



**LIETUVOS RESPUBLIKOS VALSTYBĖS KONTROLĖ**  
**VALSTYBINIO AUDITO ATASKAITA**

SPECIALIOSIOS BENDRŪJŲ MIŠKŲ ŪKIO REIKMIŲ  
FINANSAVIMO PROGRAMOS VYKDYMO VERTINIMAS.



2004 Birželis  
Vilnius



## LIETUVOS RESPUBLIKOS VALSTYBĖS KONTROLĖ VALSTYBINIO AUDITO ATASKAITA

### SPECIALIOSIOS BENDRŪJŲ MIŠKŲ ŪKIO REIKMIŲ FINANSAVIMO PROGRAMOS VYKDYMO VERTINIMAS.

2004 m. birželio mėn. 4 d. Nr. 2020-2

Vilnius

#### ĮŽANGA

Miškai dengia beveik vieną trečdalį Žemės paviršiaus. Tiek natūralių, tiek sodintų miškų, tiek skirtų medienai, tiek kitiems produktams gauti miškų suderintas valdymas yra būtinas norint užtikrinti darnų vystymąsi, ir tai labai svarbi priemonė skurdui naikinti, sumažinti miškų nykimą, sustabdyti miškų bioįvairovės nykimą.

Miškų valdymo užtikrinimas nacionaliniu ir pasauliniu mastu, yra esminis darnaus vystymosi tikslas.

Miškas yra vienas svarbiausių atsinaujinančių šalies gamtos išteklių, turintis didelę ekonominę, socialinę ir ekologinę reikšmę. Bendras miškų teritorijos plotas Lietuvoje 2003-01-01 buvo 2183,6 tūkst. ha.

Lietuvos Respublikos Vyriausybė savo 2001 – 2004 metų veiklos programoje<sup>1</sup> nutarė didinti Lietuvos miškingumą ir iki 2010 metų apšodinti mišku 3-4 procentus žemės ūkiui netinkamos ir nenaudojamos žemės, tam tikslui pasiekti numatyta priemonė - „organizuoti žemės ūkiui netinkamos ar nenaudojamos žemės apželdinimą mišku - iki 1 tūkst. ha kasmet“.

2002 metais buvo parengtos ir patvirtintos kelios miškų sektoriui labai svarbios programos: Lietuvos miškingumo didinimo programa numato per artimiausius 20 metų šalies miškingumą padidinti 3 procentais; Valstybinė miškų priešgaisrinės apsaugos programa skirta miškų apsaugos, naudojimo ir atkūrimo darbų vientisumui bei kompleksiskumui užtikrinti; Valstybinė miškų sanitarinės apsaugos

---

<sup>1</sup> 2001 m. spalio 4 d. nutarimu Nr. 1196 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001-2004 metų programos įgyvendinimo priemonių patvirtinimo“

programa skatina palaikyti gerą sanitarinę miškų būklę ir tvarų miško ekosistemos funkcionavimą visu nuosavybės formų miškuose.

Specialioji Bendrųjų miško ūkio reikmių finansavimo programa svarbi visuomenei, kadangi skirta užtikrinti subalansuotą miškų ūkio plėtrą, patenkinti įvairių visuomenės grupių miško poreikius ir užtikrinti miškų išsaugojimą ateities kartoms. Teisingai tvarkomi miškai šaliai duotų daugiau ekonominės naudos. Programos vykdymui kasmet skiriama virš dvylikos milijonų litų. Valstybės kontrolės atlikto finansinio audito metu buvo nustatyta galima programos valdymo ir neefektyvaus lėšų panaudojimo rizika. Todėl Lietuvos Respublikos valstybės kontrolės 2004 m. sausio 29 d. pavedimu Nr.2020-2, Veiklos audito 2-ojo departamento vyresnieji valstybiniai auditoriai L. Smilgevičius ir B. Kurkutis atliko Aplinkos ministerijoje 2003 metais specialiosios Bendrųjų miško ūkių reikmių finansavimo programos (toliau –Programa) vykdymo vertinimą.

### SUBJEKTO VEIKLOS APLINKA

Specialiosios Bendrųjų miško ūkių reikmių finansavimo programos asignavimų valdytoja yra Aplinkos ministerija, kuri pagal Lietuvos Respublikos miškų įstatymą<sup>2</sup>, formuoja Valstybės miškų ūkio strategiją bei rengia valstybines miškų ūkio programas. Ji vykdo įstatymų ir kitų teisės aktų jai pavestų miškų ūkio sričių valstybės valdymo funkcijas ir įgyvendina šiose srityse valstybės politiką. Ministerijos misija - kurti ir įgyvendinti efektyvią valstybės politiką miškų ūkio, gamtos išteklių naudojimo srityse, kad šalyje būtų sukurtos subalansuotos ūkio plėtros prielaidos, įgalinančios apsaugoti dabarties ir būsimų kartų žmogaus teisę gyventi palankioje jo sveikatai ir gerovei aplinkoje.

Svarbiausieji uždaviniai formuojant miškų ūkio valstybės politiką yra:

- siekti užtikrinti racionalų gamtos išteklių (įskaitant miškus) Lietuvos Respublikoje naudojimą, apsaugą, gausinimą ir atkūrimą;
- užtikrinti miškų tvarkymą, remiantis subalansuotos miškų ūkio plėtros principais, didinti Lietuvos miškingumą ir miškų produktyvumą.

Aplinkos ministerija, kaip Programos asignavimų valdytoja, privalo užtikrinti programos vykdymą ir paskirtų asignavimų naudojimo teisėtumą, ekonomiškumą, efektyvumą ir rezultatyvumą (Biudžeto sandaros įstatymas)<sup>3</sup>.

