



## LIETUVOS RESPUBLIKOS VALSTYBĖS KONTROLĖ

Lietuvos Respublikos Seimo  
Biudžeto ir finansų komitetui

### IŠVADA DĖL 2007 METŲ VALSTYBĖS BIUDŽETO IR SAVIVALDYBIŲ BIUDŽETŲ FINANSINIŲ RODIKLIŲ PATVIRTINIMO ĮSTATYMO PROJEKTO

2006-11-15 Nr. S-(60-1.9)-1839

#### **1. Išvados rengimo pagrindas, apibendrintos išvados ir siūlymai**

##### ***1.1. Išvados rengimo pagrindas***

Ši Išvada parengta vykdant Lietuvos Respublikos Seimo statuto 173 str. 1 d. – Biudžeto ir finansų komitetui pateikti išvadą dėl valstybės biudžeto projekto.

Valstybės biudžeto projektą sudaro Vyriausybė, rengia Finansų ministerija.

##### ***1.2. Tyrimo objektas***

Seimo kanceliarijos posėdžių sekretoriato 2006-10-12 raštu Nr. 410-S-148 Valstybės kontrolei pateiktas 2007 m. valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių įstatymo projektas (toliau – Biudžeto projektas).

Rengiant Išvadą buvo vertinama:

- Ar Biudžeto projekte pateikti Biudžeto sandaros įstatymo 18 str. nustatyti rodikliai ir ar kartu su Biudžeto projektu Seimui pateikiami dokumentai, numatyti Biudžeto sandaros įstatymo 19 str.;
- Ar prielaidos, kuriomis remiantis prognozuojamos valstybės biudžeto pajamos, ir valstybės pajamų planavimo metodai yra pakankamai atsargūs;
- Ar prielaidos, kuriomis remiantis prognozuojami asignavimai išlaidoms, susijusioms su skolos valstybės vardu valdymu, ir šių asignavimų planavimo metodas yra pakankamai atsargūs;
- Kaip Biudžeto projekte pateikiama informacija apie galimus rizikos veiksnius valstybės finansams;

Teikiame ir kai kuriuos siūlymus dėl biudžeto planavimo proceso tobulinimo.

### ***1.3. Informacijos šaltiniai:***

- Finansų ministerijos paruošta informacinė medžiaga „Lietuvos Respublikos 2007 m. valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių projektui“, kita Finansų ministerijos paruošta pagalbinė medžiaga;
- informacija, gauta Valstybės kontrolei 2006 metais atliekamų auditų metu įvertinus audituojamų subjektų asignavimų poreikio skaičiavimus programoms, numatytoms Vyriausybės valstybės biudžeto asignavimų paskirstymo pagal tvirtinamas programas projekte.

### ***1.4. Apibendrintos išvados***

1. Biudžeto projektas iš esmės atitinka Biudžeto sandaros įstatymo 18, 19 str. nuostatas. *Aprašymas plačiau 2 sk.*

2. Prielaidos, kuriomis remiantis prognozuojamos valstybės biudžeto pajamos, ir valstybės pajamų planavimo metodai yra labiau optimistiniai negu atsargūs, tačiau abejojame, ar Biudžeto projekte pakankamai atsargiai prognozuojamos pajamos iš akcizų ir pelno mokesčio. *Aprašymas plačiau 3.1 sk.*

3. Prielaidos, kuriomis remiantis prognozuojami asignavimai su skolos valstybės vardu valdymu susijusioms išlaidoms, ir asignavimų planavimo metodai yra atsargūs ir priimtini. Jie padeda užtikrinti finansinį valstybės biudžeto stabilumą. *Aprašymas plačiau 3.2 sk.*

4. Seimui neatsiskaitoma apie lėšų, skirtų savivaldybėms valstybinių (perduotų savivaldybėms) funkcijų vykdymui, panaudojimo rezultatyvumą. Atkreipiame dėmesį į tai, kad nepakankamai aiški ir pagrįsta valstybės biudžeto dotacijų savivaldybių biudžetams ir lėšų poreikio valstybinėms funkcijoms įgyvendinti, mokinio krepšeliui finansuoti apskaičiavimo tvarka ir metodika. *Aprašymas plačiau 6 sk.*

