



# LIETUVOS RESPUBLIKOS VALSTYBĖS KONTROLĖ

## VALSTYBINIO AUDITO ATASKAITA

### APLINKOS APSAUGOS RĖMIMO PROGRAMOS VERTINIMAS

2003 m. birželio 30 d. Nr. 2020-2

Vilnius

#### ĮŽANGA

Vykdydami Lietuvos Respublikos valstybės kontrolės 2003 m. vasario 3 d. pavedimą Nr. 2020-2 Veiklos audito 2-ojo departamento vyresnieji valstybiniai auditoriai L. Smilgevičius ir B. Kurkutis atliko Lietuvos Respublikos aplinkos ministerijos 2001–2002 m. vykdytos Specialiosios aplinkos apsaugos rėmimo programos (toliau – AAR programa) vertinimą.

Valstybinis veiklos auditas buvo vykdomas žinant ir dalyvaujant ministerijos valstybės sekretoriui Arvydui Dragūnui, Finansų skyriaus vedėjai Danutei Mačiokaitei ir kitiems atsakingiems ministerijos darbuotojams.

Valstybinis veiklos auditas pradėtas 2003-02-03, baigtas 2003-06-30.

#### **Audituojama sritis**

Aplinkos apsauga yra labai svarbi politikos dalis visame Europos Sąjungos (toliau – ES) politikos kontekste.

Europos Sąjungos aplinkos apsaugos sektorius yra viena sudėtingiausių integracijos į Europos Sąjungą sričių. Todėl šalių kandidačių į Europos Sąjungą aplinkos apsaugos ekspertams ir visuomenei labai svarbu žinoti Europos Sąjungos aplinkosauginius reikalavimus ir šių reikalavimų įgyvendinimo rezultatus nacionaliniu lygiu.

Pagrindinis Lietuvos įstatymas, apibrėžiantis įvairaus lygmens institucijų atsakomybę aplinkos apsaugos srityje, yra Aplinkos apsaugos įstatymas. Jame nustatytas funkcijų pasiskirstymas tarp centrinės valdžios institucijų ir vietos savivaldos institucijų bei nustatytos pagrindinės sąvokos. Derinant ES ir Lietuvos teisės aktus svarbu ne tik perkelti ES nuostatas į nacionalinę teisę, bet ir tas nuostatas įgyvendinti bei kontroliuoti, kaip jos vykdomos. Aplinkos ministerija yra atsakinga už valstybės strategijos įgyvendinimą aplinkos apsaugos ir gamtos išteklių naudojimo klausimais, pagal savo kompetenciją rengia ir tvirtina aplinkos apsaugos ir gamtos išteklių naudojimo normas, normatyvus, standartus ir taisykles.

### **Audito subjektas**

Aplinkos ministerija yra Lietuvos Respublikos vykdomosios valdžios institucija, kuri vykdo įstatymų ir kitų teisės aktų jai pavestų aplinkos apsaugos, kraštovaizdžio ir biologinės įvairovės apsaugos, gamtos ir rekreacinių išteklių naudojimo, geologijos, miškų ūkio, teritorijų planavimo, urbanistikos ir architektūros, statybos, būsto ir komunalinio ūkio, poveikio aplinkai vertinimo, valstybės administracinių ir kitų negyvenamųjų patalpų bei pastatų naudojimo, standartizacijos ir metrologijos sričių valstybės valdymo funkcijas ir įgyvendina šiose srityse valstybės politiką. Ji yra viešasis juridinis asmuo, turintis sąskaitą banke ir antspaudą su Lietuvos valstybės herbu bei savo pavadinimu. Ministerijos buveinė – A. Jakšto g. 4/9, LT-2694 Vilnius, Lietuvos Respublika. Identifikavimo kodas 8860237.

Lietuvos Respublikos aplinkos ministerija yra biudžetinė įstaiga, finansuojama iš Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto ir yra Lietuvos Respublikos Vyriausybės (toliau – LRV) pagrindinė valdymo institucija, formuojanti šalies aplinkos apsaugos, miškų ūkio, gamtos išteklių naudojimo, geologijos ir hidrometeorologijos, teritorijų planavimo, statybos, gyventojų apsirūpinimo būstu, butų ir komunalinio ūkio paslaugų valstybės politiką ir koordinuojanti jos įgyvendinimą.

Šios ministerijos ir jai pavaldžių institucijų uždaviniai, įvertinus aplinkos stebėjimų duomenis, atsižvelgus į mokslo institucijų išvadas bei visuomenės nuomonę ir vadovaujantis turimais strateginiais dokumentais bei rengiant teisinę bazę, yra:

- įgyvendinti subalansuotos plėtros principą;
- sudaryti racionalaus gamtos išteklių naudojimo, apsaugos ir atkūrimo prielaidas;
- užtikrinti visuomenės informavimą apie aplinkos būklę bei jos prognozes;
- sudaryti sąlygas statybų verslui plėsti bei gyventojams būstu aprūpinti;

- užtikrinti tinkamą aplinkos kokybę atsižvelgiant į Europos Sąjungos normas ir standartus.

## **Audito mastas**

### **Audito objektas**

Aplinkos apsaugos objektas yra Lietuvos Respublikoje esanti aplinka ir Lietuvos Respublikos jurisdikcijai priklausantys gamtiniai išteklių. Pagrindiniai aplinkos apsaugos tvarkymo Lietuvoje principai apibrėžti Aplinkos apsaugos įstatyme.

Valstybinę aplinkos apsaugos valdymą Lietuvos Respublikoje vykdo Vyriausybė, Aplinkos ministerija, kitos įgaliotos valstybės institucijos bei vietos savivaldos atitinkamos institucijos.

2000 m. spalio 12 d. Lietuvos Respublikos Seimas priėmė Aplinkos apsaugos rėmimo programos įstatymą Nr. VIII-202. Šiame įstatyme nurodytas AAR programos tikslas, programos lėšų šaltiniai ir jų naudojimo tvarka. Aplinkos ministerijai pavesta tvirtinti AAR programos priemones ir naudoti programai įgyvendinti skirtas lėšas. Ši programa yra tęstinio pobūdžio: lėšos, nepanaudotos einamaisiais biudžetinėmis metais, yra naudojamos kitiems metams numatytioms priemonėms finansuoti. Programos pajamas administruoja asignavimų valdytojas – Aplinkos ministerija, visos šios programos išlaidos padengiamos valstybės biudžeto asignavimais, numatytais valstybės biudžete Specialiajai aplinkos apsaugos rėmimo programai.

Lietuvos Respublikos Vyriausybė, paskirstydama valstybės biudžeto asignavimus pagal patvirtintas programas, Specialiajai aplinkos apsaugos rėmimo programai 2001 ir 2002 m. nustatė tokius valstybės biudžeto asignavimų dydžius: paprastosioms išlaidoms – 3 600 tūkst. Lt, nepaprastosioms išlaidoms – 900 tūkst. Lt, iš viso – 4 500 tūkst. Lt. (LRV 2001-12-22 nutarimas Nr. 1591 „Dėl 2002 m. Lietuvos Respublikos Valstybės biudžeto asignavimų paskirstymo pagal patvirtintas programas patvirtinimo“ ir 2002-07-19 nutarimas Nr. 1164 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002-01-28 nutarimo Nr. 119 „Dėl 2002 m. Lietuvos Respublikos Valstybės biudžeto asignavimų paskirstymo pagal patvirtintas programas patvirtinimo pakeitimo“.) Šiems asignavimų dydžiams sudarytos ir patvirtintos metinės programos valstybės biudžeto išlaidų sąmatos pagal funkcinės ir ekonominės klasifikacijos kodus.

### **Audito tikslas**

Šio audito tikslas – įvertinti Aplinkos ministerijos vykdomą Aplinkos apsaugos rėmimo programą.

### **Audito apimtis**

Audituojamas laikotarpis – 2001–2002 m.

Audito tikslams pasiekti numatėme šias užduotis:

- nustatyti, ar AAR programos lėšos tinkamai administruojamos ir naudojamos;
- įvertinti AAR programos lėšų panaudojimą taupumo požiūriu.

Numatytiems uždaviniams įvykdyti pasirinkti audito AAR programos klausimai:

- ar AAR programos tikslai atitinka įstaigos tikslus, ar nedubliuoja kitos AAR programos arba jai neprieštarauja;
- ar šios AAR programos lėšos surenkamos laikantis nustatytos tvarkos;
- ar AAR programos lėšos panaudotos taupiai;
- ar Aplinkos ministerijos vadovybė atsiskaitė už AAR programos vykdymą ir ar tos ataskaitos tikros ir patikimos.

Valstybinio audito ir įvertinimo įrodymams naudota surinkta informacija taikant tokias procedūras: skaičiavimą, stebėjimą, apklausą ir analitines procedūras. Minėtoji informacija pateikta darbo dokumentuose. Darbo dokumentai yra Valstybės kontrolės nuosavybė. Audito metu informacijos tikslais naudojamos Valstybės kontrolės Finansinio audito departamento atlikto audito ataskaita, Aplinkos ministerijai pavaldžių institucijų informacija, Statistikos departamento prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės (toliau – Statistikos departamentas) duomenimis bei kita informacija.

