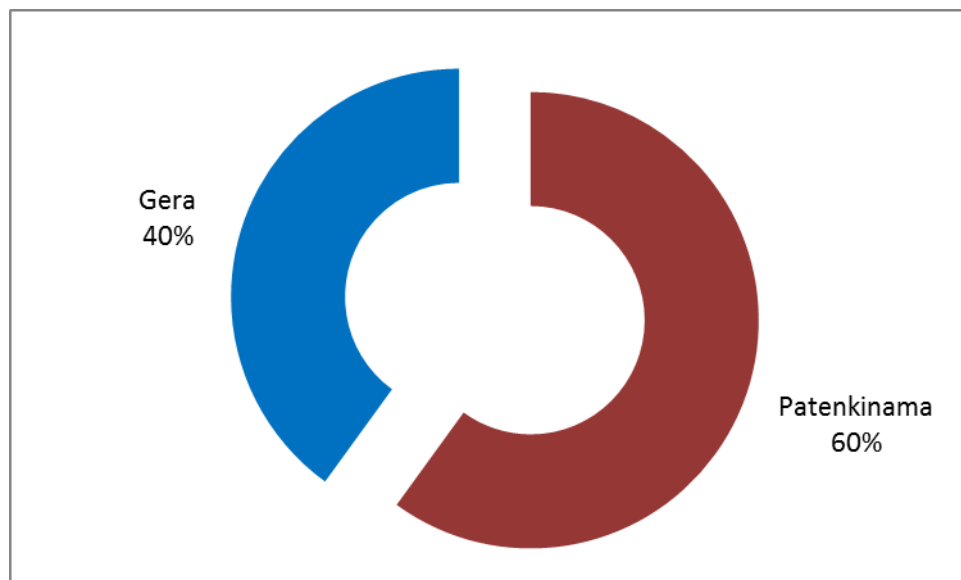
Atliekant 2010/2011 metų auditus ir patikrinimus, Savivaldybės administracija ir įstaigų vadovai žodžiu bei raštu nuolat buvo informuojami apie nustatytus vidaus kontrolės trūkumus, teisės aktų pažeidimus, kitas klaidas ir neatitikimus. Audituojamiems subjektams pateikta daugiau kaip 100 rekomendacijų. Dauguma jų buvo ištaisyta iki pateikiant galutinę audito ataskaitą ir išvadą:

- dalyje audituotų įstaigų papildytos, pakoreguotos kai kuriose įstaigose galiojusios vidaus darbo tvarkos, finansų kontrolės taisyklės, atsakingų darbuotojų pareigybų aprašymai ir kt.;

- daugelyje audituotų įstaigų patvirtinti Apskaitos registrų sąrašai, jų turinys bei forma, parengti ir patvirtinti apskaitos vadovai, apskaitos dokumentų ir apskaitos registrų saugojimo tvarkos ir kt.;
- numatytos papildomos kontrolės procedūros darbo užmokesčio, atostogų suteikimo srityje ir kt.

Pagal Viešojo sektoriaus atskaitomybės įstatymo 19 straipsnio 9 dalį apskaitos duomenys pagrindžiami turto ir įsipareigojimų inventorizavimo duomenimis, tačiau auditų metu nustatyta trūkumų įstaigose apskaitant ir inventorizuojant įstaigai priklausančių bei iš kitų subjektų laikinai priimtą saugoti ar naudoti turtą, pvz.: Kūno kultūros mokykla savo muziejaus ekspozicijoms laikinai iš kitų subjektų gauna eksponatus, tačiau jie į mokyklos apskaitą neįtraukiami. Viešojo sektoriaus subjektų rekomenduojamame bendrajame sąskaitų plane nurodyta, kad nebalansinėje sąskaitoje turi būti apskaitomas saugoti priimtas turtas siekiant užtikrinti patikimą jo kontrolę. Jovaro pagrindinėje mokykloje, nevykdant Inventorizavimo taisyklių 4, 8, 10, 18-27, 60-61 punktų reikalavimų, neinventorizuoti įstaigos įsipareigojimai, atsargos, ūkinis inventorių ir kt. buhalterinių sąskaitų likučiai.

Atliekant visos apimties finansinius auditus, buvo vertinta, kiek įstaigų sukurta vidaus kontrolės sistema atitinka teisės aktų keliamus reikalavimus, kaip jos veikimas užtikrina veiklos rizikų eliminavimą, leidžia išvengti apskaitos klaidų, iškraipymų ir turto valdymo trūkumų, ar sukurta kontrolės procedūros buvo veiksmingos ir veikė nuosekliai per visą audituotą laikotarpį. Pažymėtina, kad nė vieno audito metu vidaus kontrolė nebuvo įvertinta labai gerai (žr. 4 pav.)



4 pav. Audituotų subjektų vidaus kontrolės vertinimas

Deja, reikia pažymėti, kad geresnių vidaus kontrolės vertinimo rezultatų galima tikėtis daugiau dėmesio bendroms problemoms skiriant aukščiausiojo lygio valdymo grandyje, t. y. Savivaldybės administracijoje. Pavyzdžiui, auditų metu beveik visoms įstaigoms buvo teikti pastebėjimai dėl

ilgalaikio turto nusidėvėjimo skaičiavimo, kadangi nebuvo patvirtinta ilgalaikio turto likvidacinė vertė, kaip to reikalauja 12-ojo viešojo sektoriaus apskaitos ir finansinės atskaitomybės standarto „Ilgalaikis materialusis turtas“ 54 punkto nuostata. Laiku priėmus sprendimą dėl pavaldžių biudžetinių įstaigų likvidacinės vertės, tokios situacijos buvo galima išvengti.

Tarnybos atliekamų auditų metu nuolat nustatomi lėšų naudojimo trūkumai taip pat rodo vidaus kontrolės sistemos problemas ir netinkamą veikimą Savivaldybės administruojamuose juridiniuose subjektuose. Ne pirmus metus biudžetinės įstaigos ataskaitinius metus baigia turėdamos kreditinius (net ir darbo užmokesčio) įsiskolinimus, tačiau kai kurioms iš jų tai netrukdo per metus, nors ir nėra darbo užmokesčio ekonomijos, didinti tarnybinio atlyginimo koeficientų.

Asignavimų valdytojai privalo naudoti skirtus biudžeto asignavimus pagal nustatytą paskirtį, organizuoti iš biudžeto finansuojamų programų rengimą ir vykdymą, kontroliuoti ir vykdyti savo vadovaujamų biudžetinių įstaigų įsipareigojimus, atlikti pavaldžių įstaigų atskaitomybės analizę, užtikrinti finansinių ir statistinių ataskaitų teisingumą ir kt. Todėl asignavimų valdytojas turėtų sukurti tokią vidaus kontrolę, kuri leistų stebėti ir valdyti visą informaciją apie subjekto veiklą ir šios informacijos kaupimo procesą.

2. APSKAITOS IR ATASKAITŲ VERTINIMAS

Didelis dėmesys atliekant 2011 metų auditus buvo skiriamas audituojamų įstaigų buhalterinės apskaitos organizavimui pagal Viešojo sektoriaus apskaitos ir finansinės atskaitomybės standartus įvertinti. Savivaldybės biudžetinėse įstaigose buvo vertinamas pasiruošimas tvarkyti buhalterinę apskaitą pagal VSAFAS reikalavimus – tikrintas pradinių sąskaitų likučių iš senojo sąskaitų plano į naująjį perkėlimas, vertinta įstaigų parengta apskaitos politika ir 2010 metų apskaitos tvarkymas, tarpinių ir metinių ataskaitų rengimas. Pažymėtina, kad vienoje iš audituotų įstaigų – Aukštabalio pradinėje mokykloje – nebuvo perkelti pradiniai likučiai, kaip numatyta finansų ministro 2009 m. liepos 10 d. įsakymu Nr. 1K-224 patvirtintame Viešojo sektoriaus subjektų buhalterinių sąskaitų likučių perkėlimo tvarkos apraše, o apskaita nuo 2010 m. sausio 1 d. nebuvo tvarkoma pagal VSAFAS reikalavimus.

Pastebėtina, kad nemažai audituotų įstaigų 2011 metų pradžioje dar nebuvo patvirtinusios apskaitos politikos pagal nuo 2010 metų įsigaliojusius Viešojo sektoriaus apskaitos ir finansinės atskaitomybės standartus, kaip to reikalauja Buhalterinės apskaitos įstatymo 9 straipsnio 2 dalį, nebuvo parengti ir buhalterinės apskaitos tvarkų aprašai, detalizuojantys galimų ūkinių operacijų ir ūkinių įvykių registravimą, kaip numatyta Finansų ministerijos parengto Pavyzdinio biudžetinių įstaigų buhalterinės apskaitos vadovo Bendrųjų nuostatų 3.4 punkte.