5. Vyriausybė naudodamasi Biudžeto sandaros įstatymo 33 str. suteikta teise, paskirsto valstybės biudžeto asignavimus pagal programas. Valstybės institucijos ir įstaigos parengia labai daug programų. Tai apsunkina biudžeto planavimo procesą, didina planų ir programų rengimo, asignavimų valdymo, jų apskaitos ir kontrolės išlaidas. *Aprašymas plačiau 7.2. sk.*

### ***1.5. Siūlome pavesti Vyriausybei:***

1. Atsižvelgiant į galimus reikšmingus rizikos veiksnius valstybės finansams, tęsti teigiamą atsargią praktiką nemažinti asignavimų skolos valstybės vardu valdymo išlaidoms ir nedidinti valstybės pajamų prognozių.

2. Biudžeto projekte numatyti priemonės rizikai, galinčiai kilti dėl piniginių išteklių poreikio valstybės išdo sąskaitoje, reikalingo atsiskaityti su specialiuju programų vykdytojais, mažinti.

3. Spręsti dėl Biudžeto sandaros įstatymo (įstatymo 10 str. 3 d.), draudžiančio prisiimti skolinius įsipareigojimus, nuostatų suderinimo su kitais teisės aktais, reglamentuojančiais skolinių įsipareigojimų apskaitą.

4. Biudžeto projektą papildyti nuostata, įpareigojančia savivaldybes atsiskaityti atitinkamoms valstybines funkcijas kuruojančioms valstybės institucijoms dėl rezultatų, pasiektų vykdant valstybines (perduotas savivaldybėms) funkcijas.

5. Specialias tikslines dotacijas paskirstyti kiekvienai savivaldybei pagal visas valstybines (perduotas savivaldybėms) funkcijas.

6. Biudžeto projektą papildyti nuostata, kad valstybės biudžeto viršplaninės pajamos ir nepanaudoti (netekę paskirties) asignavimai būtų naudojami valstybės įsipareigojimams vykdyti.

7. Mažinti valstybės institucijų ir įstaigų programų skaičių, tobulinti biudžeto planavimo ir programų vertinimo procedūras.

8. Valstybės biudžeto asignavimų poreikį skaičiuoti tik pagal galiojančius teisės aktus. Teisės aktų projektus, kurie keistų asignavimų poreikį, teikti kartu su Biudžeto projektu, atsižvelgiant į tai, kad Biudžeto sandaros įstatymo 12 str. numato, kad įstatymai ir kiti teisės aktai, darantys įtaką atitinkamų metų biudžeto asignavimams, turi būti priimami ne vėliau kaip tų metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas.

9. Įvertinti valstybės biudžeto subalansavimo galimybes.

10. Spręsti klausimą dėl specialiųjų programų vykdančių valstybės institucijų gaunamų pajamų už teikiamas paslaugas priskyrimo valstybės rinkliavoms ir prireikus atitinkamai patikslinti Valstybės rinkliavos objektų sąrašą.

11. Pavesti Finansų ministerijai įvertinti taikomų pajamų prognozavimo metodų patikimumą.

## **2. Valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo projekto atitiktis biudžeto sandaros įstatymui**

Biudžeto projekte pateikti Biudžeto sandaros įstatymo 18 str. nustatyti rodikliai ir kartu su Biudžeto projektu Seimui pateikiami Biudžeto sandaros įstatymo 19 str. numatyti dokumentai, išskyrus Biudžeto sandaros įstatymo 18 str. 2 d. 3 p. nuostatą, kad asignavimai paskirstomi pagal biudžetines įstaigas. Biudžeto projekte asignavimai paskirstyti ir pagal viešąsias įstaigas, įmones, visuomenines organizacijas. Asignavimus siūloma skirti viešajai įstaigai Spaudos radijo ir televizijos rėmimo fondui, viešajai įstaigai Lietuvos nacionaliniam radijui ir televizijai, Lietuvos šaulių sąjungai, Žemės ūkio rūmams, valstybės įmonei „Baltija“, Lietuvos Raudonojo kryžiaus draugijai.

### **3. Valstybės pajamų ir asignavimų skolos valstybės vardu valdymo išlaidoms prognozavimo vertinimas**

#### *3.1. Valstybės pajamų prognozavimo vertinimas*

Biudžeto projekte į valstybės biudžetą (kartu su Europos Sąjungos finansinės paramos lėšomis) 2007 m. numatoma gauti 19 140,5 mln. Lt pajamų, t. y. 2 054,3 mln. Lt (12,0 proc.) daugiau, negu buvo planuota 2006 m.

