



LIETUVOS RESPUBLIKOS VALSTYBĖS KONTROLĖ

Lietuvos Respublikos Seimui

2019-06-

Nr.

IŠVADA (PASTEBĖJIMAI) DĖL LIETUVOS RESPUBLIKOS SEIMO NUTARIMO „DĖL ILGALAIKIO TVARAUS VIEŠOJO SEKTORIAUS DARBUOTOJŲ DARBO UŽMOKESČIO FINANSAVIMO IKI 2025 METŲ STRATEGIJOS PATVIRTINIMO“ PROJEKTO NR. XIIIIP-3464

Lietuvos Respublikos Seimo valdyba 2019-05-29 sprendimu Nr. SV-S-1256 „Dėl teisės aktų projektų išvadų“ (2 punktas) kreipėsi į Lietuvos Respublikos valstybės kontrolę prašydama pateikti Lietuvos Respublikos Seimui išvadas dėl Lietuvos Respublikos Seimo nutarimo „Dėl ilgalaikio tvaraus viešojo sektoriaus darbuotojų darbo užmokesčio finansavimo iki 2025 metų strategijos patvirtinimo“ projekto Nr. XIIIIP-3464 (toliau – projektas).

Valstybės kontrolė remia siekius ir palaiko pastangas kurti viešojo sektoriaus darbuotojų darbo užmokesčio sistemą, užtikrinančią optimalaus ir tvaraus viešojo sektoriaus buvimą, tačiau atkreipia dėmesį, kad projektas iš esmės turi reikšmingų pastebėjimų

Valstybės kontrolė, remdamasi 3 išvados (pastebėjimų) punkte nurodytais teisiniais pagrindais, teikia tokias išvadas (pastebėjimus):

1. Pagrindiniai pastebėjimai:

1.1. Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacijos (toliau – EBPO) išskirti biudžeto gerojo valdymo principai numato, kad, siekiant užtikrinti ilgalaikį biudžeto tvarumą, neatskiriama biudžeto proceso dalimi turi tapti detalus naujų politikos pasiūlymų *ex ante* vertinimas, aiškiai parodantis, kokio dydžio išlaidos yra reikalingos pasiūlymui įgyvendinti. Projektu siūloma valstybei priimti įsipareigojimus, bet nenurodoma, kiek tai kainuos. Projekte ir lydimuosiuose dokumentuose nenurodoma, kaip planuojami viešojo sektoriaus darbuotojų darbo užmokesčio pokyčiai paveiks valdžios sektoriaus finansus vidutinio laikotarpio biudžeto kontekste, iš kokių šaltinių ir kiek pajamų, reikalingų planuojamam darbo užmokesčio finansavimui įgyvendinti, bus gauta, ar tai bus finansuojama kitų aktualumą prarandančių įsipareigojimų ar prioritetų juose perskirstymo sąskaita. Ilgalaikio tvaraus viešojo sektoriaus darbuotojų darbo užmokesčio finansavimo iki 2025 metų strategijos projekte (toliau – Strategijos projekte) pateiktos sektorių

efektyvumo didinimo kryptys, kurias galima būtų traktuoti kaip potencialius sutaupytų biudžeto lėšų šaltinius, tačiau nei konkrečios kryptis įgyvendinančios priemonės, nei jų siejami rezultatai, atsakomybės ir vykdymo terminai nėra nustatyti. Todėl rezervuotai vertintina galimybė pasiekti strategijos tikslus ir išspręsti įvardytas problemas.

Valstybėje neatliekami vertinimai, kurie reikalingi nustatyti planuojamų ir vykdomų pokyčių tikslingumą ir efektyvumą, yra viena iš priežasčių, dėl kurios biudžeto valdysenos brandą Lietuvoje įvertinome kaip neperžengusią pirmojo iš keturių galimų brandos lygių (Biudžeto valdysenos brandos vertinimas, 2018 m. spalio 10 d.).

1.2. Naujai planuojamų biudžeto išlaidų šaltinių pagrindimo būtinybę Valstybės kontrolė pabrėžė vykdydama ir fiskalinės institucijos funkciją, teikdama Seimui išvadą dėl struktūrinio postūmio užduoties ir nurodydama, kad jei būtų prisiimami papildomi ilgalaikiai įsipareigojimai, tai jie turėtų būti kompensuojami naujomis priemonėmis, užtikrinančiomis ilgalaikį tvarų pajamų šaltinį, nes pagal suplanuotus 2019 m. valdžios sektoriaus biudžetų projektus nėra erdvės prisiimti daugiau įsipareigojimų, didinančių išlaidas ar mažinančių pajamas.