Vienoje iš įstaigų, nesivadovaujant 12 VSAFAS „Ilgalaikis materialusis turtas“, patvirtinto finansų ministro 2008 m. gegužės 8 d. įsakymu Nr. 1K-174 (finansų ministro 2009 m. gruodžio 22 d.

įsakymo Nr. 1K-466 redakcija), 7 punktu ir Inventorizacijos taisyklių, patvirtintų Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1999 m. birželio 3 d. nutarimu Nr. 719 (su vėlesniais pakeitimais) 19, 66, 68 punktų reikalavimais, kaip atsargos inventorizuota ir apskaityta 6,5 tūkst. Lt vertės ilgalaikio materialaus turto.

Keliose audituotose įstaigose (lopšeliuose-darželiuose ir mokyklose) buvo nustatyti Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybių biudžetų pajamų ir išlaidų klasifikacijos, patvirtintos finansų ministro 2003 m. liepos 3 d. įsakymu Nr. 1K-184 (su vėlesniais pakeitimais), 2.7.3 punkto nuostatų nesilaikymo atvejai, kai lėšos darbo užmokesčiui ir įvairioms išlaidoms ne visada teisingai klasifikuojamos pagal ekonominės klasifikacijos kodus, ir todėl biudžeto sąmatos vykdymo ataskaitose pateikiamos ne visiškai teisingai.

Buhalterinės apskaitos ir ataskaitų klaidos rodo, kad savivaldybės biudžetinėse įstaigose išlieka buhalterijų kvalifikacijos tobulinimo, centralizuoto buhalterinės apskaitos proceso kuravimo, VSAFAS ir VSAKIS įdiegimo vėlavimo dėl šių sistemų sudėtingumo problemų.

3. SAVIVALDYBĖS BIUDŽETO PAJAMŲ PLANO VYKDYMO PROBLEMOS

2011 metų pradžioje buvo vertinta Savivaldybės administracijos skyrių vykdomų biudžeto pajamų administravimo atitiktis galiojantiems teisės aktams, rinkliavų surinkimo vidaus kontrolė, taikomi apskaitos principai, paskirstyta atsakomybė tarp atsakingų skyrių ar darbuotojų. Patikrinimo metu nustatyta nemažai pajamų reglamentavimo, kontrolės ir administravimo neatitikimų:

- Išorinės reklamos įrengimo Šiaulių mieste taisyklės nebeatitiko ūkio ministro 2011 m. kovo 4 d. įsakymu Nr. 4-121 pakeistų Išorinės reklamos įrengimo tipinių taisyklių;
- nepilnai vykdytos Savivaldybės tarybos 2010 m. rugsėjo 30 d. sprendimu Nr. T-266 patvirtinto Mažmeninės prekybos alkoholiniais gėrimais prekybos ir viešojo maitinimo įmonėse licencijų išdavimo tvarkos aprašo nuostatos ir paraiškos licencijai gauti, licencijos ir kitos formos nepatvirtintos Savivaldybės administracijos direktoriaus;
- Savivaldybės administracijoje nebuvo užtikrintas planuojamų įplaukų už licencijų išdavimą pagrindimas, nenumatytos vidaus kontrolės procedūros ir nepaskirti darbuotojai, atsakingi už licencijų ir leidimų išdavimą;
- nebuvo reglamentuotas tinkamas pareigų atskyrimas tarp Vietinės rinkliavos už leidimo atlikti kasinėjimo darbus skaičiavimo, leidimų išdavimo, tolimesnio pareiškėjų įsipareigojimų vykdymo kontrolės, nes leidimus išduoda, rinkliavos dydį apskaičiuoja, priima kitus sprendimus, susijusius su leidimų išdavimu, vienas atsakingas darbuotojas. Be to, ši nuolatinio pobūdžio funkcija nebuvo įrašyta į atsakingo darbuotojo pareigybės aprašymą, ir nepriskirta jokia atsakomybė nustatant

rinkliavą už leidimo atlikti kasimo darbus savivaldybės viešojo naudojimo teritorijoje, nereglamentuota leidimų išdavimo ir jų apmokėjimo tvarka;

- dėl lėšų stygiaus jau 2 metai nebeskiriama vietinės rinkliavos už gyvūnų (šunų, kačių) registravimą ir laikymą daugiabučiuose namuose lėšų tikslinėms gyvūnų globos bei priežiūros programoms įgyvendinti. Be to, vadovaudamasi Rinkliavų įstatymu ir atsižvelgdama į faktišką paslaugų teikimo išlaidų padidėjimą ar sumažėjimą, Savivaldybės taryba gali kartą per metus indeksuoti rinkliavos dydžius. Rinkliavos dydžiai per 2008, 2009, 2010 ir 2011 metus nebuvo tikslinti.

Pagal Savivaldybės kontrolieriaus pavedimą Nr. PA-23 buvo atliktas Šiaulių miesto savivaldybės pajamų straipsnio „Pajamos iš baudų ir konfiskacijos“ ribotos apimties auditas ir 2011 m. vasario 28 d. Savivaldybės administracijos direktoriui pateikta ataskaita su rekomendacijomis. Audito metu nustatyta, kad ši veikla reglamentuota Savivaldybės administracijos direktoriaus įsakymų, tačiau nepakankamai vykdoma ir kontroliuojama. Savivaldybės administracijos direktoriaus 2009 m. rugsėjo 14 d. įsakymu Nr. A-1075 „Dėl administracinių teisės pažeidimų protokolų surašymo“ patvirtintas Šiaulių miesto savivaldybės administracijos skyrių, kuriuose esantys valstybės tarnautojai turi teisę surašyti administracinių teisės pažeidimų protokolus, sąrašas. Nors visi skyrių vedėjai su įsakymu buvo supažindinti pasirašytinai, tačiau kai kurie skyriai įsakymo visai nevykdė, kai kurie vykdė ne visiškai. Be to, įsakymo priedas, patvirtinus Savivaldybės administracijos struktūros pokyčius, neatitinka kitų teisės aktų, todėl jį reikia pakeisti ir papildyti. Taip pat Savivaldybės administracijoje nėra atsakingo asmens, kuriam būtų priskirta pagal pajamų klasifikacijos kodą 1.4.3 kuravimo dėl nesumokėtų administracinių baudų išieškojimo funkcija.

Tinkamo administravimo ir biudžeto pajamų planavimo būtinybė išryškėjo ir kito patikrinimo, kurio tikslas įvertinti Šiaulių miesto savivaldybės 2010 metų biudžeto pajamų iš nekilojamojo turto mokesčio vykdymą, metu. Savivaldybės administracija, teikdama 2011 metų biudžeto projektą, numatė ir Savivaldybės tarybai (2011 m. sausio 27 d. sprendimas Nr. T-1) teikė tvirtinti biudžeto pajamas iš nekilojamojo turto mokesčio – 11500 tūkst. Lt, t. y. 1094,4 tūkst. Lt, arba 11 proc. didesnes nei 2010 metų pajamos.

2011 metų biudžeto pajamų planas iš nekilojamojo turto mokesčio buvo nepagrįstai paaukštintas, kadangi:

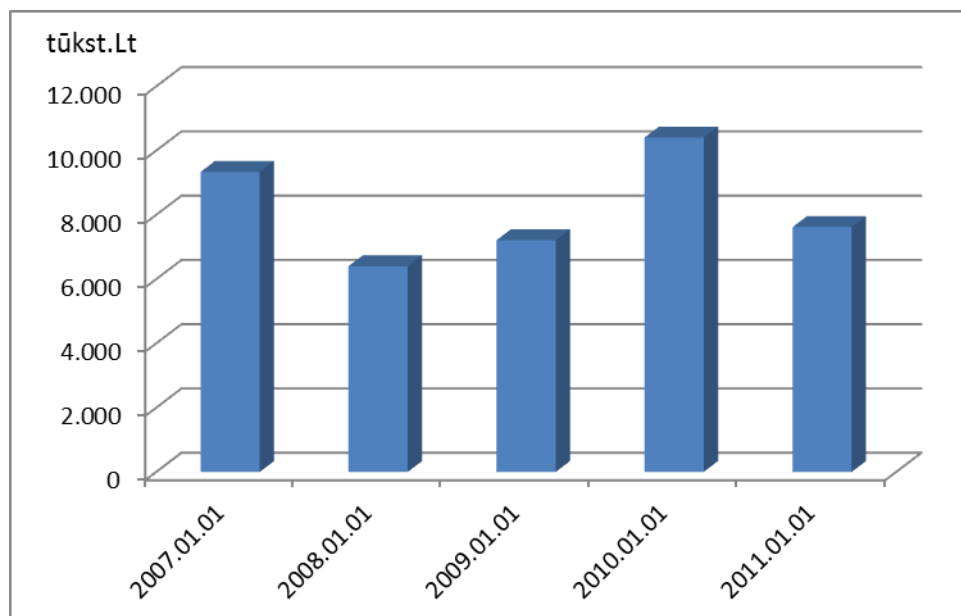
- neatsižvelgta į nekilojamojo turto mokestinės vertės pasikeitimus nuo 2011 m. sausio 1 d., įsigaliojus naujiems statinių verčių žemėlapiams, kai, Valstybinės mokesčių inspekcijos duomenis, deklaruota nekilojamojo turto vertė 2011 m. sausio 1 d. sumažėjo 14 proc. (nuo 1661 mln. Lt iki 1424 mln. Lt), palyginti su 2010 m. sausio 1 d. duomenimis;
- neatsižvelgta į Finansų ministerijos planuotą Šiaulių miesto savivaldybės 2011 metų biudžeto pajamų iš nekilojamojo turto mokesčio surinkimo planą;

- neįvertinta tai, kad Savivaldybės tarybos 2010 m. sausio 28 d. sprendimu Nr. T-5 „Dėl nekilnojamojo turto mokesčio, žemės mokesčio ir nuomos mokesčio už valstybinę žemę lengvatų asmenims, rėmusiems kultūrą ir sportą“ negaunama dalis biudžeto pajamų;

- neįvertinta tai, kad Savivaldybės tarybos 2010 m. lapkričio 25 d. sprendimu Nr. T-338 „Dėl teritorijos, kurioje reguliuojama ekonominė plėtra, mokesčių koregavimo koeficientų nustatymo bei jų taikymo“ Šiaulių miesto bulvare ir jo prieigose – teritorijoje, kurioje yra didžiausios vertės nekilnojamasis turtas, mažinamas nekilnojamojo turto mokesčio tarifas.

Šiaulių miesto savivaldybės taryba 2011 metais priėmė sprendimus dėl juridinių asmenų atleidimo nuo 216,8 tūkst. Lt nekilnojamojo turto mokesčio. Pagal VMI informaciją, ankstesniais metais dėl tokių sprendimų negauta savivaldybės biudžeto pajamų: 26,1 tūkst. Lt – 2009 m., 36,6 tūkst. Lt – 2010 m.

Biudžetas per 2011 metus gavo 7616,4 tūkst. Lt pajamų iš Nekilnojamojo turto mokesčio, o tai 27 proc. mažiau, nei surinkta 2010 metais (5 pav.).



5 pav. Nekilnojamojo turto mokesčio surinkimas

Ataskaitoje nurodyta, kad problemiška taikyti Savivaldybės tarybos 2010 m. lapkričio 25 d. sprendimu Nr. T-338 „Dėl teritorijos, kurioje reguliuojama ekonominė plėtra, mokesčių koregavimo koeficientų nustatymo bei jų taikymo“ nustatytus nekilnojamojo turto mokesčio tarifo koregavimo koeficientus atskiriems turto vienetams pagal adresus ir įvertinti lengvatoms gauti teikiamų duomenų teisingumą. Nekilnojamojo turto mokesčio administravimas pakankamai sudėtingas, todėl būtinas gerai apgalvotas ir išsamus šio proceso reglamentavimas numatant bendradarbiavimą su mokesčius administruojančiomis valstybės institucijomis, vykdant įvairias kontrolės priemones, nustatant pasikeitimo informaciją tvarką ir terminus. Pažymėtina, kad 2011 metais jau buvo priimti trys sprendimai, keičiantys Savivaldybės tarybos 2010 m. lapkričio 25 d. sprendimą Nr. T-338. Tai rodo, kad lengvatos verslui, taikant mokesčių koregavimo koeficientus, sunkiai reglamentuojamos ir

Savivaldybės tarybos sprendimų parengimas reikalauja ypač aukštos atsakingų darbuotojų kvalifikacijos ir kompetencijos. Dėl tokio reglamentavimo sunku išvengti galimybių neteisėtai pasinaudoti nekilnojamojo turto mokesčio lengvata, kadangi vidaus kontrolės procedūros Savivaldybės teisės aktų nereglamentuotos. Dėl Savivaldybės tarybos sprendimų, kuriais suteikiamos mokesčių lengvatos verslo įmonėms vykdymo, Lietuvos Respublikos konkurencijos tarnyba 2011 metais gavo ne vieną skundą, su prašymais įvertinti galimus Konkurencijos įstatymo pažeidimus.

Atlikus patikrinimą, 2011 m. vasario 22 d. buvo pabaigtas Šiaulių miesto savivaldybės 2010 metų biudžeto pajamų eilutės 1.4.1.4.1. „Nuomos mokestis už valstybinę žemę ir valstybinius vidaus vandens telkinius“ mokesčio mokėtojų apskaitos valdymo vertinimas ir pateikta ataskaita. Tai vienas iš biudžeto pajamų straipsnių, kurį administruoja pati Savivaldybė ir kuris reikšmingas biudžeto pajamų surinkimui. Tai Savivaldybė atlieka nuo 2003 m. sausio 1 d. Per laiką iki 2011 metų buvo atliktas 2007 metų žemės nuomos mokesčio biudžeto pajamų ribotos apimties finansinis auditas, 2009 metų I pusmečio rezultatų ir 2010 metų žemės nuomos mokesčio surinkimo vertinimas. Visi vertinimai atskleidė, kad didžiausią įtaką šio mokesčio surinkimui per keletą paskutinių metų turi šio mokesčio administravimo trūkumai ir nepakankamai efektyvi vidaus kontrolė.

Žemės nuomos mokesčio surinkimo į biudžetą 2010 metų planas buvo 5000,0 tūkst. Lt, surinkta 4158,8 tūkst. Lt, arba 83, 2 proc., o 2011 metų žemės nuomos mokesčio surinkimo planas buvo 4100,0 tūkst. Lt, surinkta 4144,1 tūkst. Lt, arba planas įvykdytas 101,1 proc. Surinkimas galėjo būti geresnis, tačiau Savivaldybės taryba savo sprendimais nuo žemės nuomos mokesčio atleido fizinių ir juridinių asmenų 2010 metais už 458,1 tūkst. Lt, 2011 metais už 402,4 tūkst. Lt. Dalis fizinių ir juridinių asmenų laiku nesumoka arba iš viso nemoka žemės nuomos mokesčio, todėl mokesčio nepriemoka nuo 1100,4 tūkst. Lt (2007 m. sausio 1 d.) išaugo iki 3965,3 tūkst. Lt (2012 m. sausio 1 d.) arba 3,6 karto. Pažymėtina, kad atliktų auditų ir patikrinimų teiktos rekomendacijos turėjo įtakos gerinant žemės nuomos mokesčio surinkimą ir ruošiant nemokančių žemės nuomos mokesčio asmenų bylas teismui (bent jau stabilizuojant padėtį): 2009 metais teismui buvo paruošta 14 išieškojimo teisme bylų, 2010 metais 27 bylos ir 2011 metais 59 bylos dėl 686,9 tūkst. Lt sumos. Per 2011 metus išieškota 527,0 tūkst. Lt. Ataskaitoje buvo nurodyta, kad Žemės nuomos mokesčio valdymą reglamentuojantis Savivaldybės tarybos 2010 m. balandžio 29 d. sprendimas Nr. T-116 „Dėl Nuomos mokesčio už valstybinę žemę nustatymo, administravimo ir mokėjimo taisyklių“ ne visiškai atitiko galiojančius teisės aktų reikalavimus ir neužtikrino, kad šis mokestis būtų laiku sumokėtas ar išieškota nepriemoka, taip pat nurodyti kiti mokesčio surinkimo vidaus kontrolės ir efektyvaus administravimo trūkumai.