Aplinkos ministerijos Miškų departamentas pagal miškų inventorizavimui ir apskaitai bei miškotvarkos projektams rengti paskaičiuotų reikalingų lėšų poreikį einamiems metams, miškų ūkių aptarnaujančių ir kontroliuojančių pavaldžių įstaigų pateiktas biudžeto išlaidų sąmatas ir organizacijų bei įmonių pateiktas paraišką rengia Vyriausybės nutarimo „Dėl specialiosios Bendrųjų miškų ūkio reikmių

<sup>2</sup> 1994 m. lapkričio 22 d. Lietuvos Respublikos miškų įstatymas Nr. I-671 (Lietuvos Respublikos 2001 m. balandžio 10 d. įstatymo Nr. IX-240 (nuo 2001 m. liepos 1 d.) (Žin., 2001, Nr. 35-1161) redakcija)

<sup>3</sup> 1990 m. liepos 30 d. LIETUVOS RESPUBLIKOS BIUDŽETO SANDAROS ĮSTATYMAS Nr. I-430 (Lietuvos Respublikos 2003 m. gruodžio 23 d. įstatymo Nr. IX-1946 (nuo 2004 m. sausio 7 d.) (Žin., 2004, Nr. 4-47) redakcija)

finansavimo ateinančių metų išlaidų sąmatos pagal priemones patvirtinimo programos“ projektą ir teikia ministerijos vadovybės svarstymui. Ministerijoje aptartas nutarimo projektas derinamas su Finansų ministerija ir teikiamas svarstyti Vyriausybei.

## AUDITO PROCESAS

### Audito objektas

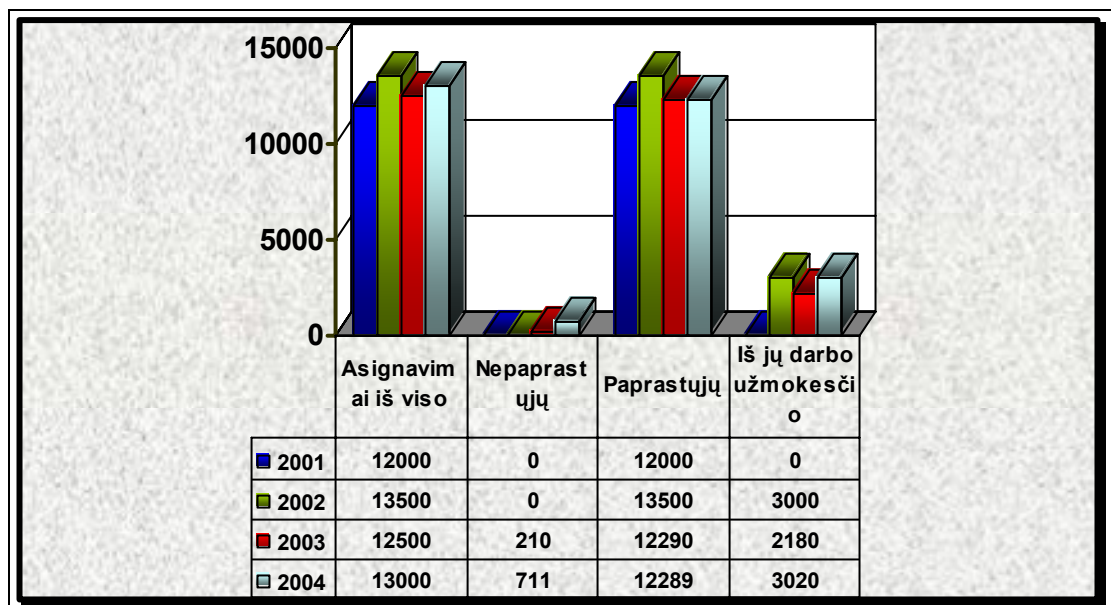
Audito objektas yra specialioji Bendrųjų miškų ūkio reikmių finansavimo programa.

Programos tikslas – Užtikrinti išteklius tausojančią miškų ūkio plėtrą.

Pagal Miškų įstatymą Programos lėšos naudojamos: miškų inventorizavimui, apskaitai, valstybinių miškų miškotvarkos projektams rengti, bendrai, nepriklausomai nuo nuosavybės formos, valstybinei miškų priešgaisrinei sistemai organizuoti ir išlaikyti, stichinių nelaimių padariniams ir masinių ligų bei kenkėjų židiniams likviduoti, miško mokslo ir projektavimo darbams, privačių miškų savininkams konsultuoti bei mokytį, privačių miškų savininkų organizacinėms struktūroms kurtis, miško propagandai organizuoti, miškų ūkį aptarnaujančių organizacijų vykdomoms programoms bei kitoms bendrosioms miškų ūkio reikmėms finansuoti.

Programa pradėta vykdyti 2001 metais. Kasmet šiai Programai skiriami biudžeto asignavimai 12 – 13,5 milijonų litų.

Specialiosios Bendrųjų miškų ūkio reikmių finansavimo programos išlaidų sąmatas pagal priemones tvirtina Lietuvos Respublikos Vyriausybė<sup>4</sup>.



Paveikslėlis 1. Specialiosios Bendrųjų miškų ūkio reikmių finansavimo programos lėšos per 2001-2004 metus

<sup>4</sup> 2001 m. gegužės 14 d. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas Nr. 543 „Dėl Lietuvos Respublikos Valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų sudarymo ir vykdymo tvarkos patvirtinimo“

2003 metams Lietuvos Respublikos Vyriausybė specialiosios Bendrųjų miško ūkio reikmių finansavimo programos vykdymui patvirtino 12500 tūkst. litų, iš jų paprastosioms išlaidoms 12290 tūkst. litų, iš jų darbo užmokesčiui 2180 tūkst. litų, nepaprastosioms išlaidoms – 210 tūkst. litų<sup>5</sup>.

#### **Audito tikslas**

Šio audito tikslas – įvertinti Programos lėšų administravimą ir nustatyti 2003 metų tikslų pasiekimo lygį.

#### **Audito mastas**

Audituojamas laikotarpis – 2003 metai. Duomenų palyginimui naudojamos ir kitų metų statistika. Duomenys rinkome Aplinkos ministerijoje ir Generalinėje miškų urėdijoje, naudojamos interneto paslaugomis tame skaičiuje ir informacija pateikta Aplinkos ministerijos internetiniame puslapyje.

#### **Audito darbo metodai ir procedūros**

Audito tikslui pasiekti buvo iškelti tokie klausimai:

1. Programos lėšų paskirstymo vertinimas;
2. Programos paskirstytų lėšų panaudojimo vertinimas;
3. Programos tikslų, uždavinių vertinimas;
4. Aplinkos ministerijos nustatytų Programos vertinimo kriterijų vertinimas.

Valstybinio audito metu lyginome atskirų laikotarpių duomenis, kalbėjomės su audituojamos srities specialistais, nagrinėjome programos sudarymo ir vykdymo dokumentus.

Minėtoji informacija pateikta darbo dokumentuose. Darbo dokumentai yra Valstybės kontrolės nuosavybė. Audito metu informacijos tikslais naudojamos Aplinkos ministerijos pavaldžių institucijų informacija, Statistikos departamento prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės (toliau Statistikos departamentas) duomenimis bei kita informacija.