Egzistuoja rizika, kad, tinkamai neįvertinus ir prisiėmus didesnius, nei yra galimybė finansuoti, įsipareigojimus, jie gali padidinti valstybės skolą. Nepriklausoma fiskalinė institucija, vertindama 2019 m. valdžios sektoriaus finansinius rodiklius, nurodė, kad sudarant 2019 m. valstybės biudžeto projektą, buvo kartojama praktika sumažinti valstybės biudžeto išlaidas, dalį jų numatant finansuoti iš skolintų lėšų.

1.3. Vidutiniu laikotarpiu laikantis Fiskalinės sutarties įgyvendinimo konstituciniame įstatyme apibrėžtų fiskalinės drausmės taisyklių būtina vykdyti neutralią fiskalinę politiką – struktūrinį valdžios sektoriaus balansą mažinti ne mažiau kaip po 0,1 proc. bendrojo vidaus produkto.

Fiskalinės institucijos 2019-05-14 pateiktame Stabilumo 2019 m. programos vertinime nurodoma, kad, remiantis nepriklausomu vertinimu, Stabilumo 2019 m. programoje numatytų fiskalinių Vyriausybės pastangų neutraliai politikai 2019–2020 m. nepakanka.

1.4. Valstybės kontrolė 2018 m. atlikusi valstybinį auditą „Teisėkūros procesas“ nustatė, kad rengiant teisės aktų projektus, neįvertinamos arba formaliai įvertinamos galimos numatomos teisinio reguliavimo pasekmės, ir, tik priėmus teisės aktą neretai išryškėja teisės aktų spragos ir teisinio reguliavimo neigiamos pasekmės, todėl kyla abejonių ar projektu siekiamos galimos teisinio reguliavimo pasekmės yra pakankamai įvertintos.

2. Kiti pastebėjimai:

2.1. Neišgrynintas (nepakankamai motyvuotas, nevienodai nuosekliai nagrinėjantis viešojo sektoriaus sričių darbuotojų darbo apmokėjimą ir kt.) strategijos projekto turinys neleidžia įvertinti šio projekto siūlymų padėties tarptautiniame kontekste, kokios jame projekte įvardytos problemos

išspręstos įvykdžius reformas ir (ar) pertvarkas atskirose srityse (vidaus tarnybos, valstybės tarnybos, pedagogų darbo apmokėjimo ir kt.), o kokių problemų reformos ir (ar) pertvarkos neišsprendė ir jos bus sprendžiamos patvirtinus šią strategiją. Pavyzdžiui, strategijos projekto 5 p. teigiama, kad Lietuvoje viešajame sektoriuje dirba daugiau žmonių nei EBPO vidurkis, 6 p. teigiama, kad viešojo sektoriaus finansavimas atsilieka nuo ES vidurkio, o 18 p. teigiama, kad šalies viešojo sektoriaus darbuotojų vidutinis darbo užmokestis (toliau – VDU) nelabai skiriasi nuo Estijos, Lenkijos ir Slovakijos;

2.2. Strategijos projekte nagrinėjama problematika neapima visų sričių, pavyzdžiui nepateiktas krašto apsaugos sistemos, diplomatinės tarnybos vertinimas, todėl kyla klausimas, kaip šios sritys atrodo bendrame viešojo sektoriaus darbuotojų darbo užmokesčio kontekste ir ar tikrai jose nėra problemų.

2.3. Strategijos projektas yra dokumentas, kuriuo įvardijamos problemos, bet nenustatoma sistema, panaikinti skirtingų viešojo sektoriaus sričių darbuotojų darbo užmokesčio neigiamą santykį, nenustatomos priemonės, užtikrinančios darbo užmokesčio dydžio priklausymą nuo funkcijų sudėtingumo. Dėmesys „vienodumui“ (lygybei) kelia klausimą dėl motyvuojančios darbo užmokesčio sistemos viešajame sektoriuje įvertinimo.

2.4. EBPO, atlikusi viešojo valdymo peržiūrą, 2015 m. rekomendavo Lietuvai mažinti strateginio planavimo dokumentų skaičių, siekiant strateginį planavimą, stebėseną ir vertinimą padaryti realiai aprėpiamus, ir sutelkti dėmesį į veiklos rezultatus. Rekomendaciją dėl strateginio planavimo dokumentų skaičiaus optimizavimo Vyriausybei 2016 m. teikė ir Valstybės kontrolė, atlikusi auditą „Programinio biudžeto sistema: strateginių veiklos planų sudarymas ir įgyvendinimo stebėseną“. Ši atskaita taip pat buvo svarstyta Seimo komitetuose.