4. TURTO VALDymo TRŪKUMAI

Atlikus Šiaulių miesto savivaldybei perduotų, apskričių pavaldumui priskirtų šešių biudžetinių įstaigų ribotos apimties finansinius auditus, buvo įvertintas ilgalaikio materialiojo ir nematerialiojo

turto, kurio vertė 2010 m. birželio 30 d. duomenimis – 22 704,5 tūkst. Lt, perėmimo Savivaldybės nuosavybės ir vėliau perdavimo įstaigoms patikėjimo teise procesas ir apskaita. Šių auditų metu buvo nustatyti trūkumų organizuojant ir vykdant turto perėmimą iš valstybės, kai dalis valstybei priklausančio ir įstaigų naudojamo turto nebuvo perimta:

- nebaigta statyba – 798,0 tūkst. Lt (Šiaulių miesto savivaldybės sutrikusio vystymosi kūdikių namai);
- autobusas „Mercedes Benz Sprinter 311“ – 103,8 tūkst. Lt (Šiaulių „Ringuvos“ specialioji mokykla);
- kompiuterio technika – 6,9 tūkst. Lt (Šiaulių sanatorinė mokykla).

Be to, Savivaldybės teisės aktuose nurodytos turto ir jo nusidėvėjimo vertės neatitiko apskaitos duomenų, ir dėl to įstaigos, vadovaudamosi 12-ojo VSAFAS „Ilgalaikis turtas“ nuostatomis, negalėjo apskaityti turto ir sudaryti teisingų finansinių ataskaitų.

Atkreiptinas dėmesys į tai, kad Savivaldybės administracijos direktorius dėl Tarnybos teiktų rekomendacijų turto valdymo trūkumams pašalinti įgyvendinimo planuose nurodė, jog Savivaldybės administracijos Turto valdymo skyrius (toliau – Turto valdymo skyrius) neturi tinkamos ilgalaikio turto apskaitos programos, didžioji dalis darbo atliekama rankiniu būdu, todėl išlieka rizika, kad ir ateityje turto valdymo ūkiniai įvykiai ir ūkinės operacijos bus apskaityti netinkamai.

2011 metais teikta Išvada dėl ataskaitos apie Savivaldybei nuosavybės teise priklausančią turtą ir patikėjimo teise valdomą valstybės turtą apibendrino auditų metu nustatytus turto valdymo trūkumus. Šioje išvadoje nurodyti trūkumai, dėl kurių Savivaldybės turto ataskaitoje „Nefinansinis turtas“ (eilės Nr. 4000, 2 skiltis) balansinė vertė ataskaitinių metų pabaigoje parodyta 565 tūkst. Lt didesnė. Atsižvelgiant į 2010 metais teiktus, tačiau neįgyvendintus siūlymus bei viešojo sektoriaus ir finansinės atskaitomybės standartų reikalavimus, rekomenduota patikslinti Šiaulių miesto savivaldybės tarybos 2009 m. gruodžio 17 d. sprendimu Nr. T-384 patvirtinto Šiaulių miesto savivaldybės turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo tvarkos aprašą, imtis priemonių, kad ataskaitose pateikti statistiniai duomenys atitiktų nustatytus reikalavimus, patikslinti Savivaldybės turto ataskaitos ir Valstybės turto ataskaitos statistinius duomenis.

5. SAVIVALDYBĖS SKOLINIŲ ĮSIPAREIGOJIMŲ IR KREDITINĖS SKOLOS PROBLEMAS

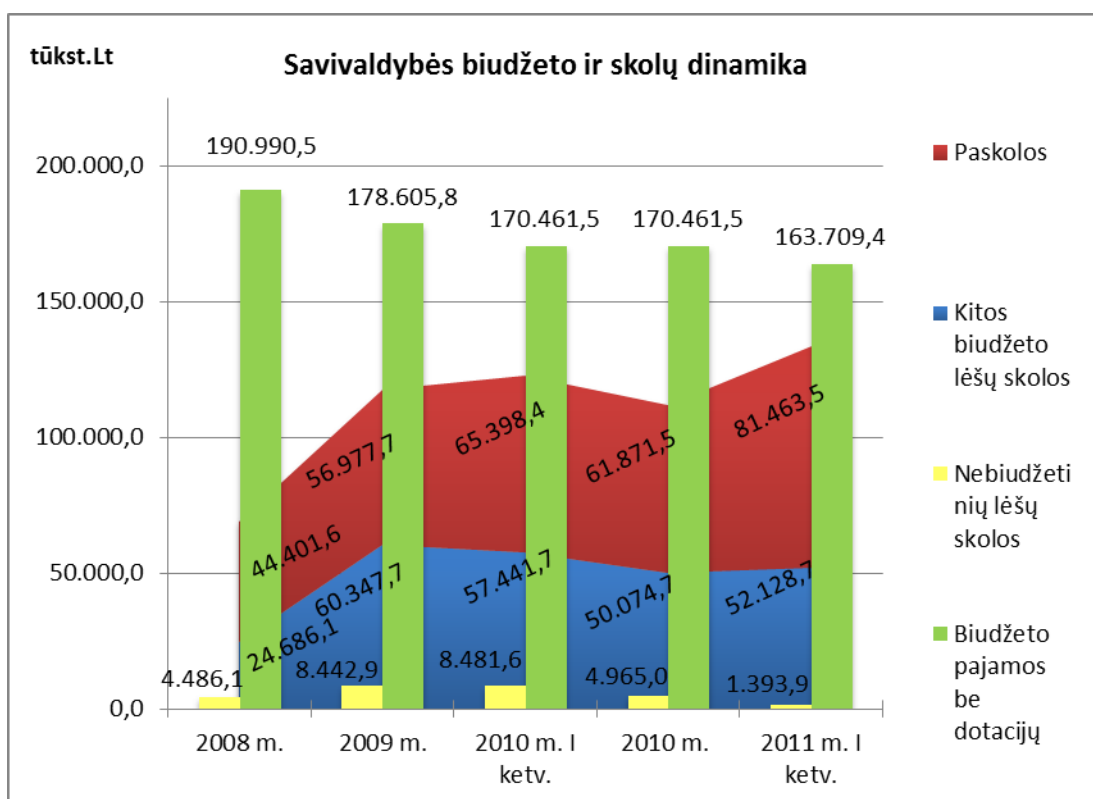
2008 metų pabaigoje Tarnyba atliko Šiaulių miesto savivaldybės 2008 m. rugsėjo 30 d. kreditinio įsiskolinimo patikrinimą, kurio metu buvo vertintas kreditinio įsiskolinimo dydžio pasikeitimas bei Savivaldybės administracijos numatyti įsiskolinimo padengimo būdai ir galimybės. Šioje ataskaitoje buvo nurodyti biudžeto lėšų valdymo problemos ir trūkumai, rekomenduota

numatyti biudžeto išlaidų mažinimo priemonės, išanalizuoti kreditinių skolų susidarymą ir jų padengimo galimybes, numatyti kontrolės priemonės lėšoms planuoti ir naudoti, mokesčiams administruoti, sutartims sudaryti bei pagal jas prisiimtiems išsipareigojimams vykdyti. Politiniai sprendimai dėl daugelio rekomendacijų tuo metu nebuvo pilnai įgyvendinti.

Vadovaujantis audito metodika, nustatytomis rizikomis ir vykdant poauditinę veiklą, 2011 metų II ketvirtį buvo atliktas Šiaulių miesto savivaldybės 2011 m. kovo 31 d. kreditinio įsiskolinimo vertinimas.

Pagal Finansų ministerijos interneto svetainėje (www.finmin.lt) paskelbtus duomenis, Šiaulių miesto savivaldybė tarp dešimties Lietuvos miestų savivaldybių buvo antroje vietoje po Vilniaus miesto pagal ilgalaikių kreditinių įsiskolinimų dydį ir trečioje vietoje po Vilniaus ir Druskininkų pagal paskolų procentinį lygį.

Biudžeto pajamų ir skolų santykis tolydžio didėjo ir, 2011 m. kovo 31 d. duomenimis, savivaldybės biudžeto lėšų skolos (įvertinus 2011 m. vasario mėn. Savivaldybės tarybos priimtus sprendimus dėl 13 631 tūkst. Lt paskolų ėmimo) sudarė 82 proc. savivaldybės biudžeto pajamų (be dotacijų); skoliniai išsipareigojimai (paskolos) išaugo beveik dvigubai: nuo 44 401,6 tūkst. Lt (2008-12-31) iki 81 463,5 tūkst. Lt (2011-03-31, įvertinus 2011 m. vasario mėn. Savivaldybės tarybos sprendimais planuojamas imti 13 631 tūkst. Lt paskolas) (žr. 6 pav.).



6 pav. Savivaldybės biudžeto pajamų (be dotacijų) ir skolų palyginimas 2008–2011 m.