Atlikdami šį auditą, darėme prielaidą, kad visi auditui pateikti dokumentai yra išsamūs ir galutiniai, o duomenų kopijos tiksliai atitinka originalus.

#### **Šioje ataskaitoje naudojamos sąvokos:**

1. **Miškas** - ne mažesnis kaip 0,1 hektaro žemės plotas, apaugęs medžiais, kurių aukštis natūralioje augavietėje brandos amžiuje siekia ne mažiau kaip 5 metrus, kita miško augalija, taip pat išretėjęs ar dėl žmogaus veiklos bei gamtinių veiksnių netekęs augalijos (kirtavietės, degavietės, aikštės). Laukuose, pakelėse, prie vandens telkinių, gyvenamosiose vietovėse bei kapinėse esančios medžių grupės, siauros - iki 10 metrų pločio - medžių juostos, gyvatvorės, pavieniai medžiai bei krūmai ir miestuose bei kaimo vietovėse esantys žmogaus įveisti parkai nelaikomi mišku.

---

<sup>5</sup> Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2003-01-21 nutarimu Nr. 62 „Dėl 2003 metų Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto asignavimų paskirstymo pagal tvirtinamas programas patvirtinimo“

2. **Priemonė** – užsibrėžto uždavinio įgyvendinimo būdas (sprendinys), kuriam naudojami žmonių, finansiniai ir materialiniai ištekliai.

3. **Programa** – veiklos, skirtos institucijos misijai ir strateginiams tikslams įgyvendinti, plano dalis, kurioje nustatyti tikslai, uždaviniai, jų įgyvendinimo kriterijai, priemonės (projektai), numatytos lėšos ir laukiamas šios programos įgyvendinimo poveikis visuomenei.

4. **Mišku urėdija** - valstybės įmonė, patikėjimo teise valdanti, naudojanti valstybinius miškus ir jais disponuojanti įstatymų nustatyta tvarka, taip pat vykdanči juose kompleksinę miškų ūkio veiklą ir kitą įmonės įstatuose numatytą veiklą.

5. **Generalinė miškų urėdija prie Aplinkos ministerijos** - valstybinių miškų, priskirtų miškų urėdijoms, ūkinio valdymo institucija, organizuojanti bei koordinuojanti šių miškų atkūrimą, priežiūrą, apsaugą ir miško išteklių naudojimą.

6. **Miškotvarka** - miškų ūkio planavimo sistema, apimanti miškų inventorizaciją ir apskaitą, miškų būklės, naudojimo ir ūkinės veiklos analizę bei miškų ūkio organizavimo ir plėtros projektų rengimą.

## AUDITO REZULTATAI

### 1. PROGRAMOS LĖŠŲ PASKIRSTYMO VERTINIMAS

Aplinkos ministerija 2001-2003 metais neturėjo specialiosios Bendrųjų miškų ūkio reikmių finansavimo programos lėšų paskirstymo tvarkos, kurioje būtų reglamentuota paraiškų pateikimo, svarstymo procedūros, prioritetinių priemonių atranka, priemonių vykdymo kontrolė, atskaitomybė ir kt., išskyrus 2003-10-13 ministro įsakymą Nr.501 „Dėl dotacijų ir subsidijų skyrimo iš specialiosios Bendrųjų miškų ūkio reikmių finansavimo programos miškų urėdijų miškų gaisrų gesinimo ir jų prevencijos vykdymo ir naujų miškų įveisimo išlaidoms kompensuoti tvarkos patvirtinimo“. Ministerijoje iki biudžetinių metų pradžios ministro įsakymu nebuvo skiriamas atsakingas asmuo, kuris kontroliuotų programos vykdymą ir atsiskaitytų nustatytais terminais, pateikdamas patvirtintos formos programos vykdymo ataskaitą, vidaus audito tarnyba nevertino programos vykdymo, kaip to reikalauja Vyriausybės nutarimas.<sup>6</sup> Tuo buvo sudarytos prielaidos lėšų skirstymo procese atsirasti subjektyvumo faktoriui ir rizikai, kad programos lėšos atskirais atvejais galėjo būti skirtos su programos tikslais tiesiogiai nesusijusioms priemonėms.

Mūsų nuomone, Programos lėšų paskirstymo skaidrumui bei viešumui užtikrinti, tikslinga būtų Aplinkos ministerijoje sudaryti kolegialų asignavimų valdytojo organą, įtraukiant Miškų departamento ir Generalinės miškų urėdijos atstovus. Jo veiklą reglamentuoti ir sudėtį tvirtinti bei keisti ministro

<sup>6</sup>2001 m. balandžio 5 d. Lietuvos Respublikos Vyriausybė nutarimas Nr. 379 „Dėl Lietuvos respublikos valstybės biudžeto asignavimų valdytojų programų vykdymo kontrolės ir vertinimo tvarkos patvirtinimo“ (Lietuvos Respublikos Vyriausybės

įsakymais. Taip pat patvirtinti lėšų paskirstymo tvarką ir į programos lėšų paskirstymo aptarimus pastoviai kviesti miškų urėdijų, miškų ūkio mokslo ir mokymo įstaigų bei visuomeninių organizacijų atstovus.

Atkreipiame dėmesį, kad 2003 ir 2004 metais Programos lėšos, skirtos valstybinei miškų priešgaisrinei sistemai organizuoti ir išlaikyti, buvo sumažintos 325 tūkst. Lt.

2003 metais Generalinė miškų urėdija atliko miškų urėdijų apklausą dėl dotacijų skyrimo 2004 metais numatomoms miškų gaisrų gesinimo ir jų prevencijos vykdymo išlaidoms kompensuoti ir nustatė, kad 2004 metams urėdijos pageidavo gauti 5 553 tūkst. Lt lėšų. Pagal patvirtintą programos išlaidų sąmatą urėdijoms buvo skirta 500 tūkst. Lt, kas sudarė tik 9 % visų pageidaujamų skirti lėšų.

**Pastebėjimas:**

Atsižvelgiant į tai, kad Lietuvos miškuose kiekvienais metais vidutiniškai kyla iki 600 miško gaisrų ir išdega iki 300 ha miško, manome, kad valstybinių miškų priešgaisrinės sistemos organizavimas ir išlaikymas turėtų būti prioritetinga sritis ir 2003-2004 metais minėtoms reikmėms skiriamų lėšų sumažinimas yra ne pats efektyviausias Programos lėšų paskirstymo būdas.