Atkreiptinas dėmesys, kad 2007–2009 metams prognozuojamas ekonomikos augimo lėtėjimas<sup>1</sup>. Tikėtina, kad valstybės biudžeto pajamos 2007–2009 m. augs ne taip sparčiai, bus sudėtingiau įgyvendinti su mokesčių mažinimo politika susijusias Vyriausybės programos priemonės. Lietuvos konvergencijos programoje<sup>2</sup> numatoma, kad naujų mokesčių įstatymų nuostatų ir numatomų priemonių įgyvendinimas tiesiogiai veiks valdžios sektoriaus biudžetą: sumažinus, kaip svarstoma, gyventojų pajamų mokesčio tarifą, siekiant vidutinės trukmės laikotarpiu subalansuoti darbo ir kapitalo apmokestinimą, valdžios sektorius negautų apie 0,4 procentinio punkto BVP pajamų. Turi būti atkreiptas dėmesys į šios reformos suderinimą su ekonomikos ciklu.

Numatoma, kad didžiausią dalį 2007 m. valstybės biudžeto pajamų (neskaitant ES lėšų) – 43,0 proc. – sudarys pajamos iš pridėtinės vertės mokesčio (toliau – PVM), 16,4 proc. – pajamos iš akcizų, 15,4 proc. – pajamos iš pelno mokesčio, 12,5 proc. – pajamos iš gyventojų pajamų mokesčio (toliau – GPM).

Prognozuojama, kad, lyginant su 2006 m. planuotomis gauti pajamomis, 2007 m. daugiausiai augs kitos (63,6 proc.), pelno mokesčio (45,6 proc.), tarptautinės prekybos ir sandorių mokesčių (29,3 proc.), loterijų ir azartinių lošimų mokesčio (22,5 proc.) pajamos, pajamos iš akcizų (17,6 proc.), PVM (16,2 proc.) ir transporto priemonių mokesčių (15,0 proc.).

#### *Pridėtinės vertės mokestis*

Pagal Biudžeto projektą iš PVM 2007 metais numatoma gauti 6 905,6 mln. Lt pajamų (iš jų 216 mln. Lt numatoma gauti įgyvendinus ES lėšomis finansuojamus investicinius projektus), t. y. 16 proc. daugiau negu patikslinta 2006 metų PVM užduotis.

PVM pajamos prognozuojamos atsižvelgiant į numatomas galutinio vartojimo išlaidas, galutinio vartojimo išlaidų ir PVM mokestinės bazės procentinio santykio dinamiką, grąžintinos (įskaitytinios) PVM sumos pokytį. Prognozuojant įvertinta, kad galutinis vartojimas nominaliai turėtų augti apie 9 proc., o grąžintina (įskaitytina) PVM suma padidėtų 167 mln. Lt ir 2006 m.

<sup>1</sup> Finansų ministerijos duomenimis prognozuojamas BVP augimas 2006 m. – 7,8 proc., 2007 m. – 6,3 proc., 2008 m. – 5,3 proc., 2009 m. – 4,5 proc.

<sup>2</sup> Pritarta Vyriausybės 2005-01-21 nutarimu Nr.54 „Dėl Lietuvos konvergencijos programos“

pabaigoje siektų apie 800,0 mln. Lt. Valstybinės mokesčių inspekcijos prie Finansų ministerijos duomenimis, faktinė PVM permoka 2006-10-01 buvo 722,5 mln. Lt.

Pagal 2006 m. liepos mėn. Seimo patvirtintą patikslintą PVM pajamų užduotį<sup>3</sup> šiais metais numatoma gauti 5 941,1 mln. Lt PVM. Per š. m. 9 mėn. gauta 4 706,0 mln. Lt, t. y. 79,2 proc. per metus planuotų gauti PVM pajamų. Lyginant su praėjusių metų tuo pačiu laikotarpiu šiais metais PVM gauta 26 proc. daugiau. Atsižvelgdami į tai, kad per paskutinį š. m. ketvirtį dėl padidėjusių PVM gražinimų kaip ir ankstesniais metais PVM pajamų gali būti gauta apie 20 proc. mažiau negu III ketvirtį, manome, kad patikslintos 2006 m. PVM prognozės įvykdymas gali siekti apie 102 proc.