### **APLINKOS APSAUGOS RĖMIMO PROGRAMOS TIKSLŲ VERTINIMAS**

Aplinkos ministerija, įgyvendindama strateginiame veiklos plane numatytą tikslą „Užtikrinti tinkamą aplinkos kokybę Lietuvos gyventojams“, 2001–2002 m. vykdė tokias programas: „Bendrosios aplinkos politikos formavimo ir įgyvendinimo koordinavimo, įskaitant pasirengimą narystei Europos Sąjungoje“ programą (toliau – Bendroji aplinkos programa) bei Specialiąją aplinkos apsaugos rėmimo programą.

Palyginus Aplinkos ministerijos sudarytame „2002–2004 metų asignavimų valdytojų tikslų, programų tikslų, uždavinių ir priemonių klasifikatoriuje“ (formoje 1) nurodytus šių programų tikslus, matosi, kad jie labai panašūs:

- Specialioji aplinkos apsaugos rėmimo programa skirta įgyvendinti Aplinkos ministerijos (asignavimų valdytojo) tikslą: „užtikrinti racionalų gamtos išteklių (įskaitant miškus) naudojimą ir tolesnį gausinimą, išsaugoti gamtos paveldo vertybes, kraštovaizdžio savitumą bei biologinę įvairovę“.
- Vienas iš Bendrosios aplinkos programos uždavinių yra „Užtikrinti aplinkos formavimą pagal subalansuotos plėtros principus, racionalų gamtos išteklių (įskaitant

miškus) naudojimą ir tolesnį gausinimą, išsaugoti gamtos paveldo vertybes, kraštovaizdžio savitumą bei biologinę įvairovę“ ir iš esmės yra tapatus Aplinkos ministerijos tikslui, kurį turi įgyvendinti Specialioji aplinkos apsaugos rėmimo programa.

Mūsų nuomone, abi minėtosios programos yra skirtos įgyvendinti tam pačiam Aplinkos ministerijos strateginiam tikslui, todėl šių programų pasiekti rezultatai yra bendri ir negali būti tiesiogiai priskirti tik vienai iš šių programų. Bendrosios aplinkos programos tikslai nebus pasiekti, jei bus nevykdomi Specialiosios aplinkos apsaugos rėmimo programos uždaviniai ir priemonės. Užtikrinti sveiką, švarią aplinką bei racionalų gamtos išteklių naudojimą, išsaugoti kraštovaizdžio savitumą, biologinę įvairovę galima, jei bus kompensuojama aplinkai padaryta žala, pašalinami aplinkos taršos šaltiniai, atkuriami ir gausinami gamtos išteklių, kraštovaizdžio elementai bei kompleksai.

AAR programos tikslas, nurodytas minėtame įstatyme bei Aplinkos ministerijos strateginiuose planuose, neprieštarauja institucijos uždaviniams bei funkcijoms. Aplinkos apsaugos rėmimo programa jos tikslų požiūriu galėtų būti Bendrosios aplinkos programos dalis, tačiau, įvertinus tai, kad šių programų pajamų ir išlaidų planavimo ir naudojimo principai iš esmės skiriasi, programų sujungimas galimas tik pakeitus dabartiniu metu galiojančią teisinę bazę.

Mūsų manymu, Aplinkos ministerijos 2002 m. strateginiame veiklos plane (forma 1b) bei asignavimų valdytojų tikslų, programų tikslų, uždavinių ir priemonių klasifikatoriuje nustatytas AAR programos tikslas išdėstytas glaustai ir dėl to tik iš dalies tapatus įstatyme nurodytam tikslui. Įstatymo 2 straipsnyje nurodytas programos tikslas – finansuoti aplinkosaugos priemones, nurodytas įstatymo 4 straipsnyje (išvardintos 9 priemonės). Mūsų nuomone, įstatyme nurodytas AAR programos tikslas yra vienpusiškas ir todėl keistinas, nes AAR programa, būdama analogiška kitoms specialiosioms programoms (pvz., Kelių priežiūros ir plėtros programa), pirmiausia turi turėti tikslą kaupti specialiąsias lėšas ir tik po to finansuoti aplinkosauginių priemonių vykdymą.

Galiojanti strateginio planavimo metodika numato, kad programos tikslas turi nusakyti rezultatą, kurį norima pasiekti per tam tikrą laikotarpį. AAR programos tikslas, nustatytas Aplinkos ministerijos strateginiame veiklos plane, tokio konkretaus siektino rezultato nenumato. Tikslui pasiekti numatytas vienas uždavinys, jo vertinimui pasirinkti kiekybinio pobūdžio vertinimo kriterijai yra abstraktūs, jų pagrįstumo negalima patikrinti, taip pat negalima apskaičiuoti vykdomos programos rezultato.

Strateginiame veiklos plane nurodytą AAR programos tikslą „kompensuoti aplinkai padarytą žalą, šalinti taršos šaltinius, atkurti ir gausinti gamtos išteklius, kraštovaizdžio elementus bei kompleksus, rengti ir skleisti aplinkosauginę informaciją, įgyvendinti kitas priemones“ galima suskaidyti į 8 ir daugiau atskirų tikslų, kurių daugumai galima nustatyti konkretų siektiną rezultatą:

1. Šalinti taršos šaltinius.
2. Atkurti gamtos išteklius.

3. Gausinti gamtos išteklius.
4. Atkurti kraštovaizdžio elementus.
5. Atkurti kraštovaizdžio kompleksus.
6. Rengti aplinkosauginę informaciją.
7. Skleisti aplinkosauginę informaciją.
8. Įgyvendinti kitas priemones.

Aplinkos ministerijoje AAR programos tikslams nusakyti vartojama „taršos šaltinio“ sąvoka. Lietuvos Respublikos aplinkos oro apsaugos įstatyme apibrėžta, kad „taršos šaltinis – įrenginys, iš kurio teršalai patenka į aplinkos orą“. Tačiau Aplinkos ministerijoje AAR programos kontekste „šalinti taršos šaltinius“ reiškia medžiagų (teršalų), keliančių pavojų žmonių sveikatai ir gamtinėms ekosistemoms, šalinimą iš aplinkos komponentų. Todėl, mūsų nuomone, „taršos šaltinio“ sąvoką, vartojamą AAR programos kontekste, reikėtų apibrėžti AAR programos įstatyme, kad nekiltų dviprasmybių dėl Aplinkos ministerijos strateginiame plane įrašyto tikslo „šalinti taršos šaltinius“. AAR programos tikslą „gausinti gamtos išteklius“ siūlytume sukonkretinti, nes Aplinkos apsaugos įstatyme yra nustatytos pagrindinės sąvokos, kur „gamtos ištekliai“ reiškia gyvosios ir negyvosios gamtos elementus, kuriuos žmogus naudoja arba gali naudoti savo poreikiams. Šiuo atveju yra neaišku, ar programos tikslas apima ir negyvosios gamtos elementų, tokių kaip nafta, molis, žvyras, smėlis ir pan., gausinimą.

#### *IŠVADOS*

*1. Specialioji aplinkos apsaugos rėmimo AAR programa dubliuoja „Bendrosios aplinkos politikos formavimo ir įgyvendinimo koordinavimo, įskaitant pasirengimą narystei Europos Sąjungoje“ programą. Abiejų minėtų programų rezultatai yra bendri ir negalima jų atskirti, abi programos įgyvendina vieną ir tą patį Aplinkos ministerijos strateginį tikslą. Programos galėtų būti vykdomos kaip viena bendra programa, pakeitus dabartiniu metu galiojančią teisinę bazę.*

*2 Specialiosios aplinkos apsaugos rėmimo programos tikslai neprieštarauja Aplinkos ministerijos nuostatuose numatytiems uždaviniams bei strateginiuose planuose numatytiems tikslams. AAR programa, be tikslo finansuoti programos priemones, galėtų turėti tikslą kaupiti lėšas tokioms priemonėms finansuoti.*

### **AAR PROGRAMOS LĖŠŲ ĮPLAUKŲ SURINKIMO VERTINIMAS**

AAR programos lėšos kaupiamos atskiroje Valstybės išdo sąskaitoje. Finansavimo pajamos ir išlaidos, vadovaujantis specialiujų programų finansavimo principais, planuojamos valstybės biudžete. Aplinkos ministerijai pavesta tvirtinti AAR programos priemones ir joms įgyvendinti skirti bei naudoti AAR programos lėšas.

AAR programos lėšų šaltiniai yra nurodyti įstatymo 3 straipsnyje.

2001-02-27 aplinkos ministro įsakymu Nr. 91 patvirtinta AAR programos lėšų surinkimo ir kaupimo tvarka, kurioje nurodyta, kad AAR programos įstatymo 3 straipsnyje nurodytas lėšas administruoja Aplinkos ministerija. Lėšos surenkamos trimis būdais:

- AAR programos lėšos, išskyrus nurodytas įstatymo 3 straipsnio 3, 6, 9 punktuose, surenkamos Valstybinės aplinkos apsaugos inspekcijos, Vandens išteklių departamento, regionų aplinkos apsaugos departamentų, valstybinių rezervatų ir nacionalinių bei regioninių parkų direkcijų (arba tarnybų) pajamų surenkamosiose sąskaitose ir du kartus per mėnesį pervedamos į Aplinkos ministerijos specialiąją sąskaitą. Mokėjimo pavedimuose turi būti nurodomos įmokų sumos pagal įmokų rūšis, patvirtintas įstatymo 3 straipsnyje.

