

Veiklos audito lyginamoji analizė

Agota Giedrė Raišienė

Lietuvos teisės universitetas
Ateities g. 20, 2057 Vilnius

2003 m. lapkričio 14 d. Lietuvos teisės universitete vyko Valstybinio valdymo fakulteto Valdymo teorijos katedros organizuota konferencija „Veiklos auditas: metodologija, metodai, problemos“. Konferencijoje dalyvavo valstybės kontrolierius Jonas Liaučius, Veiklos audito pirmojo departamento direktorius Rimantas Sanajėvas, vyresnysis valstybės auditorius Rimantas Bruzgulis, Personalo ir mokymo departamento direktoriaus pavaduotoja Dalia Daujotaitė, Valstybės kontrolės auditorė Vilma Griškienė, Lietuvos teisės universiteto magistrantė Inga Tarakavičiūtė bei Valdymo teorijos katedros dėstytojai.

Sveikinamąjį žodį tarė Lietuvos teisės universiteto Valstybinio valdymo fakulteto dekanė dr. Laima Andrikiienė.

Lietuvos Respublikos valstybės kontrolieriui J. Liaučiiui buvo suteiktas įžanginis žodis. Konferencijos dalyviai supažindinti su Valstybės kontrolės institucijos raida, valstybės veiklos audito specifiką: „2002 m. kovo 1 d. buvo priimtas Valstybės kontrolės įstatymas, kuriuo Lietuvos Respublikos Seimas suteikė mūsų įstaigai aukščiausiosios audito institucijos statusą, – sakė Jonas Liaučius. – Nuo buvusio kontrolės metodo „patikrinti, rasti pažeidimus ir nubausiti“ perėjome prie pažangios bei efektyvios kontrolės formos – pagal tarptautinius audito standartus atliekamo išorės valstybinio audito“. Autorius išskyrė du audito tipus – teisėtumo (finansinis) ir valdymo (veiklos rezultatų), kurie praktikoje gali būti vykdomi kartu, nes yra tarpusavyje susiję: atliekant pirmąjį auditą nagrinėjami valdymo trūkumai, o antrojo metu valdymo tikrinimo išvados dažnai padeda surasti ir šalinti spragas, sukeliančias teisėtumo pažeidimus. Pranešėjas pažymėjo, jog pasikeitusi Valstybės kontrolės vadovybė ieško naujų, pažangių, geriausių kokybę užtikrinančių darbo metodų, rūpinasi auditorių rengimu. Pasidžiaugta gražiu Lietuvos teisės universiteto ir Valstybės kontrolės bendradarbiavimu.

Valdymo teorijos katedros vedėjas prof. Stasys Puškorius pranešime „Veiklos audito kriterijai“ nagrinėjo kriterijus, taikomus atliekant veiklos auditą. Toks poreikis, autoriaus nuomone, kyla dėl to, jog viešojo administravimo kokybės vertinimo sampratos vis dar nėra iki galo suprastos, visų priimtų ir vienodai naudojamų. Išnagrinėti trys pagrindiniai terminai

„ekonomiškumas“, „efektyvumas“ ir „veiksmingumas“, atskleistos šių terminų sąsajos bei skirtumai. Nustatyta, kad šie terminai išsidėstę hierarchine tvarka. Atkreiptas dėmesys į būtinybę formuoti kiekybinius veiklos vertinimo kriterijus, kuriuos tikslinga taikyti vertinant ekonomiškumą, efektyvumą ir veiksmingumą. Nagrinėti konkretūs šių kriterijų sudarymo pavyzdžiai.

Veiklos audito pirmojo departamento direktorius R. Sanajėvas perskaitė pranešimą „Veiklos audito reikšmė Lietuvos ekonomikoje“, pateikė iškalbingų pavyzdžių.

Valstybės auditorė Dalia Daujotaitė pranešime „Valstybinio audito ypatumai“ teigė, jog veiklos auditas skatina atsiskaitomumą, valstybės valdymo skaidrumą, teikia svarbią, naudingą ir patikimą informaciją, skatina valstybės valdymo metodų modernizavimą. Veiklos auditas buvo įvardytas kaip rinkos mechanizmo atmaina.