Taip pat atkreipiame dėmesį į tai, kad Miškų įstatymo 7 str. 2 d. formuluotė „kitoms bendrosioms miškų ūkio reikmėms finansuoti“ sudaro prielaidas Programos lėšas skirti mūsų nuomone toms priemonėms, kurios turi būti finansuojamos iš kitų lėšų.

2003 – 2004 metais tokių priemonių finansavimui skirta 1 796,0 tūkst. Lt lėšų, iš jų:

-511,1 tūkst. Lt Miško sėklų ir sodmenų kokybės inspekcijai finansuoti ir jos materialinei bazei stiprinti;

-650,0 tūkst. Lt Valstybinės aplinkos apsaugos inspekcijos teritoriniams miškų kontrolės padaliniais finansuoti, stiprinti bei darbuotojų aprūpinimui tarnybinėmis uniformomis;

-20,0 tūkst. Lt Lietuvos metiniam nario mokesčiui EUFORGEN sumokėti.

Manome, kad kontroliuojančių organizacijų (inspekcijų) finansavimas ir Lietuvos metinio nario mokesčio EUFORGEN mokėjimas turėjo būti vykdomas iš “Bendrosios aplinkos politikos formavimo ir įgyvendinimo koordinavimo, įskaitant pasirengimą narystei Europos Sąjungoje programos.”

-15,0 tūkst. Lt Standartų parengimui: Medienos ruoša. Terminai ir apibrėžimai. Miškotyra. Miško apsauga. 4 dalis. Apsaugos metodai ir priemonės. Terminai ir apibrėžimai.

Lietuvos standartai rengiami pagal standartų programą, kuri sudaroma ir tvirtinama nacionalinės standartizacijos institucijos nustatyta tvarka. Standartų rengimo tvarką reglamentuoja Lietuvos Respublikos standartizacijos įstatymas<sup>7</sup>.

-100,0 tūkst. Lt Valstybinių miškų pareigūnų skiriamiesiems ženklams gaminti.

2002 m. gegužės 21 d. nutarimo Nr. 700 (nuo 2002 m. gegužės 25 d.) (Žin., 2002, Nr. 52-2010) redakcija) 5 ir 6 punktų nuostatos

<sup>7</sup> 2000 m. balandžio 11 d. Lietuvos Respublikos standartizacijos įstatymas Nr. VIII-1618 (Skelbta: Valstybės Žinios, 2000.04.28, Nr.: 35, Publikacijos Nr.: 972)

Manome, kad valstybinių miškų pareigūnų skiriamųjų ženklų gamyba, kaip ir uniformų siuvimas, finansuojamas miškų urėdijų lėšomis.

-200,0 tūkst. Lt Valstybinės saugomų teritorijų tarnybos nacionalinių parkų miškų atkūrimo, ugdymo, priežiūros ir apsaugos darbams.

Valstybinės saugomų teritorijų tarnybos ir jos nacionalinių parkų išlaikymui bei jų vykdomų darbų finansavimui lėšos skiriamos iš dviejų programų, 2003 metais iš Saugomų teritorijų tvarkymo programos skirta 11 484, 0 tūkst. Lt ir iš Specialiosios valstybinių parkų ir rezervatų paslaugų teikimo programos – 4 100,0 tūkst. Lt lėšų.

Mūsų nuomone, 2002 ir 2003 metais ministerijai paskyrus iš Programos po 200,0 tūkst. Lt lėšų nacionalinių parkų miškų atkūrimo, ugdymo, priežiūros ir apsaugos darbams finansuoti, minėtos programos lėšos buvo skirstomos ne pačiu taupiausiu būdu.

Mūsų pastebėjimais, pavaldžių institucijų, organizacijų ir įmonių paraiškos, pateiktos ministerijai programos lėšoms gauti, buvo nepakankamai argumentuotos ir pagrįstos techniniu bei ekonominiu požiūriu, ministerijos svarstymui nebuvo teikiamos išankstinio paraiškų vertinimo raštiškos išvados.

## **2. PROGRAMOS PASKIRSTYTŲ LĖŠŲ PANAUDOJIMO VERTINIMAS**

Paskirstytos programos lėšos ministerijoje 2003 m. naudojamos pagal patvirtintas finansavimo sąmatas arba sudarytas pavedimo bei užsakomojo darbo atlikimo sutartis.

Per 2003 metus Vyriausybės nutarimais patvirtinta 14 811,1 tūkst. Lt Programos išlaidų sąmatos pagal priemones, panaudota 13 432,1 tūkst. Lt arba 90,7 proc. patvirtintos išlaidų sąmatos.

Pavedimo sutartys sudarytos tais atvejais, kai Programos lėšos buvo skiriamos Aplinkos ministerijos pavaldžioms institucijoms, jas sudarė ministerijos sekretorius ir ministerijai pavaldžių organizacijų vadovai. Darbų atlikimo sutartis su darbų vykdytojais sudarė ministerijos įgaliotasis asmuo-sekretorius arba pagal pavedimo sutartis įgalioti pavaldžių organizacijų vadovai.

Aplinkos ministerija programos lėšų panaudojimui, pagal ministro įsakymais patvirtintą lėšų detalų paskirstymą ir pakeitimus, 2003 metais sudarė 93 sutartis už 8 866,7 tūkst. Lt.

Išanalizavus ministerijos iš programos lėšų sudarytas prekių ir paslaugų pirkimo sutartis, nustatyti atvejai, kai pavedimų sutartyse ir prekių, paslaugų pirkimo sutartyse bei jų vykdymo dokumentuose skiriasi lėšų sumos ir jų panaudojimo galutinė paskirtis:

1. Ministerijos valstybės sekretorius A. Dragūnas ir Valstybinės saugomų teritorijų tarnybos direktorė R. Baškytė 2003-08-12 sudarė Programos lėšų, skirtų valstybinei priešgaisrinei sistemai organizuoti ir įsigyti, panaudos sutartį Nr.SBMŪRP3-45. Ministerija, nustatyta tvarka iš Programos 2003 metų išlaidų sąmatos pagal priemones 11. 9 punkte (valstybinei miškų priešgaisrinei sistemai organizuoti) numatytų lėšų pervedė į tarnybos sąskaitą 60 tūkst. Lt. Tarnyba išsipareigojo įstatymų nustatyta tvarka užtikrinti skirtų lėšų tikslinį panaudojimą nacionalinių parkų direkcijų ilgalaikiam



turtui įsigyti pagal pridedamą lėšų panaudojimo sąmatą. Sąmatoje nurodyta, kad lėšos skiriamos Aukštaitijos ir Žemaitijos nacionaliniams parkams (kiekvienam po 30 tūkst. Lt) dviejų automobilių įsigijimui, kurie turi būti pritaikyti priešgaisrinės apsaugos vykdymui (su specialia įranga).