* paskolos įvertinus 2011 m. vasario mėn. Savivaldybės tarybos priimtus sprendimus dėl 13 631 tūkst. Lt paskolų ėmimo

Patikrinimo ataskaitoje pateikta informacija apie viršplaninių pajamų naudojimą nesivadovaujant Savivaldybės tarybos sprendimo dėl 2010 metų biudžeto patvirtinimo nuostatomis, valstybės biudžeto dotacijų grąžinimą, sutarčių pasirašymą viršijant patvirtintus asignavimus ir kt. rodo, kad Savivaldybėje finansiniai srautai nepakankamai efektyviai valdomi, o sukurtos vidaus kontrolės procedūros neužtikrina teisėto, ekonomiškai ir rezultatyvaus savivaldybės / valstybės biudžeto lėšų naudojimo:

- 2011 m. kovo 8 d. pasirašyta Reikalavimo teisės perleidimo sutartis Nr. SŽ-202, kuria buvo pažeistos Biudžeto sandaros įstatymo 10 straipsnio 1 dalies 1 punkto nuostatos, kad savivaldybės gali imti ilgalaikes paskolas tik investicijų projektams finansuoti;

- aiškinamajame rašte dėl Šiaulių miesto savivaldybės 2010 metų biudžeto įvykdymo ataskaitos pateikta informacija, kad paskolų lėšos naudotos remonto darbams, rodo, jog nesilaikyta Biudžeto sandaros įstatymo 10 straipsnio 1 dalies 1 punkto nuostatos, kur numatyta, kad ilgalaikės paskolos naudojamos tik investicijų projektams finansuoti, kurie turėtų sukurti ilgalaikį turtą ar jį padidinti (Investicijų įstatymo 4 str. 1 d. 3 p.);

- nepasiektas planuotas rezultatas panaudojant 8,8 mln. Lt paskolų lėšų (už paskolas jau mokamos palūkanos), kadangi ši suma 2010 metų birželio–rugpjūčio mėnesiais sumokėta žemės savininkams atlyginti nuostolius, o detaliojo plano parengimo procedūros teismo yra sustabdytos ir neaišku, ar planas bus iš naujo patvirtintas;

- Savivaldybės kreditinės skolos (išlaidoms) iš dalies dengiamos paskolų sąskaita, vykdomos kai kurias Savivaldybės strateginio veiklos plano programas, nepakankamai ieškoma kitokių taupymo ir skolų mažinimo būdų;

- 2010 metais buvo papildomai gauta 30 mln. Lt neplanuotų pajamų (negautų pajamų ir bendrosios dotacijos kompensacijos, viršplaninės pajamos), tačiau skolos per metus sumažėjo tik 5,4 mln. Lt. Jokių kitų efektyvių priemonių, išskyrus papildomai gautų lėšų dalies skyrimą skolos dengti, Savivaldybės administracija nesiėmė, nors 2010 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatyme ir Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarime „Dėl 2009 metų savivaldybių biudžetų negautų pajamų kompensavimo ir bendrosios dotacijos kompensacijų“ savivaldybių taryboms pasiūlyta, kad savivaldybių biudžetų gautos viršplaninės pajamos pirmiausia būtų naudojamos įsiskolinimui už suteiktas paslaugas ir atliktus darbus padengti;

- abejotini sprendimai dėl lėšų skyrimo privatiems sporto klubams remti, kai Savivaldybė yra antroje vietoje tarp Lietuvos miestų pagal ilgalaikių kreditinių skolų dydį;

- tokie faktai, kaip biudžeto lėšų grąžinimas valstybės biudžetui: 2009 m. – 2,4 mln., 2010 m. – 4,2 mln. Lt taip pat rodo, kad buvo nepakankamai valdomi finansiniai srautai, neužtikrintas valstybės / savivaldybės biudžeto lėšų teisėtas ir ekonomiškai naudingas naudojimas.

Pastebėtina, kad didžiausia dalis skolų už prekes ir paslaugas – įsiskolinimai už komunalines paslaugas: 19 916,9 tūkst. Lt (2011 m. kovo 31 d.) – tai skolos AB „Šiaulių energija“. Pagal AB „Šiaulių energija“ vartotojų struktūrą, savivaldybės biudžetinės įstaigos suvartojo tik 13,4 proc. parduodamos šilumos energijos, o jų skolos sudarė 40 proc. visų vartotojų skolų. Pagrindinė problema dėl skolų didėjimo AB „Šiaulių energija“ iš esmės nesprendžiama, skolų dengimas vis keliamas į ateitį, taip sukeltas finansines problemas savivaldybės įmonei, kuri turi nuolat skolintis – kyla grėsmė savivaldybės įmonės kitų projektų vykdymo tęstinumui. Skolinimasis didina šilumos kainą, kurią turi mokėti visi vartotojai ir tie, kurie tvarkingai atsiskaito už paslaugas. Antra problema ta, kad kai kurios biudžetinės įstaigos nesilaiko finansinės drausmės ir asignavimus, skirtus šildymui, naudoja ne pagal nustatytą paskirtį. Apribojimai išlaidoms, numatyti Savivaldybės tarybos 2011 m. sausio 27 d. sprendime Nr. T-1 „Dėl Šiaulių miesto savivaldybės 2011 m. biudžeto patvirtinimo“ nebuvo pakankamai veiksmingi, todėl patikrinimo metu buvo nurodyta didelė tikimybė, kad skolos AB „Šiaulių energija“ metų pabaigoje ne tik nesumažės, bet dar ir išaugs.

Palyginus 2011 metais patvirtintas savivaldybių biudžetų pajamas su pajamomis, prognozuojamomis pagal metodiką, patvirtintą Savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatymu, Šiaulių miesto savivaldybės biudžetas „išpūstas“ daugiausiai (žr. 2 lentelės 6 skilt.).

2 lentelė

Eil. Nr.	Savivaldybė	Patvirtintos savivaldybės biudžeto pajamos (be dotacijų)	2011 m. prognozuojamos pajamos pagal Metodikos įstatymą	Skirtumas tarp patvirtintų savivaldybių biudžeto pajamų ir pajamų pagal Metodikos įstatymą /3-4/	
				suma, tūkst. Lt	proc.
1	2	3	4	5	6
1	Vilniaus miesto	555913,9	464137	91776,9	16,5
2	Alytaus miesto	71235,5	49989	21246,5	29,8
3	Kauno miesto	454502,7	356145	98357,7	21,6
4	Klaipėdos miesto	238284,5	178896	59388,5	24,9
5	Marijampolės miesto	63970,1	50464	13506,1	21,1
6	Panevėžio miesto	113442,1	85187	28255,1	24,9
7	Šiaulių miesto	163079,4	104513	58566,4	35,9

Šaltinis: www.finmin.lt, savivaldybių biudžetai (5, 6 skilt. skaičiavimai atlikti Tarnybos)

Atliekant patikrinimą nepavyko išsiaiškinti, kokiais duomenimis rėmėsi ir kokius pajamų šaltinius turėjo galvoje Savivaldybės administracija, planuodama 2011 metų savivaldybės biudžeto pajamas. Savivaldybės biudžeto pajamos buvo suplanuotos reikšmingai didesnės, palyginti su VMI patvirtintu Šiaulių miesto savivaldybės 2011 metų pajamų surinkimo planu, todėl atsižvelgiant į skolų vertinimo metu išsakytas pastabas, Savivaldybės tarybos 2011 m. rugpjūčio 25 d. sprendimu Nr. T-208 „Dėl Šiaulių miesto savivaldybės tarybos 2011 m. sausio 27 d. sprendimo Nr. T-1 „Dėl Šiaulių miesto savivaldybės 2011 metų biudžeto patvirtinimo“ pakeitimo“ 2011 metų biudžeto pajamų ir asignavimų planas buvo sumažintas 16 921,1 tūkst. Lt (didžiąja dalimi išlaidų apmokėjimas nukeltas į kitus

biudžetinius metus). Tai neišsprendė, o dar labiau pagilino Savivaldybės skolinių įsipareigojimų problemą, kadangi pagal patikrinimo metu surinktus duomenis apie galiojančius teisės aktus ir Savivaldybės pasirašytas sutartis 2013 metais Savivaldybės grąžintinų skolų dydis būtų beveik 25 mln. Lt, neskaitant susidarysiančių kreditinių skolų vykdant Savivaldybės strateginio veiklos plano programas. Dėl šių priežasčių, skolinantis ir prisiimant naujus įsipareigojimus, reikėtų labai atsakingai įvertinti savivaldybės biudžeto finansines galimybes.