- Savanoriškos juridinių ir fizinių asmenų ir įmonių, neturinčių juridinio asmens teisių, įmokos ir užsienio valstybių, organizacijų bei piliečių, tarptautinių organizacijų lėšos, skirtos žuvų ištekliams atkurti ir saugoti, mokamos tiesiogiai į Aplinkos ministerijos specialiąją sąskaitą.

- Įstatymo 3 straipsnio 3 punkte nurodytas lėšas moka ūkio subjektai atitinkamai Mokesčių inspekcijai (toliau VMI). Valstybinės mokesčių inspekcijos šias lėšas pveda į atskirą Valstybės išdo sąskaitą, kurioje kaupiamos AAR programos lėšos.

Aplinkos ministerijai pavaldžios institucijos tik iš dalies laikosi nustatytos lėšų surinkimo tvarkos: daugeliu atvejų mokėjimo pavedimuose nenurodo įmokų sumų pagal įmokų rūšis, dėl to Aplinkos ministerijos finansų skyriuje nėra AAR programos lėšų apskaitos pagal įmokų rūšis, patvirtintas programos įstatymo 3 straipsnyje. Aplinkos ministerijos atsakingi darbuotojai turi teisę ir galimybes išreikalauti iš pavaldžių organizacijų laikytis nustatytos tvarkos, tvarkyti apskaitą pagal įmokų rūšis ir teikti apie tai informaciją ministerijai. Tokie duomenys yra būtini lėšų surinkimo pokyčių analizei ir programos valdymo sprendimams priimti.

Aplinkos ministerijos pateiktais duomenimis per 2001–2002 m. negautos įplaukos pagal 4 AAR programos įstatyme nurodytus lėšų šaltinius:

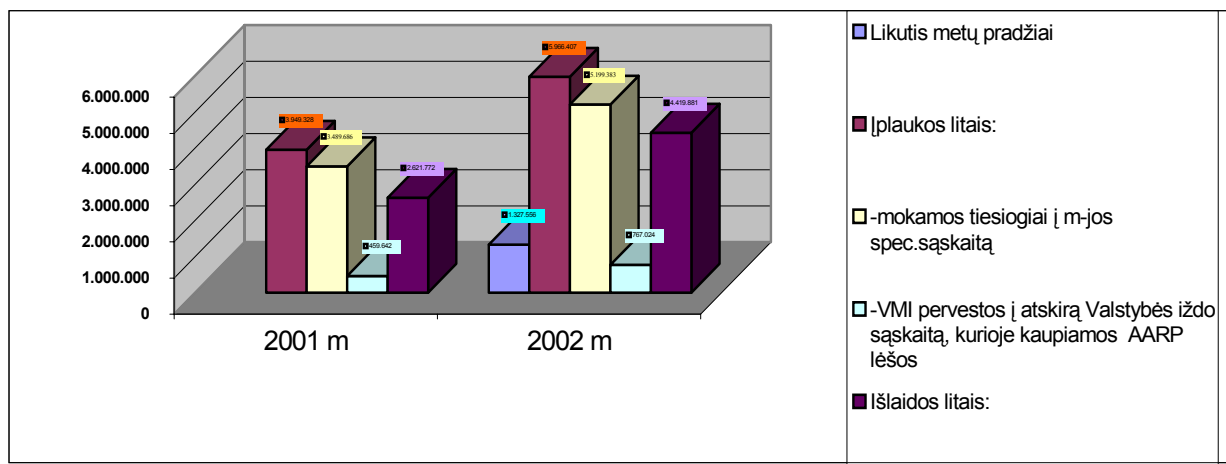
- Lietuvos Respublikos teisės aktų nustatyta tvarka realizavus konfiskuotus aplinkos apsaugos nusikaltimų ir pažeidimų padarymo įrankius bei priemones ir neteisėtai įgytus gamtos išteklius;
- užsienio valstybių, organizacijų bei piliečių, tarptautinių organizacijų lėšos, skirtos žuvų ištekliams atkurti ir saugoti;
- savanoriškos juridinių ir fizinių asmenų ir įmonių, neturinčių juridinio asmens teisių, įmokos;
- kitos teisėtai gautos lėšos.

Pažymėtina, kad Aplinkos ministerijoje nerenkama informacija apie nustatyta tvarka realizuotus konfiskuotus aplinkos apsaugos nusikaltimų ir pažeidimų padarymo įrankius bei priemones ir neteisėtai įgytus gamtos išteklius. Visa ši informacija yra Aplinkos ministerijai pavaldžiose institucijose. Pagal Finansų ministerijos nustatytą konfiskuoto turto realizavimo tvarką tokio turto įkainojimą, saugojimą, realizavimą vykdo Valstybinė mokesčių inspekcija prie Finansų ministerijos, gautos pajamos už realizuotą konfiskuotą turtą įskaitomos į valstybės biudžeto

pajamas. Lėšos už konfiskuotus aplinkos apsaugos nusikaltimų ir pažeidimų padarymo įrankius turėtų būti įskaitomos į AAR programos pajamas.

Šiuo metu Aplinkos ministerijoje sudaromos AAR programos lėšų išlaidų sąmatos pagal išlaidų ekonominės klasifikacijos kodus, nustatytus Finansų ministerijos.

2001 ir 2002 m. Aplinkos ministerijos pateiktose AAR programos lėšų pajamų ir išlaidų ataskaitoje AAR programos „Įplaukos” suskirstomos į mokamas tiesiogiai į Aplinkos ministerijos specialiąją sąskaitą ir į VMI pervestas lėšas, neskirstant įmokų sumų pagal įmokų rūšis, patvirtintas įstatymo 3 straipsnyje.



AAR programos įplaukas daugiausia sudaro įvairios ekonominės sankcijos už aplinkosauginių reikalavimų nevykdymą arba nustatytų normatyvų viršijimą, todėl sudėtinga iš anksto prognozuoti ir planuoti pajamų dydį, nustatyti patikimus planavimo kriterijus. Aplinkos ministerija, planuodama AAR programos įplaukas metams, jų bendrą dydį nustato pagal praėjusių metų įplaukų rodiklius. Mūsų manymu, remiantis praėjusių metų rodikliais galėtų būti sudaromos AAR programos pajamų sąmatos pagal įmokų rūšis, patvirtintas įstatymo 3 straipsnyje. Aplinkos ministerija turi galimybių geriau administruoti AAR programos lėšų surinkimą ir vykdyti šio proceso kontrolę, nustatydama kontrolinius galimų įplaukų rodiklius pagal įmokų rūšis Valstybinės aplinkos inspekcijos regionų aplinkos apsaugos departamentams, valstybinių rezervatų ir nacionalinių bei regioninių parkų direktijoms (arba tarnyboms).

### IŠVADOS

1. AAR programos lėšoms surinkti nesudaromos ir netvirtinamos priemonės (sąmatos) pagal įmokų rūšis, patvirtintas įstatymo 3 straipsnyje.

2. Aplinkos ministerijai pavaldžios institucijos tik iš dalies laikosi aplinkos apsaugos ministro įsakymu Nr. 91 patvirtintos AAR programos lėšų surinkimo ir kaupimo tvarkos. Ministerija neturi visos informacijos apie programos įplaukas pagal jų rūšis, kuri leistų analizuoti lėšų surinkimo pokyčius ir priimti operatyvius valdymo sprendimus.



## **APLINKOS APSAUGOS RĖMIMO PROGRAMOS LĖŠŲ PASKIRSTYMO VERTINIMAS**

Aplinkos ministerija, kaip Aplinkos apsaugos rėmimo programos asignavimų valdytoja, privalo užtikrinti programos vykdymo ir paskirtų asignavimų naudojimo efektyvumą ir rezultatyvumą (Biudžeto sandaros įstatymo 5 straipsnis).

Vadovaujantis Programos įstatymo 3 straipsniu, Aplinkos ministerija įgaliota tvirtinti Aplinkos apsaugos rėmimo programos priemones ir jų vykdymui naudoti programos lėšas. Aplinkos ministerija 2001–2002 m. neturėjo patvirtinto konkrečių programos priemonių plano, planas 2003 m. jau sudarytas ir patvirtintas.

AAR programos lėšas konkrečioms priemonėms vykdyti skiria AAR programos lėšų panaudojimo taryba (toliau – Taryba) pagal organizacijų ir įmonių paraiškas, pateiktas Aplinkos ministerijai. Taryba yra kolegialus asignavimų valdytojo organas, jos sudėtis tvirtinama ir keičiama aplinkos ministro įsakymais, tačiau Tarybos veikla ir jos įgaliojimai nereglamentuoti. Tarybos posėdžiai vyksta ne rečiau kaip vieną kartą per du mėnesius, ji priima protokolinius nutarimus dėl pateiktų paraiškų finansavimo. Mūsų nuomone, Tarybos darbo ir AAR programos lėšų paskirstymo skaidrumui užtikrinti į Tarybos sudėtį galima būtų įtraukti visuomeninių organizacijų atstovus (žaliųjų judėjimo, išymius aplinkosaugos mokslininkus ir kt.).