Tačiau tarnyba, nevykdydama sutartyje nurodytų įsipareigojimų, savavališkai pakeitė lėšų panaudos paskirtį ir pagal nacionalinių parkų pateiktus prašymus leido pirkti tris paprastus (be specialiosios priešgaisrinės įrangos) lengvuosius automobilius. Aukštaitijos nacionalinis parkas 2003-09-16 pagal sąskaitą faktūrą LEB Nr.0102133 ir 2003-12-16 pagal pirkimo aktą Nr.S-35 nupirko du lengvuosius automobilius, VAZ 21213 ir OPEL VECTRA ir Žemaitijos nacionalinis parkas 2003-09-12 pagal sąskaitą faktūrą LEB Nr.0102132 nupirko vieną lengvąjį automobilį – VIS 23461.

Sutartyje nurodyta, kad Įgaliotasis (ministerijos sekretorius) pasilieka teisę kontroliuoti, kaip Įgaliotinis (pavaldžios organizacijos vadovas) panaudoja lėšas, reikalauti ataskaitų bei kitų dokumentų dėl lėšų panaudojimo. Tačiau pagal ministro 2003-11-03 įsakymą Nr. 531 „Dėl atsiskaitymų už panaudotas programos lėšas pagal sutartis (išskyrus darbų, paslaugų ir prekių pirkimo sutartis) tvarkos patvirtinimo“ patvirtintą programos lėšų panaudojimo pagal sutartis ataskaitos formą, lėšas gavę subjektai atsiskaito už panaudotų lėšų sumą, nurodydami tik mokėjimo dokumentų rekvizitus. Tokios ataskaitos nesuteikia išsamios informacijos apie lėšų panaudojimo paskirtį. Be to, sudarytose sutartyse nenumatoma lėšų gavėjo atsakomybė už lėšų panaudojimą ne pagal paskirtį.

2. Ministerijos Bendrųjų reikalų departamento direktorius V. Adamonis, Lietuvos žemės ūkio universiteto mokslo prorektorius R. Deltuva ir Kauno miškų ir aplinkos inžinerijos kolegijos direktorius A. Tebėra 2003 metais sudarė 15 tūkst. Lt vertės dvi mokslo darbų atlikimo sutartis Lietuvos standartams parengti: Nr. SBMŪRP 3-70 „Standarto: „Miškotyra. Miško apsauga 4 dalis. Apsaugos metodai ir priemonės. Terminai ir apibrėžimai“ parengimas“ ir Nr. SBMŪRP 3-73 „Standartų „Medienos ruoša. Terminai ir apibrėžimai“ parengimas“ atlikimo sutartį.

Manome, kad apie šių standartų reikalingumą turėjo spręsti nacionalinės standartizacijos institucija. Nusprendus, kad tokie standartai yra reikalingi turėjo būti įtraukiami į standartų programą ir rengiami standartizacijos institucijos lėšomis. Lietuvos standartai rengiami pagal standartų programą, kuri sudaroma ir tvirtinama nacionalinės standartizacijos institucijos nustatyta tvarka. Standartų rengimo tvarką reglamentuoja Lietuvos Respublikos standartizacijos įstatymas.

**Pastebėjimas:**

2003 metų Programos lėšų panaudojimo analizė rodo, kad šios programos lėšomis, pagal finansavimo patvirtintas sąmatas arba sudarytas lėšų panaudojimo sutartis, faktiškai kompensuojamos Aplinkos ministerijos pavaldžių institucijų išlaikymui trūkstamos išlaidos, kurios turi būti skiriamos iš „Bendrosios aplinkos politikos formavimo ir įgyvendinimo koordinavimo, įskaitant pasirengimą narystei Europos Sąjungoje“ ir Saugomų teritorijų tvarkymo programų sąmatose numatytų lėšų.

### 3 PROGRAMOS TIKSLŲ, UŽDAVINIŲ VERTINIMAS

**Tikslai.** Programos tikslas „Užtikrinti išteklius tausojančią miškų ūkio plėtrą“. Pagal 2003 metams pasirinktus Programos uždavinio įgyvendinimo vertinimo kriterijus, Programos tikslas pasiektas.

Šios programos lėšomis yra įgyvendinamas Aplinkos ministerijos strateginis tikslas: „Užtikrinti racionalų gamtos išteklių (įskaitant miškus) naudojimą ir tolesnį gausinimą, išsaugoti gamtos paveldo vertybes, kraštovaizdžio savitumą bei biologinę įvairovę“.

Programos tikslui siekti Aplinkos ministerijos nustatytas programos uždavinys, kuris faktiškai susideda iš atskirų, savarankiškų dalių:

- inventorizuoti Lietuvos miškus;
- rengti miškotvarkos projektus;
- didinti miškingumą,
- užtikrinti Lietuvos miškų apsaugą.

Tokiu būdu Aplinkos ministerijos nustatyti Programos tikslai atitinka Aplinkos ministerijos tikslus ir uždavinius bei jiems neprieštarauja.

**Uždaviniai.** Pažymėtina, kad programa yra tęstinė nuo 2001 metų, tačiau 2003 metais programos įgyvendinimo uždaviniai, nors ir nežymiai, bet skyrėsi nuo 2002 metų uždavinio paskutiniosios dalies, kur vietoj „užtikrinti Lietuvos miškų apsaugą“ buvo numatyta „užtikrinti valstybinių ir privačių miškų kontrolę“. Aplinkos ministerija savo veiklos ataskaitose už 2002 ir 2003 metus apie tai, kad 2002 metų uždavinys „užtikrinti valstybinių ir privačių miškų kontrolę“ įgyvendintas, informacijos nepateikė. Priežastys, dėl kurių buvo pakeistas Programos uždavinys nepaaiškintos. Mūsų nuomone, keičiant Programos tikslus, uždavinius Aplinkos ministerijai reikėtų nurodyti keitimo priežastis.