6. VIEŠŲJŲ PIRKIMŲ ĮSTATYMO PAŽEIDIMAI

Auditų metu buvo vertinamas ir Viešųjų pirkimų įstatymo nuostatų laikymasis, vidaus kontrolės procedūrų sukūrimas siekiant užtikrinti, kad prekės ar paslaugos būtų įsigyjamos priimtinomis kainomis, būtų paskirti už pirkimus atsakingi asmenys ir kt.

Nustatyta, kad atskirose įstaigose (Jovaro pagrindinė mokykla, Rėkyvos pagrindinė mokykla) Supaprastintų viešųjų pirkimų taisyklės nebuvo pakeistos, 2010 metais pasikeitus Viešųjų pirkimų įstatymo kai kurioms nuostatoms, pirkimai vykdyti nesilaikant minėto įstatymo reikalavimų dėl tiekėjų apklausos dokumentavimo, galiojančių prekių ir paslaugų rinkos kainų analizės, nepriimtinių kainų ribų, prekių ir paslaugų pirkimo sutarčių ir t. t.: pvz., kai kurios sudarytos sutartys per metus buvo keičiamos didinant prekių kainas, nenurodytas paslaugos mokestis, galiojimo laikotarpis ar kitos būtinos sutarties sąlygos.

Keliuose audituotuose subjektuose (Kūno kultūros mokykla, SĮ Šiaulių oro uostas) nustatyta atvejų, kai sudarytos sutartys ir nupirkta paslaugų neatlikus Viešųjų pirkimų įstatyme ir subjektų patvirtintose Supaprastintų viešųjų pirkimų taisyklėse nustatytų viešųjų pirkimų procedūrų, todėl nebuvo galima patvirtinti, kad lėšos panaudotos pilnai laikantis skaidrumo, racionalumo ir ekonomiškumo principų.

Atliekant auditą savivaldybės įmonėje nustatyti įmonės viešųjų pirkimų reglamentavimo ir įvykdytų pirkimų dokumentavimo trūkumai (nepatvirtintas komisijos darbo reglamentas, pirkimų planavimo ir inicijavimo tvarka, įstatymo neatitinkančios kai kurios tiekėjų apklausą reglamentuojančios nuostatos, nešališkumo deklaracijų ir konfidencialumo pasižadėjimų trūkumai), todėl kai kurie pirkimai galėjo vykti ne visiškai laikantis skaidrumo principų.

7. INVESTICIJŲ PROJEKTŲ VYKDYMO VALDYMAS

Atlikto Šiaulių miesto savivaldybės, biudžetinių įstaigų, kontroliuojamų įmonių, viešųjų įstaigų, kurių savininkė ar dalininkė yra Savivaldybė, investicijų projektų valdymo vertinimo metu buvo nustatyta nemažai trūkumų planuojant, vertinant, valdant, sisteminant informaciją apie savivaldybės vykdomus investicijų projektus.

Konstatuota, kad strateginio ir operatyvinio planavimo, projektų rengimo bei įgyvendinimo procesuose dalyvauja, o kartu ir atsakomybę pasidaliję daug įvairių Savivaldybės struktūrinių padalinių, kolegialių darinių: tarybų, grupių, didelė informacijos šaltinių sklaida. Visa tai mažina galimybes operatyviai susipažinti su informacija, ją įvertinti, susisteminti, didina riziką, kad informacija gali būti prarasta.

Rengiant, įgyvendinant, koreguojant investicijų projektus ir Investicijų programą, teikiant Strateginio veiklos plano (toliau – SVP) programų įgyvendinimo ataskaitas, ne visada buvo vadovaujamosi Savivaldybės tarybos sprendimais ir Savivaldybės administracijos direktoriaus įsakymais patvirtintų lokalių teisės aktų nuostatomis.

Kai kurių 2009–2010 metais Savivaldybės tarybai teiktų sprendimų dėl naujų investicijų projektų įtraukimo į strateginį veiklos planą (toliau – SVP), vykdomų projektų ir jų biudžetų koregavimo, projektai nebuvo suderinti su Strateginės plėtros taryba (toliau – SPT). Tikslinant savivaldybės biudžetą, Investicijų programa SPT posėdžiuose nebuvo tikslinama. Buvo nurodyti lėšų valdymo trūkumai, kai koreguojant projektų biudžetus nebuvo informuojamas ir sprendimo nepriimdavo nei Savivaldybės administracijos direktorius, nei sudaryta komisija, o dėl ES projekto parengimo trūkumų išlaidos buvo pripažintos netinkamomis ir jas turėjo padengti Savivaldybė iš savo biudžeto. Projektų apskaita tvarkoma pagal atskiras programas, todėl nebuvo apibendrintos susistemintos informacijos apie Investicijų programos finansavimą, lėšų poreikį ir panaudojimą metų laikotarpiu. Taip pat atskiri projektų finansų valdymo reglamentavimo aspektai „išbarstyti“ tiek po atskirus Savivaldybės tarybos sprendimus ar Savivaldybės administracijos direktoriaus įsakymais patvirtintus aprašus, tiek po tarpinių institucijų įsakymais patvirtintus projektų finansavimo sąlygų aprašus. Už ES struktūrinių fondų lėšų panaudojimą atsiskaitoma paramos teikėjams / įgyvendinančioms institucijoms teikiant jų norminiais teisės aktais nustatytų formų ataskaitas atskirai pagal kiekvieną projektą, o Savivaldybės administracijos Ekonomikos skyriui (toliau – Ekonomikos skyrius) kas pusmetį teikiant Metinės investicijų programos rengimo tvarkos apraše nurodytas tarpines ataskaitas ir galutinę Šiaulių miesto savivaldybės 20... metų ... ketvirčio investicijų programos įvykdymo ataskaitą apie faktinį investicijų projektų įgyvendinimą (taip pat ir panaudotus asignavimus pagal kiekvieną šaltinį). Trūko vieningo investicijų projektų lėšų apskaitą (taip pat ir ES finansinės paramos lėšų) Savivaldybėje reglamentuojančio norminio dokumento.

Atkreiptas dėmesys į tai, kad projektų lėšų ir jų šaltinių (ypač skolintų lėšų) planavimas nebuvo pakankamai pagrįstas, nesiejamas su savivaldybės biudžeto pajamų surinkimo tendencijomis.

Nurodyti projektus įgyvendinančių darbuotojų darbo organizavimo ir atsakomybės trūkumai, ypač atkreiptas dėmesys į tai, kad nuolat kintančią informaciją apie investicijų paketą kaip visumą ir tai tik kas pusę metų turi apibendrinti vienintelis Savivaldybės administracijos darbuotojas – Ekonomikos skyriaus vedėjas pavaduotojas strateginiam planavimui – o tai, nuolat augant reikalingos informacijos srautams ir investicijų projektų vykdytojams nesilaikant informacijos apie metinės

Investicijų programos projektuose daromus pakeitimus teikimo Ekonomikos skyriui terminų, žymiai apsunkina šios informacijos valdymą.

Kartu konstatuota, kad Savivaldybės norminiais teisės aktais patvirtintas investicijų projektų planavimo procesas būna neefektyvus (reikalaujantis pernelyg daug laiko sąnaudų) tada, kai iš paramos teikėjų / tarpinių institucijų gaunamas pasiūlymas reikalauja operatyvaus sprendimo priėmimo (taip pat poreikio ir galimybių įvertinimo).

Reaguodama į nurodytus trūkumus, Savivaldybės administracija numatė atnaujinti projektų valdymą, strateginį planavimą, investicijų programos rengimą reglamentuojančius norminius aktus, struktūrinių padalinių nuostatus, optimizuoti strateginio planavimo ir projektų įgyvendinimo bei priežiūros organų struktūras ir funkcijas, sukurti skaidrų ir operatyvų Investicijų programos rengimo ir įgyvendinimo mechanizmą. Tuo tikslu 2011 metų pabaigoje buvo sudaryta darbo grupė, į kurią įtraukti Ekonomikos, Apskaitos bei Savivaldybės administracijos Investicijų ir miesto plėtros skyrių vadovaujantys darbuotojai.