Aplinkos ministerija 2001–2002 m. neturėjo patvirtintos AAR programos lėšų paskirstymo tvarkos, kurioje būtų reglamentuotos paraiškų pateikimo, svarstymo procedūros, prioritetinių priemonių atranka, priemonių vykdymo kontrolė, atskaitomybė ir kt. Ministerijoje AAR programos tikslams ir uždaviniams įgyvendinti nebuvo ministro įsakymu paskirti programos koordinatorius ir programos arba jos atskirų dalių vadovai ir atsakingi vykdytojai, kaip to reikalauja LRV 2001-04-05 nutarimu Nr. 379 patvirtintos Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto asignavimų valdytojų programų vykdymo kontrolės ir vertinimo tvarkos 5 punkto nuostata. Tai sudarė prielaidas lėšų skirstymo procese atsirasti subjektyvumo veiksniui ir rizikai. Programos lėšas atskirais atvejais skirti su programos tikslais tiesiogiai nesusijusioms priemonėms.

Per audituojamą laikotarpį ministerijoje Tarybos nutarimais buvo paskirstyta 8 550,6 tūkst. Lt AAR programos lėšų, iš jų: 2001 m. – 3 594,1 tūkst. Lt, 2002 m. – 4 956,5 tūkst. Lt. Taryba nesvarstė programos lėšų panaudojimo einamiesiems metams sąmatų projektų, nors tai yra pagrindinis dokumentas, kuriame numatomas metinis asignavimų ir naudojamų lėšų dydis, jų paskirtis ir paskirstymas metų ketvirčiais pagal funkcinės ir ekonominės klasifikacijos kodus.

Išanalizavę organizacijų pateiktas paraiškas bei Tarybos posėdžių protokolus, manome, kad per audituojamą laikotarpį 118,4 tūkst. Lt AAR programos lėšų buvo skirta finansuoti tas

priemonės, kurių tiesioginis finansavimas nenumatytas AAR programos įstatymo 4 straipsnio punktuose, tačiau naudoti programos lėšas šioms priemonėms leido kiti teisės aktai:

**2001–2002 m. tokių priemonių finansavimui skirta 42,5 tūkst. Lt, iš jų:**  
6,1 tūkst. Lt Panevėžio apskrities ūkininkams atlyginti už (1999–2000 m.) stumbrų padarytą žalą pasėliams bei 36,4 tūkst. Lt Krekenavos RP direkcijai stumbrų pašarams pirkti. Tokių priemonių finansavimas numatytas Saugomų gyvūnų, augalų, grybų rūšių ir bendrijų įstatymo 15 str.

2002 m. Taryba skyrė 35,9 tūkst. Lt Priešgaisrinės apsaugos ir gelbėjimo departamentui už putokšlį, panaudotą UAB „Egapris“ padangų gaisrui gesinti. Aplinkos ministerijos atsakingų darbuotojų aiškinimu, šios lėšos buvo skirtos ypatingos ekologinės situacijos atvejui, siekiant operatyviai likviduoti gaisro pasekmes. Mūsų nuomone, teisė naudoti programos lėšas ypatingos ekologinės situacijos atvejais arba ekstremalių situacijų likvidavimui turėtų būti reglamentuota AAR programos įstatyme.

Iš AAR programos lėšų, vadovaujantis Aplinkos apsaugos rėmimo programos įstatymo 4 straipsnio 6 punktu, per audituojamą laikotarpį 293,0 tūkst. Lt buvo skirta automobiliams įsigyti. Šios lėšos skirtos taip:

- 2001 m. po 20,0 tūkst. Lt skirta Kauno, Klaipėdos, Panevėžio ir Vilniaus regionų aplinkos apsaugos departamentams įsigyti lengviesiems automobiliams, iš viso 80,0 tūkst. Lt keturiems lengviesiems automobiliams įsigyti.

- 2002 m. skirta 213,0 tūkst. Lt šešioms automobiliams įsigyti, po 20,0 tūkst. Lt Alytaus, Marijampolės, Šiaulių ir 58,0 tūkst. Lt Utenos regionų aplinkos apsaugos departamentams, 50,0 tūkst. Lt Valstybinei aplinkos apsaugos inspekcijai ir 45,0 tūkst. Lt Jūrinių tyrimų centrui.

Lėšas gavusios institucijos savarankiškai vykdė automobilių pirkimo procedūras.

Apklausę (telefonu) įmones, prekiaujančias analogiškais automobiliais, mes išsiaiškinome, kad šios įmonės taiko įvairias prekybines nuolaidas, jei pirkėjas perka daugiau kaip vieną automobilį. Jeigu Aplinkos ministerija būtų organizavusi centralizuotą automobilių pirkimą atviro konkurso būdu, ji būtų turėjusi galimybę pasinaudoti automobiliais prekiaujančių įmonių nuolaidomis ir būtų sutaupiusi nuo 5 iki 10 proc. AAR programos lėšų, skirtų automobiliams įsigyti. Ši ekonomija galėjo sudaryti:

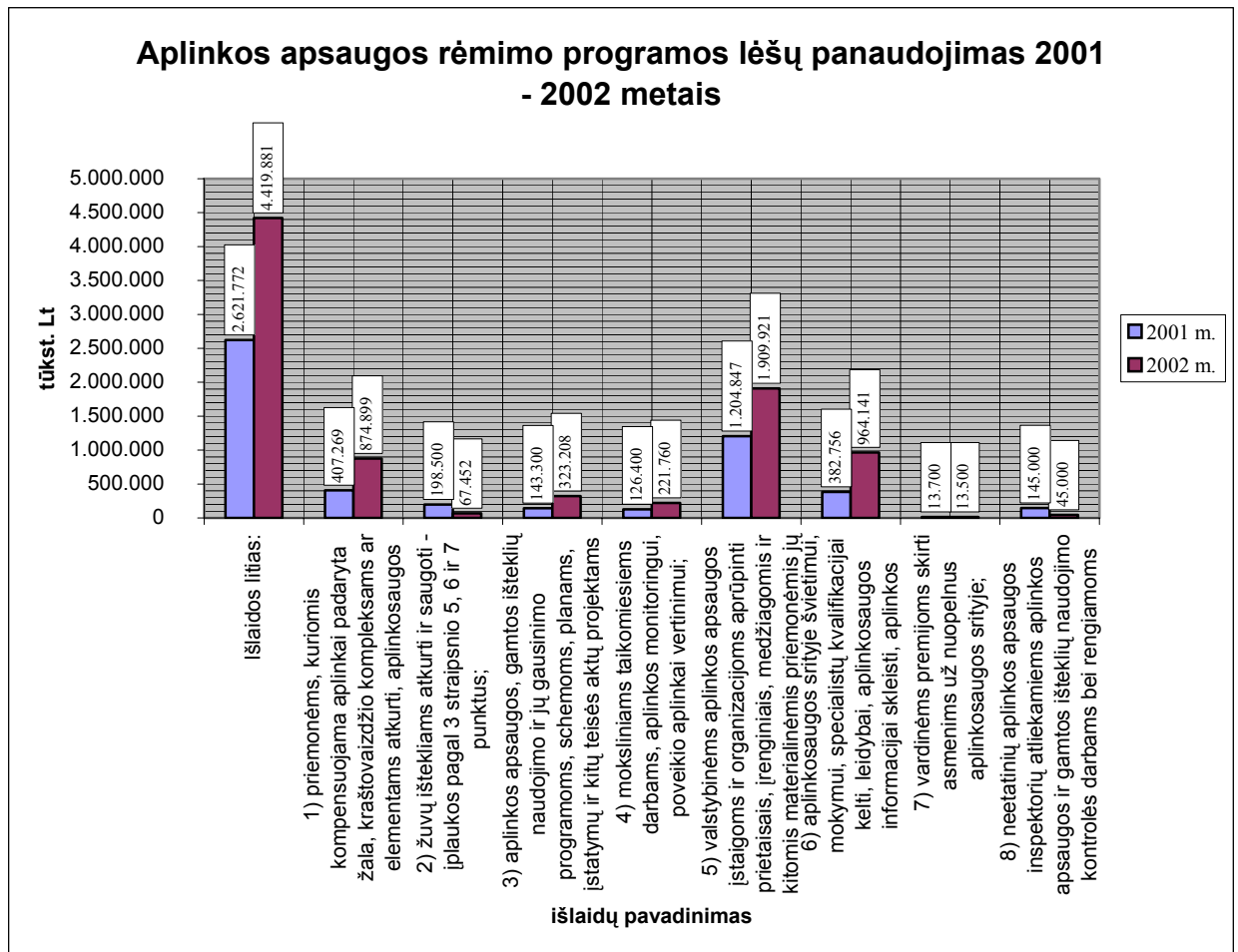
- 2001 m. nuo 4,0 iki 8,0 tūkst. Lt;
- 2002 m. nuo 10,6 iki 21,3 tūkst. Lt.

Taigi, mūsų nuomone, AAR programos lėšos – 293,0 tūkst. Lt – lengviesiems automobiliams įsigyti buvo skirtos nesilaikant principo pirkti prekes mažiausiomis kainomis, t. y. nepakankamai taupiai.