Vyresnysis valstybės auditorius Rimantas Bruzgulis apžvelgė veiklos audito metodologiją ir metodus. Pasak jo, audito kokybės užtikrinimo sistemos elementai (vadovavimas, metodika, mokymas) turėtų būti diegiami į kiekvieną audito proceso etapą: planavimą, įrodymų rinkimą, ataskaitos rengimą bei poauditinę veiklą. Pranešėjas taip pat pažymėjo, kad vykdamas veiklos auditą negalima taikyti vieno metodo ir pabrėžė, kad audito metodika yra „gyvas“ dokumentas, nes kiekvienas audito atvejis – unikalus, taigi metodai – tobulintini ir tobulinami.

Lektorė dr. Margarita Išoraitė pateikė loginę programos struktūrą įgyvendinant veiklos auditą. Pranešime „Loginės programų struktūros vertinimas įgyvendinant veiklos auditą“ pažymėta, kad loginis programos modelis aprašo programos struktūrą ir parodo programą hierarchinių tikslų ir išipareigojimų požiūriu. Programos logikos modelis padeda auditoriui įgyti supratimą apie veiklos audito problemas, nes jis sutelkia dėmesį į programos tikslus ir subtikslus, išeigą, rezultatus, poveikį bei įtaką. Taigi loginis programos modelis padeda auditoriui kokybiškai įvertinti programas.

Doc. Malvina Arimavičiūtė nagrinėjo temą „Audito problemos ir jų vaidmuo viešojo sektoriaus institucijų strateginiame valdyme“ ir išskyrė šias audito

problemų kategorijas: strateginės situacijos audito problemos, strateginių planų ir biudžeto paraiškų audito problemos ir strateginio valdymo sistemos audito problemos. Anot docentės, strategijos įgyvendinimo procese trečiajai problemų grupei dažnai nėra skiriama pakankamai dėmesio ir pastangų. Taigi tikrinant strateginio valdymo sistemą reikėtų išskirti šesius vertinimo objektus: strateginio valdymo sistemos rezultatus, planavimo ir kitų valdymo funkcijų integraciją, strateginio valdymo procesus, strateginio valdymo visapusiškumą, papildomą naudą ir strateginio valdymo sistemos aptarnavimą.

Prof. Adolfas Kaziliūnas pranešime „Vartotojų poreikių patenkinimo koncepcija paremtas auditas“ pažymėjo, jog atliekant veiklos auditą daugiausia dėmesio turėtų būti skiriama vartotojui. Vartotojų poreikiams bei lūkesčiams tenkinti organizacijose buvo siūlyta sukurti vadybos sistemą, pagrįstą šiuolaikiniais vadybos principais. Apžvelgti vadybos sistemoms keliami reikalavimai, audito metodologija.

Doc. Algirdas Orenius pranešimą „Veiklos audito specifika krašto apsaugos sistemoje“ sąlyginai suskirstė į tris dalis: pirmojoje nagrinėjo krašto apsaugos sistemos ir jos struktūrų veiklos ypatybes, pabrėžė krašto apsaugos sistemos vertintinos veiklos skirtumus atsižvelgiant į valstybės būseną (taikos metas, nepaprastoji arba karo padėtis). Antrojoje dalyje pagrindė krašto apsaugos sistemos struktūrų audito kriterijus bei teigė, jog tinkamiausias yra veiksmingumo kriterijus. Trečiojoje pranešimo dalyje docentas kalbėjo apie auditorių kvalifikaciją ir nurodė, kad, be bendrųjų žinių, būtinų visiems auditoriams, krašto apsaugos sistemos auditoriams reikalingos specifinės žinios. Pasak pranešėjo, vienas iš būdų spręsti šią problemą – pasitelkti karo mokslo ekspertus.

Doc. Konstantinas Sasnauskas teigė, kad veiklos audito samprata neatsiejama nuo organizacijos sampratos plačiąja prasme. Jokia organizacija negali būti pažinta, o juo labiau sukurta, jei neskiriama deramo dėmesio jos struktūrai. Struktūra – vienas svarbiausių veiksnių, turinčių įtakos organizacijos veiklai. Nors organizacijų teorijoje paplitęs organizacijų tradicinis struktūrų skirstymas į tris tipus, tačiau matricinės struktūros tipas dažnai vertinamas kaip „izoliuotas“ nuo kitų ir laikomas per sudėtingu plačiai taikyti praktikoje. Pranešime „Organizacijų matricinės sistemos universalumas“ docentas pabrėžė, jog linijinis ir funkcinis struktūrų tipai yra tik „kraštutiniai“ matricinės struktūros atvejai.