Programos lėšomis bus įgyvendinamas Aplinkos ministerijos strateginis tikslas: „Užtikrinti racionalų gamtos išteklių (įskaitant miškus) naudojimą ir tolesnį gausinimą, išsaugoti gamtos paveldo vertybes, kraštovaizdžio savitumą bei biologinę įvairovę“. Tam pačiam ministerijos tikslui siekti skirta ir jį įgyvendina „Specialioji aplinkos apsaugos rėmimo programa“.

**Pastebėjimas.** Aplinkos ministerijos strateginiame plane Programos aprašyme pagal 1b formą, skirtingai nuo kitų programų aprašymų nėra nurodyta kas vykdo šią Programą.

Audito metu mes pastebėjome, kad Generalinė miškų urėdija prie Aplinkos ministerijos (toliau Generalinė miškų urėdija) 2002-06-14 raštu Nr. 05-24-494 „Dėl 2003 - 2005 metų strateginių veiklos planų bei biudžeto projekto“ Aplinkos ministerijai pateikė specialiosios Bendrųjų miškų ūkio reikmių finansavimo programos aprašymą pagal 1b formą, kur nurodė asignavimų valdytoją Generalinę miškų urėdiją, nors Lietuvos Respublikos Vyriausybė, paskirstydama 2003 metų Lietuvos Respublikos valstybės

biudžeto asignavimus pagal tvirtinamas programas, minėtos Programos asignavimų valdytoju paskyrė Aplinkos ministeriją ir skyrė jai 12500 tūkst. Lt asignavimų šios programos vykdymui. Generalinė miškų urėdija aprašė specialiosios Bendrųjų miškų ūkio reikmių finansavimo programos tikslus ir tikslų įgyvendinimo priemones. Pagal Generalinės miškų urėdijos Programos aprašymą, šios Programos tikslas - valstybinių miškų atkūrimas, priežiūra, apsauga ir naudojimas pagal tvaraus ir subalansuoto miškų ūkio principus, užtikrinti racionalų miškų išteklių naudojimą aprūpinant pramonę žaliava, biologinės įvairovės išsaugojimą, miškų produktyvumo didinimą, kraštovaizdžio stabilumą ir aplinkos kokybę. Taip pat Generalinė miškų urėdija pateikė 2002-2005 m. asignavimų valdytojų tikslų, programų, programų tikslų, uždavinių ir priemonių klasifikatorius (pagal formą 1). Šie Programos ir jos tikslų bei priemonių aprašymai skiriasi nuo Aplinkos ministerijos tos pačios Programos tikslų ir priemonių aprašymo.

Pažymėtina, kad Generalinė miškų urėdija neturi pasitvirtinusi kitų vykdomų programų. 2003 metų veiklos ataskaitą pateikė ne pagal Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimu patvirtintą formą. Savo rezultatus Generalinė miškų urėdija pateikė pagal nustatytus 2003 metų veiklos prioritetus, kurie nesutampa su specialiosios Bendrųjų miško ūkio reikmių finansavimo programos aprašymuose pateiktais tikslais, uždaviniais ir priemonėmis.

Audito metu Generalinė miškų urėdija mūsų prašymu pateikė informaciją apie vykdomas programas. Tarp išvardintų vykdomų programų specialiosios Bendrųjų miško ūkio reikmių finansavimo programos nėra.

Aplinkos ministerijoje nėra patvirtintos tvarkos, kad miškų ūkį aptarnaujančios pavaldžios ministerijai įstaigos ataskaitas apie vykdomas programas, kurios finansuojamos iš specialiosios Bendrųjų miškų ūkio reikmių finansavimo programos, teiktų pagal Vyriausybės nutarimu<sup>8</sup> patvirtintą formą.

Pagal Miškų įstatymą iš Programos lėšų finansuojamos programos, kurias vykdo Generalinė miškų urėdija, kaip miškų ūkį aptarnaujanti organizacija. Manome, jeigu miškų ūkį aptarnaujančios organizacijos atsiskaitytų pagal vieningą Vyriausybės nutarimu patvirtintą veiklos ataskaitos formą, tai Aplinkos ministerijos veiklos ataskaitoje būtų galima išsamiau atvaizduoti pavaldžių įstaigų Programos lėšų panaudojimą.

#### **4. NUSTATYTI PROGRAMOS VERTINIMO KRITERIJAI IR JŲ VERTINIMAS**

##### **Programos Vertinimo kriterijai**

Aplinkos ministerijos Strateginiame 2003 metų plane numatyta, kad užsibrėžtas Programos uždavinys „inventorizuoti Lietuvos miškus, rengti miškotvarkos projektus, didinti miškingumą, užtikrinti Lietuvos miškų apsaugą“ bus vertinamas pagal šiuos kriterijus:

- inventorizuotų ir apskaitytų šalies miškų plotų;

---

<sup>8</sup> 2002 m. gegužės 24 d. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas Nr. 727 „Dėl ministerijos, vyriausybės įstaigos, įstaigos prie ministerijos ir apskrities viršininko veiklos ataskaitos formos patvirtinimo“

- parengtų miškotvarkos projektų valstybinio miško valdytojams skaičių;
- apželdintos mišku netinkamos žemdirbystei, išnaudotų karjerų ir durpynų žemės kiekius.

Faktiškai nustatyti Programos vertinimo kriterijai:

- Inventorizuota ir apskaityta miškų (tūkst. ha);
- Parengti miškotvarkos projektai (valstybinio miško valdytojų skaičius);
- Apželdinta miškų netinkamos žemdirbystei, išnaudotų karjerų ir durpynų žemių (tūkst. ha).

**Pastebėjimas.** Aplinkos ministerijos pasirinktas programos vertinimo kriterijus „Apželdinti miškų netinkamos žemdirbystei, išnaudotų karjerų ir durpynų žemių (tūkst. ha)“ ir jo reikšmė 1000 ha per metus, yra viena iš Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 – 2004 metų programos priemonė.

Praktiškai Programos Vertinimo kriterijai numatyti tik vienai priemonei „Miškų inventorizavimui, apskaitai ir valstybinių miškų miškotvarkos projektams rengti“, kuriai skirta 4420 tūkst. Lt arba apie 30 proc. visų Programai skirtų lėšų. Kitoms devynioms priemonėms už 10391.1 tūkst. Lt, sudarantiems apie 70%, vertinimo kriterijai nenustatyti.