Mūsų manymu, pavaldžių institucijų, organizacijų ir įmonių paraiškos, pateiktos ministerijai programos lėšoms gauti, buvo nepakankamai argumentuotos ir pagrįstos techniniu bei ekonominiu

požiūriu, Tarybai svarstyti nebuvo teikiamos išankstinio paraiškų vertinimo raštiškos išvados. Kaip galima spręsti iš Aplinkos apsaugos rėmimo programos lėšų panaudojimo tarybos dokumentų, Taryba atliko tik lėšų paskirstymo funkciją, priimti nutarimai skirti lėšas ne visais atvejais motyvuoti laukiamu aplinkosauginiu poveikiu. Taryba iš esmės nevykdė lėšų panaudojimo efektyvumo analizės ir kontrolės, nors įsakyme buvo nurodytas būtent toks jos sudarymo motyvas.

Aplinkos ministerijos AAR programos lėšų panaudojimo 2001 ir 2002 m. ataskaitose išlaidos pateiktos pagal visus įstatymo 4 straipsnyje nurodytus išlaidų straipsnius:



Audito metu nustatyta, kad Taryba, skirdama lėšas pagal paraiškas, ne visais atvejais nurodė konkretų įstatymo 4 straipsnio punktą, kuriuo vadovaujantis buvo nuspręsta finansuoti iš AAR programos lėšų vieną ar kitą priemonę. Dėl to audito metu mes neturėjome galimybės įsitikinti šios ataskaitos duomenų tikrumu ir tuo, kaip buvo laikomasi Aplinkos apsaugos rėmimo programos 4 straipsnio 1 punkto nuostatos skirti ne mažiau kaip 30 proc. Programos metinių įmokų priemonėms, kuriomis kompensuojama aplinkai padaryta žala (netinkamai tvarkoma programos įplaukų pagal lėšų šaltinius apskaita).

Audito metu Aplinkos ministerijoje 2003-05-30 ministro įsakymu Nr. 270 paskirtas AAR programos koordinatorius ir patvirtinta parengta Paraiškų dėl aplinkosaugos projektų (priemonių)

finansavimo, naudojant AAR programos lėšas, pateikimo, šių projektų (priemonių) įvertinimo ir jų finansavimo tvarka.

Mes, susipažinę su patvirtinta tvarka, manome, kad ji yra tobulintina, nes šiame dokumente siūloma lėšų skirstymo tvarka iš esmės nepašalina audito metu nustatytų programos lėšų administravimo trūkumų ir lėšų skirstymo bei panaudojimo rizikos veiksnių: nereglamentuota programos lėšų panaudojimo Tarybos veikla, programos koordinatoriaus teisės ir pareigos ir kt. Manome, kad minėtą tvarką galima būtų papildyti:

- Bendraisiais nuostatais (tvarkoje vartojamos sąvokos).
- AAR programos vertinimo ir kontrolės funkcijomis, paraiškų pateikimo, svarstymo ir priemonių tvirtinimo bei įvykdymo terminais.
- Priežiūros komisijos funkcijomis (atsakomybė už veiksmingą AAR programos valdymo struktūros funkcionavimą).
- AAR programos koordinatoriaus teisėmis ir pareigomis.
- AAR programos vadovo teisėmis ir pareigomis.

#### *IŠVADOS*

- 1. 2001–2002 m. AAR programos lėšas priemonėms vykdyti 2001–2002 m. ministerijoje skirstė Taryba, kurios veikla ir įgaliojimai buvo nereglamentuoti.*
- 2. Aplinkos ministerija 2001–2002 m. neturėjo patvirtintos AAR programos lėšų paskirstymo tvarkos, kurioje būtų reglamentuota paraiškų pateikimo, svarstymo procedūros, prioritetinių priemonių atranka, priemonių vykdymo kontrolė, atskaitomybė ir kt. Ministerijoje AAR programos tikslams ir uždaviniams įgyvendinti nebuvo ministro įsakymu paskirti programos koordinatorius ir programos arba jos atskirų dalių vadovai ir atsakingi vykdytojai, kaip to reikalauja LRV 2001-04-05 nutarimu Nr. 379 patvirtintos Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto asignavimų valdytojų programų vykdymo kontrolės ir vertinimo tvarkos 5 punkto nuostata.*
- 3. Audito metu parengta ir 2003-05-30 ministro įsakymu Nr. 270 patvirtinta AAR programos lėšų paskirstymo tvarka, kurią galima vertinti kaip netinkamo lėšų naudojimo riziką mažinantį veiksni. Šis dokumentas dar yra tobulintinas, nes jame siūloma lėšų skirstymo tvarka nepašalina kai kurių audito metu nustatytų programos lėšų administravimo trūkumų ir lėšų skirstymo bei panaudojimo rizikos veiksnių: nereglamentuota programos lėšų panaudojimo Tarybos veikla, programos koordinatoriaus teisės ir pareigos ir kt.*
- 4. Ministerija 2001–2002 m. paskirstė pavaldžioms institucijoms 293,0 tūkst. Lt AAR programos lėšų lengviesiems automobiliams įsigyti. Ministerija, organizavusi centralizuotą lengvųjų automobilių pirkimą atviro konkurso būdu, turėjo galimybę*

*sutaupyti nuo 5 iki 10 proc. lėšų, skirtų automobiliams įsigyti, tai yra: 2001 m. nuo 4,0 iki 8,0 tūkst. Lt ir 2002 m. nuo 10,6 iki 21,3 tūkst. Lt.*

## **APLINKOS APSAUGOS RĖMIMO PROGRAMOS PASKIRSTYTŲ LĖŠŲ PANAUDOJIMO VERTINIMAS**

Programos lėšos, paskirstytos Tarybos posėdžiuose, naudojamos pagal sudarytas pavedimo arba užsakomojo darbo atlikimo sutartis. Pavedimo sutartys sudaromos tuo atveju, kai programos lėšos skiriamos Aplinkos ministerijai pavaldžioms institucijoms, jas sudaro ministerijos sekretorius ir ministerijai pavaldžių organizacijų vadovai. Darbų atlikimo sutartis su darbų vykdytojais sudaro ministerijos įgaliotasis asmuo – sekretorius arba pagal pavedimo sutartis įgalioti pavaldžių organizacijų vadovai.

Aplinkos ministerija AAR programos lėšų panaudojimui pagal Tarybos priimtus nutarimus 2001 m. sudarė 170 sutarčių už 2 775,3 tūkst. Lt, 2002 m. – 252 sutartis už 4 773,6 tūkst. Lt, iš jų: 2001 m. sudarė 93 pavedimo sutartis už 1326 tūkst. Lt, 2002 metais – 148 už 2 804 tūkst. Lt.

Audituojamu laikotarpiu ministerija nebuvo parengusi ir patvirtinusi Prekių, paslaugų ir darbų pirkimo, taikant įprastą komercinę praktiką, taisyklių. Programos lėšų panaudojimo Taryba, skirdama lėšas, ne visai atvejais nurodydavo, kad sudarant sutartis reikia vadovautis Viešųjų pirkimų įstatymo nuostatomis. Taip buvo sudarytos prielaidos valstybės biudžeto lėšas naudoti ne pačiu taupiausiu būdu. Išanalizavus 2001 ir 2002 m. ministerijos sudarytas prekių ir paslaugų pirkimo sutartis iš programos lėšų, nustatyti atvejai, kai Tarybos nutarimuose, pavedimų sutartyse ir prekių, paslaugų pirkimo sutartyse bei jų vykdymo dokumentuose skiriasi lėšų sumos ir jų panaudojimo galutinė paskirtis:

1. Taryba aplinkos apsaugos viceministro E. Gustainio prašymu 2001-05-01 nutarimu Nr. 3 skyrė 75,0 tūkst.Lt (plius PVM 18 proc., bendra suma – 88,5 tūkst.Lt.) projektui „Vandens sektoriaus valdymo tobulinimas įgyvendinant ES reikalavimus aplinkosaugos srityje“ parengti. Kadangi projekto parengimui numatyta suma viršijo 75 tūkst. Lt, jam parengti turėjo būti skelbiamas atviras konkursas. 2001-05-22 sudaryta sutartis Nr. 64 su UAB „Suprema“ projektui „Vandens sektoriaus valdymo tobulinimas įgyvendinant ES reikalavimus aplinkosaugos srityje“ parengti už 88,38 tūkst. Lt (su PVM), suma be PVM sudaro 74,9 tūkst. Lt. Galime daryti prielaidą, kad tokiu būdu buvo išvengta prievolės skelbti atvirą paslaugų pirkimo konkursą.

2. Taryba savo posėdžiuose, kurie vyko 2001-12-17 ir 2002-02-14, skyrė 83,43 tūkst. Lt Juodkrantės aplinkos tyrimų laboratorijos pastato santechnikos ir santechnikos įrenginių remontui. Tarybos protokole nurodytas lėšų skyrimo pagrindas - *Programos įstatymo 4 straipsnio 1 dalies 3, 4, 5, 6 ir 7 punktai*. AAR programos įstatymo 4 straipsnio 1 punkte numatyta, kad programos lėšos

gali būti skiriamos aplinkosaugos objektams projektuoti, statyti, rekonstruoti, remontuoti, tačiau sąvoka „aplinkosaugos objektas“ įstatyme neregamentuota.

Kauno Tado Ivanausko zoologijos muziejus, gavęs programos lėšas pagal 3 pavedimo sutartis, sudarė tris remonto darbų atlikimo sutartis su UAB „Bostina“ už 87,72 tūkst. Lt Juodkrantės aplinkos tyrimų laboratorijos patalpų, laboratorijos pastato santechnikos įrenginių bei santechnikos remontui atlikti.