Projektų administravimo trūkumai nustatyti ir rengiant išvadą, vadovaujantis Vietos savivaldos įstatymo 16 straipsnio 2 dalies 46 punktu, 27 straipsnio 1 dalies 5 punktu ir atsižvelgiant į Šiaulių miesto savivaldybės administracijos 2011-06-14 raštą Nr. S-1819-11 „Dėl išvados sporto komplekso Dainų parke statybos, eksploatavimo ir sporto ugdymo paslaugų teikimo projekto įgyvendinimui“. Tarnyba 2011 m. birželio 28 d. pateikė Išvadą dėl sporto komplekso Šiaulių miesto Dainų parke statybos, eksploatavimo ir sporto ugdymo paslaugų teikimo viešojo pirkimo būdo ir sąlygų bei pagrindinių partnerystės sutarties su privačiais subjektais sąlygų.

Šioje išvadoje nurodyta, kad Savivaldybės tarybos sprendimo projekto Nr. P-29 „Dėl projekto „Sporto komplekso Dainų parke statyba, eksploatavimas ir ugdymo paslaugų teikimas“ įgyvendinimo tikslingumo ir pirkimo sąlygų patvirtinimo“ 4 punkte nustatytas partnerystės projekto pirkimo būdas – skelbiamos derybos perkant sporto komplekso Dainų parke statybos darbus, eksploatavimo ir sporto ugdymo paslaugas – neatitinka Viešųjų pirkimų įstatymo 55 straipsnyje išdėstytų sąlygų.

Be to, buvo nustatyta, jog minėtame Savivaldybės tarybos sprendimo projekte nenurodytos pagrindinės sutarties sąlygos, o pridedamas visas partnerystės sutarties projektas, kuriame taip pat neišskirtos pagrindinės (esminės) sąlygos, todėl nėra galimybės pateikti išvadą dėl pagrindinių sutarties sąlygų, kaip tai nustatyta Vietos savivaldos įstatymo 16 straipsnio 2 dalies 46 punkte ir Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2009 m. lapkričio 11 d. nutarimu Nr. 1480 patvirtintų Viešojo ir privataus sektorių partnerystės projektų rengimo ir įgyvendinimo taisyklių 30 punkte.

Išvadoje konstatuota, kad Tarnybai nebuvo pateikti kiti dokumentai, įrodantys, jog minėtas pirkimo būdas Savivaldybei yra geriausias ir tinkamiausias. Taip pat nepateikti duomenys, kad Turto valdymo skyrius, kuriame yra Privatizavimo ir viešųjų pirkimų poskyris, koku nors būdu pritarė (suderino) pasirinktam viešojo pirkimo būdai ir sąlygoms.

Pažymėtina, kad rengiant minėtą išvadą nebuvo pateikta būtina tokiems projektams Finansų ministerijos atskiroji nuomonė dėl partnerystės projekto finansinių sąlygų ir rizikos paskirstymo tarp partnerystės projekto šalių, numatyta Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2009 m. lapkričio 11 d. nutarimu Nr. 1480 patvirtintų Viešojo ir privataus sektorių partnerystės projektų rengimo ir įgyvendinimo taisyklių 28 punkte.

Atlikus patikrinimą, kurio metu buvo vertintas Šiaulių miesto savivaldybės administracijos investicijų projektų galimybių studijų išigijimas per 2010 metus, nustatyta, kad Savivaldybės investicijų projektų planavimo, rengimo, teikimo finansinei paramai gauti, investicijų projektų dokumentacijos rengimo, projektų įgyvendinimo bei pritarimo projektų įgyvendinimui tvarkos apraše, patvirtintame Savivaldybės tarybos 2005 m. birželio 23 d. sprendimu Nr. T-198 (toliau – Tvarkos aprašas Nr. T-198), ir nuo 2010 m. birželio 30 d. galiojusiame Savivaldybės tarybos 2010 m. birželio 30 d. sprendimu Nr. T-184 patvirtintame Šiaulių miesto savivaldybės projektų, finansuojamų iš Europos Sąjungos ir kitos paramos lėšų, valdymo tvarkos apraše (toliau – Tvarkos aprašas Nr. T-184) nebuvo aiškiai ir konkrečiai pateikta išsami galimybių studijos sąvoka, nenustatyta, kokiais atvejais ji rengiama kaip atskiras investicijų projektas, kokiais atvejais turi būti rengiama projekto galimybių studija, kas ir kada priima sprendimą dėl jos rengimo būtinumo ir teikimo Savivaldybės tarybai atitinkamo sprendimo projekto, kas ją turi rengti (Savivaldybės administracijos specialistai ar studijos rengimo paslauga bus perkama), kas (įtraukiant atitinkamų sričių, taip pat ir Finansų skyriaus specialistus) ir koku būdu įvertina parengtą galimybių studiją.

Organizuojant galimybių studijų rengimą, nepakankamai vadovautasi Tvarkos apraše Nr. T-198 išdėstytomis nuostatomis:

- nebuvo parengti projektiniai pasiūlymai dėl Šiaulių oro uosto plėtros galimybių studijos ir Šiaulių viešojo logistikos centro steigimo projekto, nors Tvarkos aprašo 4–7 punktuose nurodyta, kad Savivaldybės padaliniai, pagal savo kompetenciją įgyvendindami Strateginį planą, rengia projektinius pasiūlymus, kokius investicijų projektus tikslinga vykdyti. Šie pasiūlymai derinami su Investicijų ir miesto plėtros skyriumi;
- nebuvo sudarytas preliminarus visų Savivaldybės investicijų projektų sąrašas ir nepateiktas tvirtinti Savivaldybės tarybai, o į šį sąrašą Savivaldybės tarybos sprendimais neįtraukti Šiaulių viešojo logistikos centro steigimo ir Šiaulių oro uosto plėtros galimybių projektai, kaip tai numatyta Tvarkos aprašo 10-12 punktuose. Be to, nebuvo pateikta dokumentų (protokolų, sprendimų ar aiškinamųjų raštų), kad minėtų projektų (galimybių studijų), taip pat Daušiškių kapinių įrengimo ir eksploatavimo projekto įgyvendinimas atitiko Tvarkos aprašo 12 punkto reikalavimą, jog Savivaldybės investicijų projektų sąrašas „negali būti pildomas naujais investicijų projektais, išskyrus tuos atvejus, kai daugiau nei vienas investicijų projektas yra įgyvendintas ir yra papildomų lėšų naujam investicijų projektui pradėti įgyvendinti, arba jei projektui įgyvendinti yra gautos ar yra galimybė gauti papildomų lėšų iš kitų finansavimo šaltinių“.

Atkreiptinas dėmesys į tai, kad negavome duomenų apie tai, ar Savivaldybės tarybai teikiamo sprendimo projektai dėl pritarimo rengti investicijų projektus ir galimybių studijas (pvz., 2010 m. kovo 25 d. posėdžiui teikiant klausimus dėl socialinio būsto statybos ir eksploatavimo bei sporto komplekso Dainų parke statybos ir eksploatavimo galimybių studijų parengimo) buvo pagrįsti skaičiavimais ar duomenų analize. Savivaldybės tarybos 2010 m. kovo 25 d. sprendimų Nr. T-88 ir nr. T-89 aiškinamuosiuose raštuose teigiama, jog įrengti tokį objektą Savivaldybės lėšomis ar pasinaudoti ES lėšomis nėra galimybės, todėl tai „įvertinus manome, kad tikslinga būtų pasinaudoti galimybe bei įgyvendinti šį projektą privačios-viešos partnerystės principu“.

Taip pat nenustatyta, kad Savivaldybės administracija, kaip galimybių studijų rengimo paslaugos užsakovė, svarstė parengtų galimybių studijų kokybę ir atitiktį jų techninėms specifikacijoms. Savivaldybės tarybos 2010 m. birželio 30 d. sprendimu Nr. T-184 patvirtinto Tvarkos aprašo 22.2 punkte numatyta, kad už galimybių studijos parengimo organizavimą atsakingas Investicijų ir miesto plėtros skyrius, tačiau nenumatyta atsakomybė už parengtos galimybių studijos kokybės ir atitikties techniniai užduočiai (pirkimo sąlygoms) įvertinimo organizavimą.

Šiaulių miesto savivaldybės tarybos Kontrolės komitetas 2012 m. vasario 23 d. posėdyje apsvaustė pateiktą Šiaulių miesto savivaldybės administracijos investicijų projektų galimybių studijų įsigijimo per 2010 metus patikrinimo ataskaitą ir pasiūlė Savivaldybės administracijos direktoriui teikti artimiausiam Savivaldybės tarybos posėdžiui svarstyti Šiaulių miesto savivaldybės projektų, finansuojamų iš Europos Sąjungos ir kitos paramos lėšų, valdymo tvarkos aprašo, patvirtinto Savivaldybės tarybos 2010 m. birželio 30 d. sprendimu Nr. T-184, pakeitimus.