PVM pajamų surinkimo užduotys nebuvo vykdomos nuo 2000 m. 2005 m. užduotis įvykdyta ją sumažinus 634 mln. Lt. 2006–2007 m. PVM pajamos prognozuojamos taikant naują metodiką<sup>4</sup>, tačiau ir 2006 m. neapsieita be PVM pajamų prognozės tikslinimo, tik šį kartą ji buvo padidinta 345,5 mln. Lt. Atsižvelgiant į makroekonominis rodiklius ir į faktines PVM įplaukas tikėtina, kad šiais metais, nors padidinta, PVM surinkimo užduotis bus įvykdyta, tačiau tai, kad kasmet nepasitvirtina PVM pajamų prognozės, kelia abejonių dėl taikomų prognozavimo metodų patikimumo.

Atsižvelgiant į tai, kad auga namų ūkių vartojimo išlaidos, didėja prekių ir paslaugų kainos ir PVM mokėtojų skaičius, darytina prielaida, kad PVM prognozė 2007 m. pakankamai atsargi.

### *Akcizai*

2007 m. į valstybės biudžetą prognozuojama iš akcizų gauti 2 624,1 mln. Lt pajamų, t. y. 17,6 proc. daugiau lyginant su 2006 m. patvirtinta užduotimi.

Numatomų gauti pajamų iš akcizų 2007 m. prognozė apskaičiuota atsižvelgiant į ankstesnių metų įplaukų už akcizus tendencijas, realizacijos kitimo prielaidas atskirose akcizais apmokestinamų produktų grupėse. Pajamų iš akcizų augimas grindžiamas tuo, kad:

- Derinant akcizų už cigaretes tarifus iki minimalių Europos Sąjungos normų nuo 2007 m. kovo 1 d. 30 proc. padidės akcizo tarifas tabako gaminiams<sup>5</sup>. Tikėtina, kad ši aplinkybė, atsižvelgiant į ankstesnių metų akcizų tarifo didinimo tendencijas, paskatins cigarečių realizacijos augimą iki 2007-03-01. Prognozuojama, kad valstybės biudžetas iš akcizo už tabako gaminius gaus 7 proc., arba 20 mln. Lt pajamų daugiau negu 2006 m.
- Prognozuojamas alkoholinių gėrimų, dyzelinių degalų ir suskystintų dujų realizacijos 10–12 proc. didėjimas apie 184 mln. Lt padidins akcizų pajamas.

<sup>3</sup> PVM pajamų užduotis padidinta 345,5 mln., Lt lyginant su patvirtinta 2005 m. gruodžio 8 d. įstatymu Nr. X-433

<sup>4</sup> 2005 m. Finansų ministerijoje baigtas įgyvendinti PHARE projektas „Fiskalinės politikos formavimas ir struktūrinių reformų planavimas“, kurio metu sukurti gyventojų pajamų mokesčio ir pelno mokesčio imitaciniai modeliai, akcizų ir pridėtinės vertės mokesčio kalibravimo modeliai sukurti bendrojo pagrindinio kapitalo formavimo, vartotojų kainų indekso, makroekonominių ir valdžios sektoriaus fiskalinių rodiklių imitaciniai modeliai.

Š. m. devynių mėnesių akcizų surinkimo užduotis nebuvo įvykdyta, tačiau, lyginant su 2005 m. tuo pačiu laikotarpiu, į valstybės biudžetą pervesta 11,3 proc. šio mokesčio daugiau. Atsižvelgiant į tai, kad 2006 m. IV ketvirtį akcizais apmokestinamųjų prekių realizacijos apimtys gali būti ne mažesnės kaip praėjusių metų paskutinį ketvirtį, tikėtina, kad 2006 m. pajamų iš akcizo užduotis bus įvykdyta.

Atsižvelgiant į ankstesnių metų akcizo tarifo didinimo poveikį realizacijos apimtims, tikėtina, kad padidinus tarifą po 2007-03-01 tabako gaminių realizacijos apimtys laikinai sumažės. Manome, kad 2007 m. prognozuojamas didesnis negu 16 proc. pajamų iš akcizų augimas, lyginant su numatomomis gauti 2006 m. pajamomis, pernelyg optimistinis, pajamų iš akcizų prognozė – nepakankamai atsargi.