Pirmajame pastato aukšte laboratorija užima tik du kambarius iš esamų 17, ir joje šiuo metu dirba trys darbuotojai: vedėjas, mokslinis bendradarbis ir valytoja. Likusius 3 kambarius pirmajame aukšte užima 3 kambarių privatizuotas butas. Pastato antrajame aukšte ir mansardoje įrengta 12 kambarių, tinkamų poilsiui, kurie laboratorijos reikmėms nenaudojami.

Išanalizavę pavedimo sutartis, sudarytas ministerijos su Kauno Tado Ivanausko zoologijos muziejumi, darbų atlikimo sutartis, sudarytas Kauno Tado Ivanausko zoologijos muziejaus su UAB „Bostina“, apmokėjimo ataskaitas bei laboratorijos sanitarinių mazgų atlikto remonto perdavimo ir priėmimo aktus, manome, kad lėšos, skirtos laboratorijos sanitarinių mazgų remontui, tik iš dalies panaudotos laboratorijos reikmėms: iš nupirktų 7 komplektų šildytuvų (N 17,43), 7 komplektų dušų kabinų (N 17-12-2), 7 komplektų dušų dugnų (N 17-12-1), 7 komplektų klozetų (N 17-21-1) ir 7 komplektų praustuvų (N 17-8-1) už 21,52 tūkst. Lt laboratorijos patalpose buvo sumontuoti tik 5 komplektai už 3,07 tūkst. Lt, o likusieji santechnikos įrengimų komplektai, pirkti už 18,45 tūkst. Lt, buvo sumontuoti poilsio kambariuose, esančiuose antrajame aukšte bei mansardoje. Šiuo atveju 18,45 tūkst. Lt programos lėšų buvo panaudota reikmėms, kurių finansavimas nenumatytas Aplinkos apsaugos rėmimo programos įstatyme.

3. 2001 m. Klaipėdos regioninis aplinkos apsaugos departamentas 740,0 Lt panaudojo marškinėliams su skiriamaisiais ženklais, skirtiems neetatiniams aplinkos apsaugos inspektoriams, pirkti. Marškinėliai buvo įteikti inspektoriams kaip paskatinimas už gerai atliktus aplinkosaugos darbus. Neetatinių aplinkos apsaugos inspektorių skatinimo tvarka atšaukta nuo 2000-10-12 Lietuvos Respublikos Seimo nutarimu Nr. VIII-2031. Klaipėdos regioninis aplinkos apsaugos departamentas panaudojo 740,0 Lt programos lėšų ne pagal paskirtį ir neturėdamas tam teisinio pagrindo.

4. Vykdamas Lietuvos Respublikos Vyriausybės sekretoriaus pavaduotojo 2002-01-02 pavedimą Nr. 22-61, vasario 5 d. Ūkio ministerijoje įvyko pasitarimas dėl UAB „Versmė“ sukauptų liuminescencinių lempų utilizavimo. Dalyvaujant Aplinkos ir Ūkio ministerijos, Kauno apskrities, Kauno ir Vilniaus miestų savivaldybių, Kauno regiono aplinkos apsaugos departamento atsakingiems pareigūnams ir UAB „Liuksitis“ direktoriui buvo nuspręsta UAB „Versmė“ sukauptas liuminescencines lempas utilizuoti UAB „Liuksitis“, kooperuojant lėšas lygiomis dalimis iš Ūkio ir Aplinkos ministerijų bei Kauno miesto savivaldybės Gamtos apsaugos fondo. UAB „Liuksitis“ parengta 463 200 vnt. liuminescencinių lempų nukenksminimo sąmata sudarė 397 546 Lt. Aplinkos

ministerijoje 2002-03-15 įvykusiame Tarybos posėdyje minėtoms reikmėms buvo skirta 100,0 tūkst. Lt., nurodant, kad lėšos turi būti naudojamos pagal Viešųjų pirkimų įstatymo procedūras. Ministerija, nepaskelbusi atvirojo paslaugų pirkimo konkurso ir negavusi leidimo vykdyti pirkimą iš vienintelio šaltinio, 2002-12-04 sudarė su UAB „Liuksitis“ sutartį Nr. 222 už 100,0 tūkst. Lt 100 000 vnt. liuminescencinių lempų iš UAB „Versmė“ pervežti ir jas nukenksminti. Manome, kad paslaugų pirkimas už Aplinkos, Ūkio ministerijų ir Kauno savivaldybės lėšas, skirtas 463 200 vnt. liuminescencinių lempų nukenksminti, turėjo būti vykdomas centralizuotai, paskelbiant bendrą – atvirą paslaugų pirkimo konkursą arba gavus leidimą pirkti iš vienintelio šaltinio.

Audito metu ministerija parengė Prekių, paslaugų ir darbų pirkimo, taikant įprastą komercinę praktiką, taisykles, kurias aplinkos ministras 2003-03-07 patvirtino įsakymu Nr. 112.

Kaip buvo minėta, Aplinkos ministerija Tarybos paskirstytoms programos lėšoms su savo pavaldžiomis institucijomis 2001 m. sudarė 93 pavedimo sutartis už 1 326 tūkst. Lt, 2002 m. – 148 sutartis už 2 804 tūkst. Lt. Pagal pavedimų sutartis (pavedimų sutartis reglamentuoja CK 6.756-6.765 straipsniai) Aplinkos ministerija veikė kaip „Įgaliotojas“, pavaldžios institucijos – kaip „Įgaliotiniai“. Pagal sudarytas pavedimų sutartis pavaldžios institucijos sudarė konkrečias prekių ir paslaugų pirkimo sutartis ir pirkė ilgalaikį materialųjį turtą, atsiskaitė už įvairias suteiktas paslaugas, organizavo renginius, statė objektus ir kt. Vadovaujantis CK nurodyta pavedimo sutarties samprata, pavedimo sutartys nesuteikia pavaldžioms institucijoms teisės į įgyto turto nuosavybę (teisė disponuoti įsigytu ilgalaikiu materialiuoju turtu pavaldžioms institucijoms 2001–2002 m. buvo suteikta atskirais aplinkos ministro įsakymais).

Be to, sudarytose sutartyse nenumatoma lėšų gavėjo atsakomybė už lėšų panaudojimą ne pagal paskirtį. Sutartyse nurodyta, kad Įgaliotasis (ministerijos sekretorius) pasilieka teisę kontroliuoti, kaip Įgaliotinis (pavaldžios organizacijos vadovas) panaudoja lėšas, reikalauti ataskaitų bei kitų dokumentų dėl lėšų panaudojimo. Pagal aplinkos ministro 2002-10-10 įsakymu Nr. 531 patvirtintą AAR programos lėšų panaudojimo pagal bendradarbiavimo bei pavedimų sutartis ataskaitos formą lėšas gavę subjektai atsiskaito už panaudotų lėšų sumą, nurodydami tik mokėjimo dokumentų rekvizitus. Tokios ataskaitos nesuteikia visos informacijos apie galutinę lėšų panaudojimo paskirtį.

Mūsų nuomone, AAR programos lėšų skyrimas pavaldžioms institucijoms pagal pavedimo sutartis neatitinka biudžetinių įstaigų finansavimo tvarkos reikalavimų ir neužtikrina reikiamos jų naudojimo kontrolės.

2001 m. Tarybos nutarimais iš AAR programos lėšų pavaldžių įstaigų transportui išlaikyti buvo paskirta ir panaudota 460,0 tūkst. Lt, automobiliams įsigyti 80,0 tūkst. Lt, uniformoms pirkti 205,0 tūkst. Lt, pastatams remontuoti 262,0 tūkst. Lt, patalpoms pirkti 17,0 tūkst. Lt ir kompiuteriams pirkti 38,0 tūkst. Lt. Iš viso 1 062,0 tūkst. Lt, arba 40,5 proc. visų 2001 m. AAR programos išlaidų.

2002 m. atitinkamai pavaldžių įstaigų transporto išlaikymui panaudota 59,0 tūkst. Lt, automobilių įsigijimui 387,0 tūkst. Lt, vandens transporto įsigijimui 67,0 tūkst. Lt, uniformų pirkimui 40,0 tūkst. Lt, pastatų remontui 254,0 tūkst. Lt, civiliniam draudimui 184,0 tūkst. Lt, kompiuterių pirkimui 187,0 tūkst. Lt ir laivų išlaikymui 164,0 tūkst. Lt. Iš viso 1 342,0 tūkst. Lt, arba 30,4 proc. visų 2002 m. AAR programos išlaidų.

AAR programos įstatymo 4 straipsnio 1 punkte numatyta, kad programos lėšos gali būti skiriamos aplinkosaugos objektams projektuoti, statyti, rekonstruoti, remontuoti, tačiau sąvoka „aplinkosaugos objektas“ įstatyme neregamentuota. Mūsų nuomone, pavaldžių institucijų administraciniai pastatai negali būti laikomi aplinkosaugos objektais, todėl programos lėšų skyrimas jų rekonstrukcijai ar remontui neatitinka AAR programos tikslų.

