

Valstybės ir savivaldybių vidaus auditorių asociacijos tarybos pirmininkės
Prienų rajono savivaldybės centralizuoto vidaus audito skyriaus vedėjos
Dainoros Budnikienės

Pranešimas konferencijoje: „Savivaldos auditą atliekančių subjektų įgaliojimai Lietuvoje Europos Sąjungos kontekste“ 2009 m. balandžio 15 d., Vilnius

Pranešimo tema: „**Vidaus audito veikimas Lietuvos savivaldybėse**“.

I. Ekonominės ir valdymo veiklos kontrolės sistema savivaldybėse.

Bet kuri savivaldybė, būdama demokratinės valstybės raidos pagrindu, vykdo ekonominę ir valdymo veiklą, kurioje naudoja ekonominius svertus. Vienas iš jų yra finansai.

Savivaldybių finansinė veikla – tai ekonominės ir valdymo veiklos rūšis. Savivaldybių finansinę veiklą sąlygoja tai, kad savivaldybės yra įsipareigojusios tenkinti viešąjį interesą ir siekti bendrųjų tikslų, kuriems reikalingos didžiulės finansinės lėšos.

Vykdydamos ekonominę ir valdymo veiklą, kompetentingos savivaldybių institucijos gauna iš įstatymais nustatytų šaltinių lėšas į savivaldybių fondus. Suformuoti piniginiai fondai yra paskirstomi tarp ūkio subjektų ir naudojami valstybės ir savivaldybių funkcijų įgyvendinimo finansavimui.

Savivaldybių finansų kontrolės objektas – piniginiai ekonominiai santykiai, atsirandantys vietos valdžios piniginių fondų sudarymo, paskirstymo ir panaudojimo procese. Kadangi piniginiai ekonominiai santykiai susiklosto tam tikruose juridiniuose asmenyse ir (arba) tarp jų, tai finansų kontrolės objektu tampa ir konkrečios institucijos, ir tam tikri piniginiai ekonominiai santykiai. Pažymėtina, kad kontrolė yra sudėtinė ir neatskiriama savivaldybių ekonominės ir valdymo veiklos mechanizmo dalis, sudaranti struktūriškai išbaigtą sistemą.

Tarp kontrolės objektų ir subjektų yra labai glaudus ryšys. Realizuojant valdymą kyla nauji uždaviniai, keičiasi veiklos formos, jų realizavimo teisinis reguliavimas, tai yra, kiekybiškai ir kokybiškai keičiasi kontrolės objektai. Todėl savivaldybių kontrolės sistema nėra ir negali būti statiška: savivaldybių ekonominės ir valdymo kontrolės sistemos subjektų ratas bei jiems keliami uždaviniai keičia kontrolės objektų apimtį ir struktūrą, o kintantys kontrolės objektai įtakoja subjektams keliamus uždavinius bei pačią institucinę savivaldybių ekonominės ir valdymo veiklos kontrolės sistemą.

II. Ekonominės ir valdymo veiklos kontrolė ir vidaus audito veikimas savivaldybėse, Lietuvai įstojus į Europos Sąjungą.

Lietuvos Respublika 2004 m. sausio 1 d. buvo pasirengusi priimti narystės Europos Sąjungoje įsipareigojimus: ji pritarė visam ACQUIS finansų kontrolės srityje ir buvo pasirengusi įgyvendinti finansų kontrolės ACQUIS reikalavimus nuo įstojimo į Europos Sąjungą dienos. Taigi,