2003 metais programos uždaviniui įgyvendinti buvo numatytos tokios priemonės kaip „viešosios įstaigos Lietuvos miško selekcijos ir sėklininkystės centro likvidavimo išlaidoms padengti“, „valstybinių miškų pareigūnų skiriamiesiems ženklams gaminti“, kurios mažai arba visai nesietinos su Programos uždavinio įgyvendinimu.

Išanalizavę Programos uždavinį, nustatėme, kad jis faktiškai susideda iš kelių savarankiškų uždavinių:

- inventorizuoti Lietuvos miškus,
- rengti miškotvarkos projektus,
- didinti miškingumą,
- užtikrinti Lietuvos miškų apsaugą.

Palyginę Programos uždavinį su Programos vertinimo kriterijais, nustatėme, kad Aplinkos ministerijos pasirinkti Programos vertinimo kriterijai apima beveik visas Programos uždavinio sudedamąsias dalis, išskyrus Lietuvos miškų apsaugos užtikrinimą.

Apie Programos vykdymo rezultatus visuomenė buvo informuojama Aplinkos ministerijos internetiniame puslapyje. Tačiau pažymėtina, kad šis Aplinkos ministerijos internetinis puslapis dažnai „neprieinamas“, o programos vykdymas už 2001, 2002 metus neišsaugotas. Mūsų nuomone, Programa yra tęstinė, jos rezultatai turėtų būti skelbiami nuo programos vykdymo pradžios.

Aplinkos ministerijos veiklos ataskaitoje Programos gautų rezultatų palyginimas su strateginiame veiklos plane numatytais vertinimo kriterijais aprašomas lakoniškai, nepateikiant išsamių aprašymų.

Administruojant specialiąją Bendrųjų miškų ūkio reikmių finansavimo programą nustatyta, kad jos uždavinių įgyvendinimo vertinimo kriterijų reikšmės 2003 metais buvo pasiektos:

1. Inventorizuoti ir apskaityti 218 tūkst. ha Lietuvos miškų. 2003 m. yra inventorizuota 219,8 tūkst. ha valstybinių ir privačių miškų. (Įvykdymas 101%)

2. Parengti miškotvarkos projektus 5 miškų urėdijoms. 2003 metais buvo parengti ir patvirtinti miškotvarkos projektai 5 miškų urėdijoms (Dubravos, Jonavos, Kaišiadorių, Kėdainių, Radviliškio). (Įvykdymas 100%)

3. Apželdinti mišku 1 tūkst. ha žemdirbystei netinkamų išnaudotų karjerų ir durpynų žemių. 2003 m. buvo apželdinta 1180,5 ha žemdirbystei netinkamos žemės. (Įvykdymas 118%).

Visi pasirinkti programos uždavinių įgyvendinimo vertinimo kriterijai įvykdyti. Tačiau Aplinkos ministerijos veiklos ataskaitoje Programos priemonių vertinimo kriterijų reikšmių analizė nepateikiama.

Iš viso 2003 metams skirtų Programos asignavimų 12500 tūkst. Lt, panaudota per metus 11807,62 tūkst. Lt, arba 94,5 %.

Iš viso 2003 metams patvirtinta sąmata pagal priemones 14811,1 tūkst. Lt, panaudota 13432,43 tūkst. Lt arba 90,7 %. Kai kurioms priemonėms skirtos Programos lėšos 2003 metams panaudotos nuo 30 iki 70 proc., tačiau lėšų nepanaudojimo priežastys Aplinkos ministerijos veiklos ataskaitoje nepaaiškintos.

Pvz.: pagal Programos sąmatos 9.5 punkte numatyti „miškų ūkio informacinei sistemai pertvarkyti“ skirta 600 tūkst. Lt, panaudota 220 tūkst. Lt, arba 36,70 %.

9.1 punkte numatyti „Miškingumo didinimo programai vykdyti“ skirta 241 tūkst. Lt, panaudota 140 tūkst. Lt arba 58%.

7.1 punkte numatyti „informacijai platinti per žiniasklaidos priemones“ skirta 40,241 tūkst. Lt, panaudota 30,241 tūkst. Lt, arba 75,00 %.

Aplinkos ministerijos veiklos ataskaitoje daugiausiai aprašoma kiek Programos lėšų panaudota tai ar kitai priemonei neanalizuojant tomis priemonėmis pasiektų rezultatų.

Programos priemonei „Miškų ūkį aptarnaujančių ir kontroliuojančių biudžetinių įstaigų veiklos finansavimas“ skirta 4349 tūkst. Lt. Aplinkos ministerijos veiklos ataskaitoje pateikta informacija tik apie Kauno miškų ir aplinkos inžinerijos kolegijos Miškų informacinio centro vykdomą „Visuomenės švietimo miškų ūkio klausimais ir miškų ūkio specialistų kvalifikacijos kėlimo bei privačių miškų savininkų mokymo ir švietimo programą“, kuriai finansuoti skirta 300 tūkst. Lt. Apie kitų Miškų ūkį aptarnaujančių biudžetinių įstaigų vykdomas programas ir pasiektus (ar nepasiektus) jų rezultatus Aplinkos ministerijos veiklos ataskaitoje neminima.

Pagal Aplinkos ministerijos turimą informaciją iš Programos lėšų finansuojamos Valstybinės miškų priešgaisrinės apsaugos programos kai kurių priemonių Generalinė miškų urėdija laiku neįvykdė, kaip antai iki 2002 m. IV ketvirčio neparengė:

- miškų urėdijų ir nacionalinių parkų direktijų priešgaisrinės apsaugos komandų nuostatų bei techninio aprūpinimo normatyvų, kurie patvirtinti tik 2004 metais;

- nesuorganizavo vieningos ryšių sistemos, naudojamos miškų priešgaisrinei apsaugai, įdiegimo.

Aplinkos ministerijos veiklos ataskaitoje nenurodytos Generalinės miškų urėdijos neįgyvendintos Valstybinės miškų priešgaisrinės apsaugos programos priemonės.