### **Pastebėjimas**

AAR programos valstybės biudžeto išlaidų sąmatose 2001 ir 2002 m. išlaidos ilgalaikio materialiojo turto remontui nebuvo numatytos. Nepaisant to, vien pastatų remontui Tarybos nutarimais 2001 m. buvo panaudota 262 tūkst. Lt, 2002 m. – 254 tūkst. Lt programos lėšų. Programos biudžeto išlaidų sąmatos įvykdymo apyskaitose šios išlaidos pagal jų pavadinimą neapskaitytos ir neparodytos. Tai rodo, kad programos lėšų planavimo, skirstymo ir apskaitos funkcijos nebuvo tinkamai koordinuojamos, o išlaidų apskaita pagal išlaidų ekonominės klasifikacijos kodus tvarkoma nesilaikant nustatytos valstybės biudžeto išlaidų apskaitos tvarkos reikalavimų.

2001–2002 m. AAR programos lėšų panaudojimo analizė rodo, kad šios programos lėšomis, sudarant pavedimo sutartis, faktiškai kompensuojamos Aplinkos ministerijai pavaldžių institucijų išlaikymui trūkstamos išlaidos (transporto išlaikymo ir aptarnavimo, civilinio draudimo, ilgalaikio turto remonto ir kt. išlaidos), kurios turi būti skiriamos iš „Bendrosios aplinkos politikos formavimo ir įgyvendinimo koordinavimo, įskaitant pasirengimą narystei Europos Sąjungoje“ programos sąmatoje numatytų lėšų. Taigi žymi AAR programos lėšų dalis nukreipiama ne konkrečiom aplinkosauginėms priemonėms vykdyti, bet bendrųjų aplinkosauginių reikmių finansavimo poreikiams tenkinti. Mūsų nuomone, programos įstatyme turėtų būti reglamentuota, kokia programos lėšų dalis gali būti skiriama tokioms reikmėms.

### **IŠVADOS**

*1. AAR programos lėšomis, sudarant pavedimo sutartis, faktiškai kompensuojama Aplinkos ministerijai pavaldžių institucijų išlaikymui trūkstamos išlaidos (transporto išlaikymo ir aptarnavimo, civilinio draudimo, ilgalaikio turto remonto ir kt. išlaidos), kurios turi būti*



skiriamos iš „Bendrosios aplinkos politikos formavimo ir įgyvendinimo koordinavimo, įskaitant pasirengimą narystei Europos Sąjungoje“ programos sąmatoje numatytų lėšų.

2. AAR programos lėšų skyrimo pavaldžioms institucijoms pagal pavedimo sutartis praktika ir atsiskaitymo už šias lėšas tvarka neužtikrina reikiamos jų paskirties ir naudojimo kontrolės.

3. Per audituojamą laikotarpį ministerija nebuvo parengusi ir patvirtinusi Prekių, paslaugų ir darbų pirkimo, taikant įprastą komercinę praktiką, taisyklių. Programos lėšų panaudojimo Taryba, skirdama lėšas, ne visais atvejais nurodydavo, kad sudarant sutartis būtų vadovaujama Viešųjų pirkimų įstatymo nuostatomis. Taip buvo sudarytos prielaidos valstybės biudžeto lėšas naudoti ne pačiu taupiausiu būdu.

4. Dalis – 18,45 tūkst. Lt – 2002 m. Juodkrantės aplinkos tyrimų laboratorijos santechnikos įrengimų remontui skirtų lėšų buvo panaudota reikmėms, kurių finansavimas nenumatytas Aplinkos apsaugos rėmimo programos įstatyme.

5. AAR programos valstybės biudžeto išlaidų sąmatose 2001 ir 2002 m. išlaidos ilgalaikio materialiojo turto remontui nebuvo numatytos, tačiau vien pastatų remontui Tarybos nutarimais 2001 m. buvo panaudota 262 tūkst. Lt, 2002 m. – 254 tūkst. Lt AAR programos lėšų.

## **AAR PROGRAMOS ĮVYKDYMO REZULTATŲ IR ATASKAITŲ APIE PROGRAMOS VYKDYMĄ VERTINIMAS**

Aplinkos ministerijos strateginiame plane 2003–2005 m. ministerijos nurodyti laukiami AAR programos rezultatai:

1. Žalos, daromos gamtai, sumažėjimas, panaudojus lėšas aplinkosaugos priemonėms įgyvendinti.

2. Visuomenės informavimo ir ekologinio švietimo gerinimas.

AAR programos uždavinio vertinimo kriterijai (uždavinio pavadinimas) nustatyti Aplinkos ministerijos uždavinių įgyvendinimo rezultatų įvertinimo suvestinėje (formoje 3):

1. „Žalos, daromos gamtai, sumažėjimas, panaudojus lėšas aplinkosaugos priemonėms įgyvendinti“ 2002 m. – 50 proc., 2003 m. – 55 proc., 2004 m. – 60 proc., 2005 m. – 65 proc.

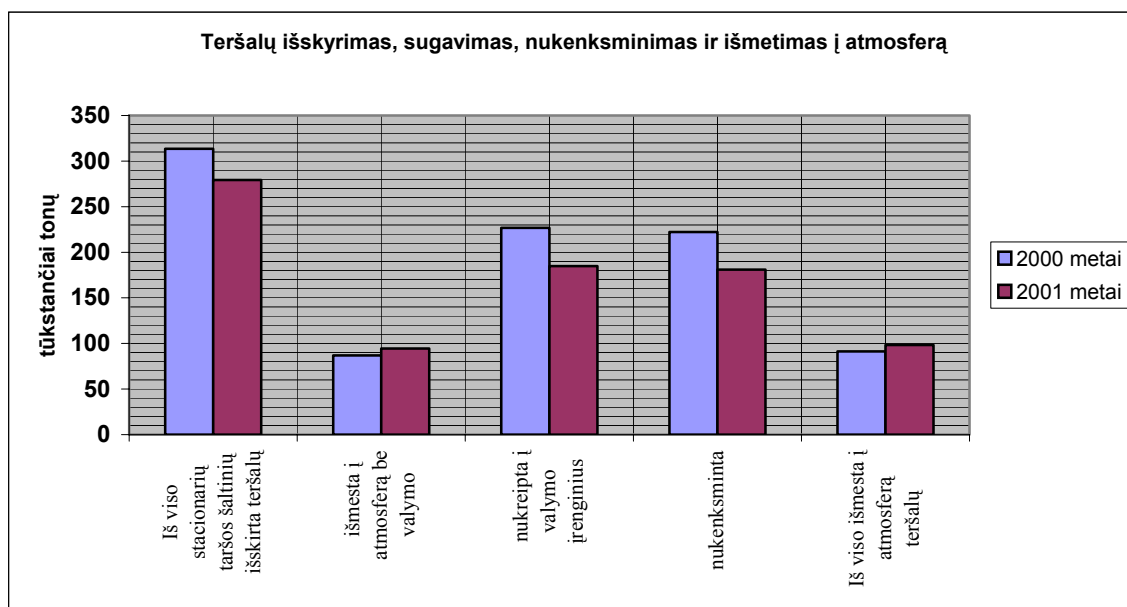
2. „Visuomenės informavimo ir ekologinio švietimo gerinimas“ 2002 m. – 5 proc., 2003 m. – 10 proc., 2004 m. – 15 proc., 2005 m. – 20 proc.

Manome, kad tokie Aplinkos ministerijoje nustatyti AAR programos vertinimo kriterijai nesuteikia naudingos informacijos, nes jie nėra pagrindžiami skaičiavimais.

AAR programos nustatytų vertinimo kriterijų apibrėžimams (sąvokoms) nėra nustatytų paaiškinimų, ką jie parodo ir kaip duomenys yra surenkami. Vertinimo kriterijų reikšmės neturi aiškios dokumentacijos, kad duomenų rinkimo procesai galėtų būti patikrinti. Aplinkos ministerijoje nėra nustatytos vertinimo kriterijų sudarymo tvarkos, apskaičiavimų metodikos.

2002-02-27 ir 2003-02-24 Aplinkos ministerijos 2001 ir 2002 m. veiklos ataskaitose nurodyti AAR programos gauti rezultatai, palyginti su strateginiame veiklos plane numatytais vertinimo kriterijais, pasiekti 100 proc., t. y. 2002 m. numatyti rezultatai – žalos, daromos gamtai, sumažinimas (50 proc.), visuomenės informavimo ir ekologinio švietimo numatytas pagerinimas (5 proc.) – įgyvendinti 100 proc. Mūsų nuomone, Aplinkos ministerijos uždavinių įgyvendinimo rezultatų įvertinimo kriterijai pasirinkti tokie, kad negalima jų apskaičiuoti ir patikrinti.

AAR programos tikslo aprašyme yra nurodyta mažinti taršos šaltinius, tačiau, mūsų manymu, tai neturėjo įtakos valstybės oro užterštumo sumažinimui. Taigi 2001 m. teršalų išmetimas į atmosferą, palyginti su 2000 m., netgi padidėjo nuo 91,2 iki 98,3 tūkstančių tonų. Nors 2001 m. stacionarių taršos šaltinių išskirta teršalų 10,9 proc. mažiau nei 2000 m., tačiau į atmosferą teršalų be valymo išmesta daugiau, nes į valymo įrenginius buvo nukreipta ir nukenksminta mažiau teršalų. 2001 m. į atmosferą išmesta teršalų, palyginti su visų išskirtų teršalų kiekiu, 35,2 proc., o 2000 m. – tik 29,1 proc., arba 6,1 proc. mažiau.