Lietuva, kaip ir kitos šalys kandidatės, perėmė ACQUIS ir persitvarkė taip, kad Europos Sąjungos teisė tapo jos nacionalinių teisės aktų dalimi („Acquis communautaire“ - tai prancūziškas posakis, kuris iš esmės reiškia "Europos Sąjunga tokia, kokia ji yra", kitais žodžiais sakant, tai yra Europos Sąjungos valstybių bendrų teisių ir pareigų visuma). Vienas iš esminių Europos Bendrijų teisinės sistemos pobūdžių kontrolės sistemoje yra tai, kad joje nėra akcentuojamas vidaus finansų kontrolės modelis, kuris turėtų būti privalomai taikomas Europos Sąjungos šalyse narėse, o tik pabrėžiant tokias sąvokas, kaip efektyvus finansų valdymas ir kontrolė, audito seka, vidaus kontrolė, vidaus auditas, akreditacija, sertifikavimas ir panašiai. Pažymėtina tai, kad ir Tarptautinės aukščiausiųjų audito institucijų organizacijos viešojo sektoriaus vidaus kontrolės standartų gairėse viešojo sektoriaus vidaus kontrolė nėra apribota tradiciniu požiūriu į finansinę ir susijusią administracinę kontrolę, apimdama platesnę valdymo kontrolės sąvoką: „vidaus kontrolė veikiau integruojama į veiklą, o ne pridedama prie jos. Tokiu atveju ji yra esminių valdymo procesų – planavimo, atlikimo ir stebėsenos – dalis“.

Lietuvos Respublika, įgyvendindama Europos Sąjungos finansų kontrolės principus ir siekdama prisidėti stiprinant jų vieningą diegimą nacionalinėse sistemose, Lietuvos teisės aktuose be kitų normų įtvirtino ir vidaus audito sistemos veikimo principus ir vidaus audito tarnyboms suteikė įgaliojimus.

Vidaus audito tarnybų įgaliojimų savivaldybėse pradžia siejama su antruoju viešojo sektoriaus vidaus audito sistemos veikimo etapu, kai 2003 metų pradžioje įsigaliojo Lietuvos Respublikos vidaus kontrolės ir vidaus audito įstatymas. Pagal minėto įstatymo nuostatas nuo 2004 m. sausio 1 d. savivaldybėse turėjo būti įsteigtos centralizuotos vidaus audito tarnybos.

Lietuvos Respublikos teisės normos savivaldybių centralizuotoms vidaus audito tarnyboms suteikia įgaliojimus vertinti vidaus kontrolę savivaldybių administracijose, joms pavaldžiuose ir jų valdymo sričiai priskirtuose viešuosiuose juridiniuose asmenyse.

Vidaus kontrolė yra savivaldybių administracijų, joms pavaldžių ir jų valdymo sričiai priskirtų viešųjų juridinių asmenų aukščiausio lygio vadovybės, vadovų ir kitų darbuotojų suplanuotos ir atliekamos procedūros, skirtos užtikrinti, kad savivaldybių tikslai, susiję su veiklos ir finansinių ataskaitų patikimumu, veiklos efektyvumu ir veiksmingumu, įstatymų bei kitų teisės aktų laikymusi, turto apsauga, būtų pasiekti. Centralizuotos vidaus audito tarnybos, sistemingai ir visapusiškai tirdamos savivaldybių administracijų, joms pavaldžių ir jų valdymo sričiai priskirtų viešųjų juridinių asmenų rizikos valdymą ir valdymo procesų veiksmingumą, vertina vidaus kontrolę ir taip padeda įgyvendinti minėtų asmenų tikslus. Vertindamos vidaus kontrolę, centralizuotos vidaus audito tarnybos nustato, ar savivaldybių administracijos, joms pavaldūs ir jų valdymo sričiai priskirti viešieji juridiniai asmenys savo veikloje sukuria, įdiegia ir palaiko veiksmingas vidaus kontrolės priemones ir pataria savivaldybės administracijų, joms pavaldžių ir jų

valdymo sričiai priskirtų viešųjų juridinių asmenų vadovams, kaip mažinti rizikos veiksnių įtaką veiklai. Vertindamos strateginių ir kitų veiklos planų, programų vykdymą bei valstybės ir savivaldybės turto naudojimą ekonomiškumo, efektyvumo ir rezultatyvumo požiūriais, lėšų, gautų iš Europos Sąjungos bei užsienio institucijų ar fondų, administravimą ir panaudojimą savivaldybėse, centralizuotos vidaus audito tarnybos teikia savivaldybių administracijų, joms pavaldžių ir jų valdymo sričiai priskirtų viešųjų juridinių asmenų vadovams rekomendacijas dėl ekonominės veiklos ir valdymo vidaus kontrolės tobulinimo.