V. IŠORĖS AUDITO POKYČIAI

Einamųjų metų savivaldybės biudžetas yra sudarytas be išimties visoms programoms ir asignavimų valdytojams su minimaliais asignavimais, todėl jų tikslingas ir efektyvus panaudojimas tampa kiekvieno atliekamo audito vertinimo tikslu. Veiklos rezultatų gerinimo šioje srityje ir kitose Savivaldybės funkcijų vykdymo srityse Tarnyba sieks ir toliau stiprindama bendradarbiavimą su savo strateginiu partneriu Šiaulių miesto savivaldybės taryboje – Kontrolės komitetu, teikdama svarstyti aktualiausias audito ataskaitas, šio komiteto posėdžiuose išklausant savivaldybės administracijos, kitų įstaigų ir įmonių vadovų dėl audito metu nustatytų trūkumų ar teisės aktų pažeidimų pašalinimo.

2012 metai visų pirma bus vidinių veiklos efektyvumo rezervų ieškojimo metai. Esant sumažintam įstaigos finansavimui, tarnyba plėtos tarpinstitucinį bendradarbiavimą su kitomis audito organizacijomis tik svarbiausiomis kryptimis, kurios užtikrintų gerosios praktikos sklaidą sprendžiant aktualias savivaldybių biudžeto ir turto kontrolės problemas. Ypač svarbus tampa mūsų bendras darbas su Valstybės kontrole kartu atliekant Savivaldybės konsoliduotų finansinių ir biudžeto

vykdymo ataskaitų rinkinio auditą. Tai bus vykdoma derinant ir aptariant audito strategiją, audito planą ir programas, įvertinant audito procedūrų rezultatus ir atlikto audito kokybę.

Valstybės kontrolė jau 2012 metų pabaigoje pradės nacionalinio ataskaitų rinkinio, į kurį įeis ir savivaldybių konsoliduotų ataskaitų rinkiniai, auditą. Šio audito išvada bus teikiama Lietuvos Respublikos Seimui. Valstybės kontrolė, atlikdama šio rinkinio auditą ir siekdama, kad savivaldybių konsoliduotų ataskaitų rinkiniai būtų atliekami kokybiškai, nuolat dalyvaus savivaldybių audito procese, savivaldybių kontrolierių profesinės kompetencijos ir nepriklausomumo vertinime. Savo ruožtu Tarnybos jau šiais metais laukia atsakingas darbas didinant išorės audito poveikį savivaldybės finansų ir vidaus kontrolės sistemai, darbuotojų kompetencijų stiprinimui, tarpusavio bendradarbiavimo plėtrai. Tikimasi ir bus dedamos visos pastangos, kad sudėtinga Tarnybos finansinė situacija nesukeltų rizikos siekiamiems rezultatams.

TARNYBOS 2011 METAIS ATLIKTŲ IR ATLIEKAMŲ AUDITŲ, PATIKRINIMŲ
SĄRAŠAS

Eil. Nr.	Audituojamo subjekto pavadinimas	Audito tipas	Audito atlikimo metai
1.	SĮ Šiaulių oro uostas	Finansinis auditas	2010/2011
2.	BĮ Rėkyvos pagrindinė mokykla	Finansinis auditas	2010/2011
3.	BĮ Šiaulių sanatorinė mokykla	Ribotos apimties finansinis auditas	2010/2011
4.	BĮ Šiaulių „Ringuvos“ specialioji mokykla	Ribotos apimties finansinis auditas	2010/2011
5.	BĮ Jovaro pagrindinė mokykla	Ribotos apimties finansinis auditas	2010/2011
6.	BĮ Kūno kultūros mokykla	Finansinis auditas	2010/2011
7.	BĮ Aukštabalio pradinė mokykla	Finansinis auditas	2010/2011
8.	BĮ Lieporių pradinė mokykla	Finansinis auditas	2010/2011
9.	BĮ Šiaulių logopedinė mokykla	Ribotos apimties finansinis auditas	2010/2011
10.	BĮ lopšelis- darželis „Eglutė“	Ribotos apimties finansinis auditas	2010/2011
11.	BĮ lopšelis- darželis „Žiogelis“	Ribotos apimties finansinis auditas	2010/2011
12.	Savivaldybės administracija „Nuomos mokestis už valstybinę žemę ir valstybės vidaus vandens telkinius“	Patikrinimas	2010/2011
13.	Savivaldybės 2010 m. biudžeto pajamų straipsnio „Baudos ir konfiskacijos“ vertinimas	Ribotos apimties finansinis auditas	2010/2011
14.	BĮ Šiaulių priklausomybės ligų centras	Ribotos apimties finansinis auditas	2010/2011
15.	BĮ Šiaulių sutrikusio vystymosi kūdikių namai	Ribotos apimties finansinis auditas	2010/2011
16.	BĮ Šiaulių vaikų globos namai	Ribotos apimties finansinis auditas	2010/2011
17.	Savivaldybės administracijos skyrių vykdomų biudžeto pajamų administravimo vertinimas	Patikrinimas	2010/2011
18.	Savivaldybės biudžetinių įstaigų, kontroliuojamų įmonių, viešųjų įstaigų, kurių savininkė ar dalininkė yra Savivaldybė, projektų valdymo vertinimas	Patikrinimas	2010/2011
19.	Šiaulių miesto savivaldybės 2010 biudžeto pajamų iš nekilnojamojo turto mokesčio vykdymo vertinimas	Patikrinimas	2011
20.	Išvados dėl Šiaulių miesto savivaldybės garantijos suteikimo AB „Šiaulių energija“ imamai iki 4500 tūkst. Lt paskolai parengimas	Išvados parengimas	2011
21.	Išvadų dėl Šiaulių miesto savivaldybės ilgalaikių 400	Išvados	2011

	tūkst. Lt, 1000 tūkst. Lt, 176 tūkst. Lt, 12055 tūkst. Lt paskolų ėmimo parengimas	parengimas	
22.	Išvados dėl Šiaulių miesto savivaldybės 2010 metų biudžeto įvykdymo ataskaitų rinkinio atitikimą Lietuvos Respublikos teisės aktams parengimas	Išvados parengimas	2011
23.	Šiaulių miesto savivaldybės 2011 m. kovo 31 d. kreditinio įsiskolinimo vertinimas	Patikrinimas	2011
24.	Šiaulių miesto savivaldybės 2011 m. biudžeto vykdymo ataskaitų rinkinio finansinis (teisėtumo) auditas	Finansinis auditas	2011/2012
25.	Išvados dėl Šiaulių miesto savivaldybės 5629,6 tūkst. Lt ilgalaikės paskolos ėmimo parengimas	Išvados parengimas	2011
26.	Išvados dėl sporto komplekso Šiaulių miesto Dainų parke statybos, eksploatavimo ir sporto ugdymo paslaugų teikimo viešojo pirkimo skelbiamųjų derybų būdu sąlygų ir būdo bei sutarties pagrindinių sąlygų, įgyvendinant Savivaldybės ir privataus sektoriaus partnerystės projektą, parengimas	Išvados parengimas	2011
27.	Išvados dėl ataskaitos apie Savivaldybei nuosavybės teise priklausančią turtą ir patikėjimo teise valdomą valstybės turtą parengimas	Išvados parengimas	2011
28.	Šiaulių miesto savivaldybės skolinių įsipareigojimų valdymo vertinimas	Patikrinimas	2011/2012
29.	Šiaulių miesto savivaldybės administracijos direktoriaus 2011 metų rezervo naudojimo vertinimas	Patikrinimas	2011/2012
30.	Šiaulių miesto savivaldybės mero fondo 2011 metų naudojimo vertinimo	Patikrinimas	2011/2012
31.	Šiaulių miesto savivaldybės administracijos galimybių studijų įsigijimo per 2010 metus vertinimas	Patikrinimas	2011
32.	Viešųjų pirkimų vykdymo AB „Šiaulių energija“, AB „Šiaulių vandenys“, UAB „Busturas“ 2008–2011 metais vertinimas	Patikrinimas	2011/2012
33.	SĮ Šiaulių oro uostas	Finansinis auditas	2011/2012
34.	Išvados dėl Šiaulių miesto savivaldybės garantijos suteikimo AB „Šiaulių energija“ imamai iki 4240 tūkst. Lt paskolai parengimas	Išvados parengimas	2011
35.	UAB „Busturas“ patirtų nuostolių, susidariusių teikiant viešąsias keleivių vežimo paslaugas, kompensavimo 2011 m. vertinimas	Patikrinimas	2011/2012