Mūsų nuomone, pagal Miškų įstatymą Programos lėšomis finansuojama ne „Miškų ūki aptarnaujančių ir kontroliuojančių biudžetinių įstaigų veikla“, kaip nurodoma Aplinkos ministerijos veiklos ataskaitoje, o Miškų ūki aptarnaujančių biudžetinių įstaigų vykdomos programos. Veiklos ataskaitoje turėtų būti aprašoma ar įvykdė ir kaip įvykdė (taupiai, rezultatyviai, efektyviai) minėtos įstaigos iš Programos finansuojamas ir jų vykdomas programos. Manome, kad Aplinkos ministerija galėtų nustatyti miškų ūki aptarnaujančių biudžetinių įstaigų vykdomoms programoms taupumo, rezultatyvumo ir efektyvumo vertinimo kriterijus bei jų apibrėžimus (sąvokas), įtraukiant paaiškinimus, ką jie parodo.

**Pastebėjimas.** Miškų įstatyme numatyta Programos lėšomis finansuoti miškų ūki aptarnaujančių organizacijų vykdomoms programoms. Vyriausybės nutarimu patvirtintoje Programos sąmatoje nurodyta, kad Programos lėšomis finansuojamos miškų ūki aptarnaujančių ir kontroliuojančios biudžetinės įstaigos. Manome, kad kontroliuojančios institucijos turėtų būti nepriklausomos ir finansuojamos nepriklausomai nuo specialiosios programos įvykdymo rezultatų.

## AUDITO IŠVADOS:

1. *Aplinkos ministerija neturi patvirtintos Programos lėšų paskirstymo tvarkos, kurioje būtų reglamentuota paraiškų pateikimo, svarstymo procedūros, prioritetinių priemonių atranka, priemonių vykdymo kontrolė, atskaitomybė ir kt. Ministerijoje iki biudžetinių metų pradžios ministro įsakymu nebuvo skiriamas atsakingas asmuo, kuris kontroliuotų Programos vykdymą ir atsiskaitytų nustatytais terminais, pateikdamas patvirtintos formos programos vykdymo ataskaitą, vidaus audito tarnyba nevertino programos vykdymą, kaip to reikalauja Vyriausybės nutarimas. Tuo buvo sudarytos prielaidos lėšų skirstymo procese atsirasti subjektyvumo faktoriui ir rizikai, kad Programos lėšos atskirais atvejais galėjo būti skirtos su programos tikslais tiesiogiai nesusijusioms priemonėms.*
2. *Miškų įstatymo 7 str. 2 d. formuluoatė „kitoms bendrosioms miškų ūkio reikmėms finansuoti“ sudaro prielaidas Programos lėšas skirti toms priemonėms, kurios turi būti finansuojamos iš kitų lėšų.*
3. *Programos lėšomis, sudarant pavedimo sutartis, faktiškai buvo kompensuojama Aplinkos ministerijos pavaldžių institucijų išlaidoms trūkstamos išlaidos, kurios turėjo būti skirtos iš „Bendrosios aplinkos politikos formavimo ir įgyvendinimo koordinavimo, įskaitant*

- pasirengimą narystei Europos Sąjungoje” ir Saugomų teritorijų tvarkymo programų sąmatose numatytų lėšų.*
4. *Programos lėšų skyrimo pavaldžioms institucijoms pagal pavedimo sutartis praktika ir atsiskaitymo už šias lėšas tvarka neužtikrina reikiamos jų paskirties ir naudojimo kontrolės.*
  5. *Programos tikslai atitinka Aplinkos ministerijos strateginius tikslus ir uždavinius bei jiems neprieštarauja.*
  6. *Miškų ūkį aptarnaujančios įstaigos atsiskaito Aplinkos ministerijai pagal laisvos formos ataskaitas, kurios neatitinka Vyriausybės nutarimu patvirtintai veiklos ataskaitos formai*
  7. *Pagal 2003 metams pasirinktus Programos uždavinių įgyvendinimo vertinimo kriterijus, Programos tikslai pasiekti.*
  8. *Aplinkos ministerijos veiklos ataskaitoje Programos pasiektų reikšmių analizė nėra išsamiai aprašyta.*
  9. *Aplinkos ministerijos veiklos ataskaitoje nepateikiamos atskirų Programos priemonių neįgyvendinimo priežastys.*
  10. *Programos vertinimo kriterijai apima beveik visas Programos uždavinio sudedamąsias dalis, išskyrus Lietuvos miškų apsaugos užtikrinimą.*
  11. *2003 metų Programos vykdymo rezultatai visuomenei skelbiami Aplinkos ministerijos internetiniame puslapyje, tačiau metiniai programos rezultatai neatspindi visos tęstinės programos rezultatus.*

### **REKOMENDACIJOS:**

1. Parengti ir ministro įsakymu patvirtinti Programos lėšų paskirstymo tvarką, kurioje būtų reglamentuota paraiškų pateikimo tvarka, svarstymo procedūros, prioritetinių priemonių vykdymo kontrolė ir atskaitomybė.
2. Iki biudžetinių metų pradžios ministro įsakymu paskirti atsakingą asmenį, kuris kontroliuotų Programos vykdymą ir atsiskaitytų ministerijos vadovybei nustatytais terminais, pateikdamas patvirtintos formos Programos vykdymo ataskaitą.
3. Užtikrinti, kad Programos lėšos būtų skirstomos ir naudojamos finansuoti priemonėms, kurios numatytos Lietuvos Respublikos miškų įstatyme.
4. Atsisakyti Programos lėšų naudojimo kompensuoti ministerijos pavaldžių institucijų trūkstamas lėšas, kurios gali būti skiriamos iš “Bendrosios aplinkos politikos formavimo ir įgyvendinimo koordinavimo, įskaitant pasirengimą narystei Europos Sąjungoje” programos sąmatoje numatytų lėšų.
5. Apsvarstyti galimybę Miškų ūkį aptarnaujančioms įstaigoms įdiegti vieningą Vyriausybės nutarimu patvirtintą veiklos ataskaitos formą.

6. Aplinkos ministerijos veiklos ataskaitoje išsamiai aprašyti Programos vertinimo kriterijų reikšmes, pateikti atskirų Programos priemonių neįgyvendinimo priežastis.
7. Internetiniame puslapyje skelbti Programos vykdymo rezultatus visuomenei, nurodant visus nuo Programos vykdymo pradžios skirtas ir panaudotas lėšas bei pasiektus rezultatus, kad jie atspindėtų visos tęstinės programos rezultatus.

Veiklos audito 2-jo departamento

direktorė

Vyresnysis valstybinis auditorius

Susipažinau

Lietuvos Respublikos aplinkos ministras

---

Arūnas Kundrotas

\_\_\_\_\_ data

Zita Valatkienė

Liudvikas Smilgevičius