Reikia pažymėti, kad savivaldybėse vidaus audito tarnybos darbą pradėjo, kai savivaldybėse vidaus audito veikla neturėjo jokios istorijos ir patirties: nebuvo sukurta techninė, bendradarbiavimo, informacijos sisteminimo bazė. Vidaus kontrolės, o ypač vidaus audito, funkcija Lietuvos savivaldybėse sparčiai plėtojosi tik pastaruosius kelerius metus ir vis dar plėtojasi.

Savivaldybėse 2008 m. gruodžio 31 d. buvo įsteigta 60 centralizuotų vidaus audito tarnybų, kuriose dirbo 121 valstybės tarnautojas. Vidutiniškai 2008 m. gruodžio 31 d. vienoje centralizuotoje vidaus audito tarnyboje dirbo 2 valstybės tarnautojai, nors personalo poreikis, paskaičiuotas pagal Lietuvos Respublikos finansų ministro patvirtintą poreikio skaičiavimo metodiką, vienai centralizuotai vidaus audito tarnybai yra apie 5 valstybės tarnautojai. Personalo poreikis vidutiniškai kiekvienoje centralizuotoje vidaus audito tarnyboje yra patenkintas tik 46 procentais. Pažymėtina ir tai, kad 22-jose savivaldybėse dirba tik po vieną valstybės tarnautoją, septynios savivaldybės vidaus audito tarnybų veiklą organizuoja ir vykdo be tarnybų vadovų. Patvirtinti vidaus audito personalo poreikio skaičiavimo metmenys yra rekomendacinio pobūdžio teisės aktas, į kurio vykdymo rezultatus savivaldybės administracijos direktorius gali ir neatsižvelgti. Ši nuostata įtvirtinta ir Lietuvos Respublikos vidaus kontrolės ir vidaus audito įstatyme. Kai tarnybose dirba vienas ar du vidaus auditoriai, lieka rizika, kad dalis veiklos ir valdymo procesų bus neįvertinta.

Atkreipiamas dėmesys, kad, centralizuotoms vidaus audito tarnyboms vykdant joms suteiktus įgaliojimus vidaus kontrolės vertinimo veikloje, savivaldybėse vis dar išlieka:

1) Vidaus auditorių nepriklausomumo užtikrinimo problema.

Vidaus audito teorijoje ir praktikoje, Vidaus audito profesinės praktikos standartuose galioja nuostatos, kad vidaus auditorių nepriklausomumas yra užtikrinamas tada, kai vidaus auditoriai savo darbą atlieka nevaržomi, sprendimus priima objektyviai ir nešališkai, jų veikla nepriklauso nuo audituojamų subjektų. Dėl teisės normose reglamentuoto centralizuotų vidaus audito tarnybų vidaus auditorių ir vadovų tiesioginio pavaldumo ir atskaitingumo, vidaus auditorių nepriklausomumo principas gali būti lengvai pažeidžiamas. Problemą galėtų sumažinti atskiras centralizuotų vidaus audito tarnybų finansavimas.

2) Vidaus auditorių techninio aprūpinimo problema.

Centralizuotoms vidaus audito tarnyboms trūksta techninių priemonių, nešiojamų kompiuterių, specializuotų vidaus audito programų, kurios centralizuotoms vidaus audito tarnyboms suteiktų galimybę pagerinti vidaus audito efektyvumą ir kokybę.

3) Vidaus auditorių metodinio vadovavimo ir praktinių mokymų problema.