### *Gyventojų pajamų mokestis*

2007 m. į nacionalinį biudžetą prognozuojama gauti 4 703,6 mln. Lt pajamų iš gyventojų pajamų mokesčio (toliau – GPM), t. y. 25 proc. daugiau, negu numatyta 2006 m. užduotyje.

Biudžeto projekte numatyta, kad 2007 m. valstybės biudžetui tenkanti GPM dalis sudarys 42,8 proc. 2007 m. į valstybės biudžetą prognozuojama gauti 2 013,6 mln. Lt GPM, t. y. 6,8 proc. daugiau, negu numatyta 2006 metų užduotyje.

Prognozuojamos 2007 m. nacionalinio biudžeto GPM pajamos apskaičiuotos atsižvelgiant į faktines 2005 m. nacionalinio biudžeto GPM įplaukas<sup>6</sup>, įplaukas, numatomas gauti 2006 m., su Socialinės apsaugos ir darbo ministerija suderintas darbo užmokesčio augimo 2006 ir 2007 m.<sup>7</sup> prognozes, GPM pajamų augimo ir darbo užmokesčio fondo augimo priklausomybę. Prognozuojant 2007 m. pajamas iš GPM įvertinta, kad dėl numatomo neapmokestinamojo pajamų dydžio didinimo ir toliau vykdomos GPM reformos nacionalinis biudžetas negaus apie 519,1 mln. Lt pajamų:

- 427,9 mln. Lt – dėl nuo 2006 m. liepos 1 d. iki 27 proc. sumažinto GPM tarifo;
- 91,2 mln. Lt – dėl kartu su Biudžeto projektu teikiamo Gyventojų pajamų mokesčio įstatymo pakeitimo projekto, kuriame siūloma nuo 2007 m. sausio 1 d. pagrindinį neapmokestinamųjų pajamų dydį didinti nuo 290 litų iki 320 litų per mėnesį, atitinkamai didinant ir individualiuosius papildomus neapmokestinamuosius pajamų dydžius.

Prognozuojant 2007 m. nacionalinio biudžeto pajamas nebuvo vertintas nuo š. m. spalio 19 d. įsigaliojusio Gyventojų pajamų mokesčio įstatymo 21 str. pakeitimo dėl mokesčio lengvatos palūkanoms sumokėtoms banko, kitoms kredito įstaigoms tik už vieną paimtą kreditą (arba jo dalį)

<sup>5</sup> Nuo 75,63 lito iki 98,30 lito už 1000 cigarečių

<sup>6</sup> 2005 m. į nacionalinį biudžetą įplaukė 3 566,3 mln. Lt.

<sup>7</sup> Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos prognozuojamas darbo užmokesčio augimas 2006 m. – 16,97 proc., 2007 m. – 14,91proc.

vienam gyvenamajam būstui statyti arba jam įsigyti teigiamas poveikis, tačiau manome, kad jis nebus pakankamai reikšmingas.

Per 2006 m. 9 mėn. į valstybės biudžetą surinkta 76,6 proc. per metus planuotų gauti pajamų iš GPM (12,6 proc. daugiau negu per praėjusių metų tą patį laikotarpį). Pagal ankstesnių metų faktinius duomenis IV ketvirtį GPM įplaukos išauga apie 40 proc., todėl galima daryti prielaidą, kad 2006 m. užduoties vykdymas bus apie 110–112 proc.

Darbo jėgos paklausos didėjimas, minimalios algos didinimas, prekių ir paslaugų kainų artėjimas prie kitų Europos Sąjungos narių kainų lygio turės teigiamos įtakos darbo užmokesčio pokyčiams ir pajamoms iš GPM. Atsižvelgdami į tai manome, kad 2007 m. GPM pajamos prognozuojamos pakankamai atsargiai.

Pajamų iš GPM augimui neigiamos įtakos gali turėti:

- GPM tarifo mažinimas iki 27 proc. sudarė sąlygas darbo užmokesčio padidinimui ne darbdavio, o valstybės sąskaita, todėl tikėtina, kad darbdaviai stengsis darbo užmokesčio kėlimą sumažinti.