AAR programos lėšų panaudojimo taryba per audituojamą laikotarpį neanalizavo ir nesvarstė įvykdytų programos priemonių įtakos bendriems programos vykdymo rezultatams bei šių priemonių efektyvumo. Aplinkos ministerijos Vidaus audito tarnyba per 2001–2002 m. nevertino ir 2003 m. plane nenumatė AAR programos vertinimo.

AAR programos tikslai, uždaviniai, priemonės, vertinimo kriterijai ir jų laukiamos reikšmės yra paskelbtos Aplinkos ministerijoje interneto svetainėje.

Už tikslų, uždavinių, priemonių ir vertinimo kriterijų laukiamų reikšmių sudarymą Aplinkos ministerijoje yra atsakingas Aplinkos strategijos departamento Ekonomikos ir planavimo skyrius.

Lietuvos Respublikos Vyriausybei Aplinkos ministerijos 2002-02-27 pateiktoje ataskaitoje „Dėl ministerijos metinės veiklos ataskaitos“ nurodytas apytikris AAR programos gautų rezultatų palyginti su strateginiame veiklos plane numatytais vertinimo kriterijais, įvykdymas:

- 1) padaryta žala aplinkai buvo kompensuota apie 50 proc. atvejų,
- 2) apie 5 proc. pagerintos visuomenės informavimo bei ekologinio švietimo sąlygos.

Šioje ataskaitoje nurodyta, kad įvykdytos 24 priemonės (išvardytos tik 9) siekiant kompensuoti aplinkai padarytą žalą, atkuriant kraštovaizdžio kompleksus ar elementus, nykstančias populiacijas bei gamtos išteklius, parengtos 4 aplinkos apsaugos, gamtos išteklių naudojimo ir gausinimo programos ir t. t.

Tačiau 2001–2002 m. toks priemonių planas Aplinkos ministerijoje nebuvo sudarytas ir nepatvirtintas. Aplinkos ministerijos veiklos ataskaitoje nėra vertinimo kriterijų reikšmių analizės.

Lietuvos Respublikos Vyriausybei 2003-02-24 pateiktoje Aplinkos ministerijos ataskaitoje „Dėl ministerijos metinės veiklos ataskaitos“ AAR programos gautus rezultatus lyginant su strateginiame veiklos plane numatytais vertinimo kriterijais taip pat nurodoma, kad užduotis įvykdyta 100 proc., t. y. padaryta žala aplinkai buvo kompensuota apie 50 proc., visuomenės informavimo bei ekologinio švietimas pagerintas 5 proc.

Mūsų manymu, yra duomenų, kurie kelia abejonių dėl Aplinkos ministerijos veiklos ataskaitoje nurodytų pasiektų rezultatų patikimumo. Mūsų nuomone, jei Aplinkos ministerijos skelbiami pasiekti rezultatai, kad 2001 ir 2002 m. po 5 proc. pagerintas visuomenės ekologinis švietimas, atspindėtų tikrovę, tai pernykštės žolės deginimo ir dėl to kylančių gaisrų kiekis turėtų ne didėti, o mažėti. Tačiau daugelyje šalies miestų bei rajonų dėl pernykštės žolės deginimo gaisrų šiemet kilo daugiau nei pernai, o kai kuriuose rajonuose jų kiekis padidėjo nuo 2 iki 9 kartų.

AAR programos lėšų įplaukos 2002 m. buvo 5 966 407 Lt, o išlaidos sudarė vos 4 419 881 Lt, iš jų priemonėms, kuriomis kompensuojama aplinkai padaryta žala, kraštovaizdžio kompleksams ar elementams atkurti, aplinkosaugos objektams projektuoti, statyti, rekonstruoti, remontuoti, aplinkos teršimo šaltiniams pašalinti, gamtos ištekliams atkurti ir gausinti panaudota tik 874 899 Lt. Per 2002 m. Vilniaus regioninis aplinkos apsaugos departamentas nustatė žalą gamtai už 27 820 272 Lt, iš to skaičiaus 25 353 520 Lt panaudota gaisrui panaudotų padangų sandėlyje Žaidrių kaime gesinti. AAR programos lėšos nebuvo panaudotos atmosferai padarytai žalai

kompensuoti, todėl Aplinkos ministerijos ataskaitoje pateikti duomenys, kad padaryta žala aplinkai buvo kompensuota apie 50 proc., mūsų nuomone, šiuo atveju yra visai nepagrįsti.

### *IŠVADOS*

*1. Aplinkos ministerijoje nustatyti AAR programos vertinimo kriterijai nesuteikia naudingos ir patikimos informacijos. AAR programos nustatytų vertinimo kriterijų apibrėžimams (sąvokoms) nėra nustatytų paaiškinimų, ką jie parodo ir kaip duomenys yra surenkami. Aplinkos ministerijoje nėra nustatytos vertinimo kriterijų sudarymo tvarkos, apskaičiavimų metodikos. Dėl šių priežasčių Aplinkos ministerijos vadovybės atsiskaitymo už AAR programos vykdymą ataskaitos tikrumas ir patikimumas kelia abejonių.*

*AAR programos lėšų panaudojimo taryba per audituojamą laikotarpį neanalizavo ir nesvarstė įvykdytų programos priemonių įtakos bendriems programos vykdymo rezultatams bei šių priemonių efektyvumo. Aplinkos ministerijos Vidaus audito tarnyba per 2001–2002 m. nevertino ir 2003 m. plane nenumatė AAR programos vertinimo.*

### **APLINKOS APSAUGOS RĖMIMO PROGRAMOS VERTINIMO IŠVADOS**

*1. Aplinkos apsaugos rėmimo programa iš dalies dubliuoja „Bendrosios aplinkos politikos formavimo ir įgyvendinimo koordinavimo, įskaitant pasirengimą narystei Europos Sąjungoje“ programą. Abi minėtos programos skirtos tam pačiam Aplinkos ministerijos strateginiam tikslui įgyvendinti.*

*2. Galiojantys AAR programos vykdymą reglamentuojantys teisės aktai suteikia galimybę žymią dalį programos lėšų panaudoti bendrųjų aplinkosauginių reikmių priemonių finansavimo poreikiams tenkinti. Tokios priemonės nedaro tiesioginės įtakos galutiniams programos vykdymo rezultatams. AAR programos lėšų panaudojimo taryba per audituojamą laikotarpį neanalizavo ir nesvarstė įvykdytų programos priemonių įtakos bendriems programos vykdymo rezultatams bei šių priemonių efektyvumo.*

*3. Aplinkos ministerija 2001–2002 m. neturėjo tinkamos AAR programos vykdymo vidaus kontrolės sistemos, apimančios programos lėšų surinkimo, paskirstymo, panaudojimo ir atskaitomybės funkcijų vykdymo kontrolę. Ministerija 2003 m. parengė ir patvirtino programos vykdymą reglamentuojančius dokumentus. Padarytą pažangą šioje srityje galima vertinti kaip veiksnį, mažinantį netinkamo programos lėšų administravimo ir naudojimo riziką.*

## **REKOMENDACIJOS**

*Atsižvelgiant į valstybinio audito ataskaitoje nurodytus Aplinkos apsaugos rėmimo programos vykdymo reglamentavimo trūkumus, siūlome:*

- 1. Įstatymų nustatyta tvarka parengti naujos redakcijos Aplinkos apsaugos rėmimo programos įstatymo projektą.*
- 2. Parengti ir patvirtinti AAR programos lėšų panaudojimo tarybos nuostatus ir reglamentą.*
- 3. AAR programos tikslams ir uždaviniams įgyvendinti paskirti programos arba jos atskirų dalių vadovus.*
- 4. Papildyti 201-02-07 ministro įsakymu patvirtintą Aplinkos apsaugos rėmimo programos lėšų surinkimo ir kaupimo tvarką, numatant, kad lėšas surenkančios įstaigos teiktų periodinę atskaitomybę ministerijai apie jų surenkamas programos lėšas pagal įmokų rūšis.*
- 5. Peržiūrėti 2003-05-30 ministro įsakymu Nr. 270 patvirtintą AAR programos lėšų paskirstymo tvarką ir ją papildyti taip:
  - 5.1 Pateikti šiame dokumente naudojamų sąvokų išaiškinimą.*
  - 5.2 Numatyti paraiškų programos priemonėms vykdyti pateikimo, jų išankstinio vertinimo ir svarstymo terminus.*
  - 5.3 Reglamentuoti programos koordinatoriaus, programos arba atskirų jos dalių vadovų teises, pareigas ir atsakomybę.**
- 6. Išanalizuoti programos lėšų skyrimo pavaldžiomis institucijomis pagal pavedimų sutartis taikymo praktiką ir parengti sutartis su ūkio subjektais, kuriems skiriamos lėšos programos priemonėms vykdyti, tipinę formą.*
- 7. Peržiūrėti taikomus Aplinkos apsaugos rėmimo programos vertinimo kriterijus ir parengti vertinimo kriterijų apskaičiavimo metodiką.*

Veiklos audito 2-ojo departamento  
direktorė

Zita Valatkienė

vyresnysis valstybinis auditorius

Liudvikas Smilgevičius

vyresnysis valstybinis auditorius

Bronius Kurkutis

Susipažinau

Lietuvos Respublikos aplinkos ministras

---

Arūnas Kundrotas

\_\_\_\_\_ data