Lietuvos Respublikos finansų ministro patvirtintoje „Vidaus audito metodikoje“ reglamentuojami bendrieji vidaus audito atlikimo principai. Metodikoje nėra reglamentuoti vidaus audito identifikavimo pagal jo pobūdį (finansinis, veiklos, valdymo ir kitas) kriterijai ir atlikimo būdai, vidaus kontrolės, kaip dinamiško kompleksinio proceso, susieto su audituojamo subjekto tikslais, toleruotinos rizikos nustatymo ir rizikos įvertinimo (rizikos laipsnių nustatymo) procedūros, kiekvieno vidaus kontrolės elemento vertinimo, kiekvieno vidaus kontrolės elemento sudėtinių dalių poveikio audituojamo subjekto bendriesiems tikslams įvertinimo. Galiojančioje metodikoje nėra nustatytos vidaus audito procedūros (testų, matematinės, analitinės ir kitos), vidaus kontrolės įvertinimo priskyrimo reikšmingumo lygiams kriterijai, rekomendacijų reikšmingumo lygių nustatymo kriterijai, vidaus audito darbo dokumentų formos ir kita. Praktiniame darbe vidaus auditoriai neturi galimybės naudotis specializuota Europos Sąjungos struktūrinių fondų bei užsienio institucijų ir fondų lėšų administravimo ir vertinimo galutiniuose Paramos gavėjuose metodika, dėl ko viešojo sektoriaus galutinių Paramos gavėjų (savivaldybių) vidaus audito tarnybų veiklos darbo rezultatai ne visada suderinami su Paramos lėšų atrankinius patikrinimus atliekančių institucijų darbo rezultatais. Pažymėtina, kad neatsižvelgiant į tai, kokio pobūdžio viešojo sektoriaus vidaus auditą vidaus auditorius atlieka, jis turėtų vienodai planuoti, organizuoti vidaus audito atlikimą ir vertinti vidaus kontrolę pagal visuotinai pripažintus viešojo sektoriaus audito sričiai keliamus reikalavimus.

4) Vidaus auditorių kvalifikacijos tobulinimo problema.

Lietuvoje nėra patvirtintų vidaus auditorių kvalifikacijos tobulinimo nuostatų, kuriuose būtų nustatyti reikalavimai vidaus auditorių kvalifikacijos tobulinimo būdams ir formoms, vidaus auditorių įgytoms ir (ar) patobulintoms kompetencijoms, vidaus auditorių įgytų ar patobulintų kompetencijų ir įgytų atestatų įvairiose kvalifikacijos tobulinimo institucijose atitikimui Finansų ministerijos Mokymo centro parengtoms vidaus auditorių mokymo programoms kriterijai bei reikalavimai vidaus auditorių kvalifikacijos tobulinimo finansavimui (per kalendorinius metus vidutiniškai vienam savivaldybių centralizuotų vidaus audito tarnybų valstybės tarnautojui yra skiriama apie 500 litų kvalifikacijos tobulinimui, tokių lėšų pakanka vidutiniškai trijų dienų kvalifikacijos tobulinimo kursams apmokėti). Kai minėti kvalifikacijos tobulinimo nuostatai nepatvirtinti, savivaldybių centralizuotos vidaus audito tarnybos negali formuoti vidaus auditorių kvalifikacijos tobulinimo kryptių, efektyviai planuoti ir naudoti lėšas kvalifikacijos tobulinimui ir

nevaldo informacijos apie tai, pagal kokius kriterijus bus vertinami įvairiose kvalifikacijos tobulinimo institucijose įgyti atestatai (iš savivaldybių centralizuotose vidaus audito tarnybose dirbančio 121 valstybės tarnautojo 33 valstybės tarnautojai yra įgiję vidaus auditoriaus atestatus, išduotus Lietuvos Respublikos Vidaus auditorių asociacijos. Savivaldybių centralizuotos vidaus audito tarnybos nežino, kaip minėti atestatai bus įskaitomi ateityje ir negali racionaliai rinktis kvalifikacijos tobulinimo paslaugas teikiančių mokymo įstaigų).