- GPM pajamų surinkimui įtakos kaip ir ankstesniais metais turės darbo jėgos emigracija, dėl kurios toliau mažėja dalies likusios darbo rinkos dalyvių kvalifikacija ir konkurencingumas, tai turi neigiamos įtakos darbo užmokesčio augimui, t. y. šalyje mažėja darbdavių keliamus kvalifikacinius reikalavimus atitinkančių darbuotojų, kuriems galėtų būti didinamas darbo užmokestis.

### *Pelno mokesčiai*

2007 m. prognozuojama gauti 2 467,7 mln. Lt pelno mokesčio, lyginant su 2006 m. patvirtinta užduotimi – 45,5 proc. daugiau.

Pelno mokesčio pajamos prognozuojamos įvertinant faktines ankstesnių metų pelno mokesčio įplaukas, BVP augimą, BVP ir pelno mokesčio mokesčių įsipareigojimų priklausomybę.

2005 m. pajamų iš pelno mokesčio gauta 29 proc. daugiau negu 2004 m. Jeigu pasitvirtins Finansų ministerijos prognozė (2006 m. IV ketv. gauti ne mažiau kaip 598,8 mln. Lt pelno mokesčio), 2006 m. užduoties vykdymas sieks 100 proc., t. y. pajamų iš pelno mokesčio 2006 m., lyginant su 2005 m., bus gauta 28 proc. daugiau. Pažymėtina, kad pagal ankstesnių metų faktinius duomenis paskutiniojo metų ketvirčio pelno mokesčio įplaukos būna gerokai mažesnės negu ankstesniųjų. Jeigu taip bus šiemet, Seimo patvirtintas pajamų iš pelno mokesčio planas 2006 m. (1 695,4 mln. Lt) gali būti neįvykdytas. Šią prielaidą papildomai patvirtina ir tai, kad per 2006 m. 9 mėn. į valstybės biudžetą surinkta 65 proc. per metus planuotų gauti pajamų iš pelno mokesčio, o per praėjusių metų tą patį laikotarpį – 75 proc. Tam įtakos galėjo turėti tai, kad 2005 m. nebuvo socialinio mokesčio, kurio mokesstinė bazė tokia pat kaip pelno mokesčio.

Valstybės kontrolės nuomone, 2007 m. pajamų iš pelno mokesčio prognozė yra nepakankamai atsargi. Pelno mokesčio pajamoms neigiamos įtakos gali turėti:

- išlaidų kurui didėjimas, darbo užmokesčio išlaidų didėjimas dėl galimo minimalios algos didinimo ir darbo jėgos eksporto, socialinis mokestis, kurio mokestinė bazė sutampa su PM mokestine baze;
- sunkiai prognozuojama AB „Mažeikių nafta“ pelno mokesčio įtaka valstybės pajamoms ne tik dėl gaisro padarinių, bet ir dėl su Vyriausybe pasirašytos investicijų sutarties, pagal kurią bendrovė turi teisę investicijoms į ilgalaikį materialųjį turtą panaudotai pelno daliai taikyti nulinį pelno mokesčio tarifą.

### *Rinkliavos*

2007 m. rinkliavų į valstybės biudžetą prognozuojama gauti 57,0 mln. Lt, t. y. 28 mln. Lt, arba 33 proc. mažiau, negu patvirtinta 2006 m. Rinkliavų į valstybės biudžetą prognozės nuo 2000 m. nepasitvirtino nė karto. Per 2006 m. 9 mėn. iš rinkliavų gauta 40,7 mln. Lt (užduoties vykdymas 47,7 proc.). Manome, kad 2007 m. pajamos iš rinkliavų prognozuojamos atsargiau negu ankstesniais metais.

Pažymėtina, kad Valstybės kontrolė atliktų auditų metu yra nustatiusi atveju, kai biudžetinės įstaigos gauna pajamų už į valstybės rinkliavos objektų sąrašą neįtrauktas paslaugas, bet savo esme priskirtinas valstybės rinkliavai<sup>8</sup>.

Valstybės kontrolė, teikdama Seimui išvadas dėl valstybės biudžeto įvykdymo apyskaitos, valstybės biudžeto projekto, ne kartą pasisakė dėl būtinybės įvertinti specialiąsias programas vykdančių valstybės institucijų už teikiamas paslaugas gaunamų pajamų atitiktį valstybės rinkliavos objektui ir praplėsti valstybės rinkliavų sąrašą.