Lektorė Agota Giedrė Raišienė, skaitydama pranešimą „Administracinių gebėjimų vertinimo ypatumai vietos savivaldos institucijose“, kvietė įsigilinti į administracinių gebėjimų sąvoką, atkreipti dėmesį į gebėjimą užtikrinti veiklos koordinavimą bei bendradarbiavimą tarp savivaldybių struktūrinių vienetų ir partnerystę tarp institucijų. Pabrėžta, kad nėra sukurtos administracinių gebėjimų vertinimo metodologijos. Vertinant administracinius gebėjimus buvo siū-

loma išnagrinėti vertybines tarnautojų orientacijas, nustatyti vyraujančią administracinės kultūros tipą, įvertinti administracinio stabilumo įtaką gebėjimų plėtojimui, identifikuoti bendradarbiavimo tinklus.

Valstybės kontrolės auditorė Vilma Griksienė konferencijos dalyvius ir svečius supažindino su ISPA programos įgyvendinimo ypatumais. Remiantis įgyvendintais projektais pateikta praktinių pavyzdžių, apibendrinti statistiniai duomenys, aptartos problemos bei ateities tendencijos.

Lektorė Nendrė Černiauskienė, skaitydama pranešimą „Veiklos audito specifika Lietuvos Respublikos prokuratūros sistemoje“, teigė, jog daugelis Lietuvos Respublikos prokuratūros sistemos reformas reglamentuojančių teisės aktų atskleidžia reformų eigos specifiškumą, tačiau nekalba apie baudžiamosios teisinės sistemos ir jos atskirų dalių valdymą. Atkreiptas dėmesys į skurdžią veiklos audito praktiką, pernelyg unifikuotą ir iki šiol neišsikristalizavusią teoriją. Taip pat nagrinėtas INTOSAI standartų veiklos vertinimo kriterijus, efektyvios baudžiamosios teisės funkcionalumo postulatų ir taikytų tyrimo metodų sąlytis. Pateiktos apibendrintos išvados apie prokuratūros sistemos valdymo problematiką.

Asistentė Lina Gaidamavičiūtė savo pranešime nagrinėjo žmogiškųjų išteklių vertinimo problemas. Pranešėja pažymėjo, kad darbuotojo vertinimo metodas, kai šis uždavinys yra patikimas jo tiesioginiam vadovui, kelia abejonių dėl objektyvumo. Taigi parengta darbuotojo charakteristika gali turėti tikslinį pobūdį, įgauti palankų vadovybei pavidalą ir neatspindėdama tikrųjų darbuotojo savybių bei veiklos. Taigi vertinant darbuotojus labai svarbu nustatyti vertinimo/ atestacijos vertinimo kriterijus, metodus. Sukurti vertinimo metodai turi užtikrinti konkrečių rodiklių reikšmių objektyvumą, kokybę bei kiekybinę interpretaciją siekiant maksimaliai sumažinti vertinimo subjektyvumą.

Lietuvos teisės universiteto magistrantė Inga Tarakavičiūtė skaitė pranešimą „Institucinių programų auditas LR generalinėje prokuratūroje“. Pranešėjos teigimu, valstybės įstaigų sektoriuje veiklos auditas turėtų įgyti didesnę reikšmę nei finansinis auditas. Konferencijos dalyviai buvo supažindinti su Generalinės prokuratūros institucinių programų audito rezultatais. Pažymėta, jog išvados, padarytos vertinant Generalinės prokuratūros institucines programas, leido suformuluoti rekomendacijas, įgalinančias stiprinti Generalinės prokuratūros administracinius gebėjimus.

Diskusijose išryškėjo įvairūs požiūriai į veiklos auditą, dalyviai plėtojo ir tikslino išsakytas mintis.

Agota Giedrė Raišienė – Lietuvos teisės universiteto Valstybinio valdymo fakulteto Valdymo teorijos katedros asistentė.

Telefonas (+370 5) 2 71 45 83

Elektroninis paštas vtk@ltu.lt

Apžvalga įteikta redakcijai 2003 m. lapkričio 20 d.