2.5. Vyriausybei vykdant į jos programą įtrauktą strateginio planavimo ir biudžeto formavimo sistemos pertvarką, parengtas ir 2019 m. gegužės 13 d. įregistruotas Strateginio valdymo įstatymo projektas ir susijusių teisės aktų pakeitimų projektai. Šiais projektais siūloma pripažinti netekusiais galios 14 Seimo patvirtintų planavimo dokumentų (strategijų, gairių, koncepcijų ir kt.), jų esmines nuostatas perkeltiant į 2021–2030 m. nacionalinį pažangos planą. Atsižvelgiant į planuojamus strateginio planavimo sistemos pokyčius, kuriais siekiama optimizuoti strateginio planavimo dokumentų skaičių, svarstyтина, ar viešojo sektoriaus darbuotojų darbo užmokesčio finansavimo klausimų sprendimas neturėtų būti integruojamas į naujojoje strateginio valdymo sistemoje apibrėžtus planavimo dokumentus kaip sudėtinę jų dalį, o ne atskiras strateginio planavimo dokumentas.

2.6. Strategijos projektu 76.1 p. p. siūloma nuostata, kad bazinis dydis turi būti viešojo sektoriaus darbuotojų darbo užmokesčio pagrindas kuria prielaidą, kad Lietuvos viešajame sektoriuje neliks darbo užmokesčio apskaičiavimo pagal VDU ar kt. galimybių. Dėl darbo

užmokesčio dydžio – VDU, pagal kurį šiuo metu apskaičiuojamas darbo užmokestis daliai valstybės pareigūnų, kuriems teisingą darbo apmokėjimą ir jo stabilumą užtikrina Konstitucija, ši nuostata užkerta kelią į galimas kitas alternatyvas, įskaitant kitų sėkmingų ES valstybių narių patirtis, ir gero valdymo principo įgyvendinimą Lietuvos viešajame sektoriuje.

3. Dėl teikiamos išvados (pastebėjimų) apimties ir teisinių pagrindų

3.1. Valstybės kontrolė – aukščiausioji audito institucija – pažymi, kad vykdydama veiklą jai suteiktos kompetencijos ir nustatytų uždavinių ribose, vadovaudamasi Lietuvos Respublikos Konstitucijoje ir Lietuvos Respublikos valstybės kontrolės įstatymu įtvirtintais veiklos teisiniais pagrindais ir principais, Tarptautinės aukščiausiųjų audito institucijų organizacijos (INTOSAI) standartais, ir prižiūrėdama, ar teisėtai ir efektyviai valdomas ir naudojamas valstybės turtas ir kaip vykdomas valstybės biudžetas, taip pat kaip naudojamos valstybės biudžeto lėšos, jai priskirtas funkcijas įgyvendina atlikdama valstybinius auditus, kurių ataskaitose, teikiamose audituojamiems subjektams, Seimui bei skelbiamomis viešai, buvo nustatyti dalykai, susiję su projektu.

3.2. Valstybės kontrolė – nepriklausoma fiskalinė institucija – pažymi, kad vykdydama biudžeto politikos kontrolės institucijos funkcijas, vadovaudamasi Konstitucijoje, Lietuvos Respublikos fiskalinės sutarties įgyvendinimo konstituciniu įstatymu, Valstybės kontrolės įstatymu įtvirtintais veiklos teisiniais pagrindais ir principais, užtikrindama fiskalinės drausmės taisyklių laikymąsi ir užduočių vykdymo stebėseną rengia ir teikia Seimui bei skelbia viešai išvadas ir ataskaitas, kurių rezultatai yra susiję su projektu.

3.3. Valstybės kontrolė šią išvadą (pastebėjimus) teikia atliktų valstybinių auditų ir fiskalinės drausmės taisyklių laikymosi bei užduočių vykdymo stebėsenos rezultatų ribose, taip pat kiek tai susiję su Valstybės kontrolės instituciniu nepriklausomumu, nes Valstybės kontrolės įstatymo 5 str. 2 d. nurodyti pagrindiniai aukščiausiosios valstybinio audito institucijos veiklos principai (nepriklausomumas, neutralumas, teisėtumas ir kt.) riboja Valstybės kontrolės veiklą teikti išvadas klausimais, kurie nėra susiję su atliktais valstybiniais auditais, fiskalinės drausmės taisyklių laikymusi ir užduočių vykdymo stebėsenos rezultatais.

Valstybės kontrolieriaus pavaduotojas

Audrius Misevičius

Saulė Skripkauskienė, tel. (8 5) 204 7646, el. p. saule.skripkauskiene@vkontrolė.lt
 Jūra Ivonaitytė, (8 5) 266 6850, tel. jura.ivonaityte@vkontrolė.lt
 Alma Bulkevičienė, tel. (8 5) 266 6831, el. p. alma.bulkeviciene@vkontrolė.lt
 Nomeda Poteliūnienė, tel. (8 5) 266 6832, el. p. nomeda.poteliuniene@vkontrolė.lt
 Augustas Ručinskas, tel. (8 5) 266 6771, el. p. augustas.rucinskas@vkontrolė.lt