Valstybės kontrolė, 2002 m. atlikusi Valstybinės energetikos inspekcijos prie Ūkio ministerijos (toliau – Inspekcija) 2001 m. finansinės atskaitomybės, asignavimų naudojimo programoms vykdyti, licencijų išdavimo vertinimą, nustatė, kad Inspekcija teikia mokamas paslaugas, savo esme priskirtinas valstybės rinkliavai, bet neįtrauktas į valstybės rinkliavos objektų sąrašą. Audito metu nustatyta, kad Inspekcija 2000-08-12 raštu Nr. 04-206 kreipėsi į Finansų ministeriją dėl teikiamų mokamų paslaugų priskyrimo valstybės rinkliavai, tačiau šios paslaugos į Vyriausybės 2000-12-15 nutarimu Nr. 1458 patvirtintą Valstybės rinkliavos objektų sąrašą nebuvo įtrauktos. Be to, ūkio ministro 2001-09-13 įsakymu sudaryta darbo grupė, išnagrinėjusi Energetikos

---

<sup>8</sup> **Valstybės rinkliava** – privaloma įmoka už valstybės ir vietos savivaldos institucijų, įstaigų, tarnybų ar organizacijų išskyrus teismus, teikiamas paslaugas.



valstybinės inspekcijos teikiamų paslaugų pobūdį ir įkainius, pasiūlė Vyriausybei teikiamų paslaugų tvarkos nekeisti.

2005 m. Valstybės kontrolė kreipėsi į Vyriausybę dar kartą siūlydama įvertinti biudžetinių įstaigų už teikiamas paslaugas gaunamų pajamų pobūdį, papildyti valstybės rinkliavos objektų sąrašą ir į tai atsižvelgti prognozuojant 2006 m. biudžeto pajamas.

Vyriausybės kancleris Finansų ir Ūkio ministerijoms buvo pavedęs išnagrinėti Valstybės kontrolės keliamą klausimą ir iki 2005 m. birželio 1 d. pateikti Vyriausybei pasiūlymus dėl specialiųjų programų vykdančių valstybės institucijų gaunamų pajamų už teikiamas paslaugas priskyrimo valstybės rinkliavoms ir prireikus atitinkamai patikslinti Vyriausybės 2000-12-15 nutarimu Nr. 1458 patvirtintą Valstybės rinkliavos objektų sąrašą.

Finansų ministerija informavo, kad nuo 2006 metų Vyriausybės 2000-12-15 nutarimu Nr. 1458 patvirtintas Valstybės rinkliavos objektų sąrašas bus papildytas rinkliava už Valstybinės energetikos inspekcijos teikiamas paslaugas.

Audito metu nustatyta, kad į šį siūlymą neatsižvelgta rengiant ne tik 2006 m. bet ir 2007 m. biudžeto projektą.

### ***3.2. Asignavimų skolos valstybės vardu valdymo išlaidoms planavimo vertinimas***

Biudžeto projekte numatyta 805,3 mln. Lt asignavimų, skirtų Skolos valstybės vardu valdymo programai (programos tikslas – užtikrinti Vyriausybės skolinimosi poreikio finansavimą ir gerinti valstybės skolos valdymą), arba 194,7 mln. Lt daugiau negu 2006 m.

Skolos valstybės vardu valdymo programai finansuoti apskaičiuotas lėšų poreikis yra 805,3 mln. Lt, iš jų:

- vidaus ir užsienio kreditoriams mokėtinų palūkanų ir įsipareigojimo mokesčio už paskolas, gautas valstybės vardu, ir Vyriausybės vertybiniais popieriais išpirkti – 792,4 mln. Lt, arba 217,6 mln. Lt daugiau negu 2006 m.;
- išlaidoms, susijusioms su skolos valstybės vardu valdymu – 12,9 mln. Lt, arba 22,9 mln. Lt mažiau negu 2006 m.

2007 m. bendra išaugusių palūkanų suma dėl 2006 m. išplatintų ir planuojamų išplatinti euroobligacijų sudarys 217,6 mln. Lt.

Skolos valstybės vardu valdymo išlaidoms asignavimai planuojami atsargiai, nes pasikeitus situacijai skolinimosi rinkose, pasikeitus (pasirašytų su kintamomis palūkanų normomis paskolų) palūkanų normoms ir esant kitoms priežastims, patvirtinus mažesnius asignavimus, būtų rizika ne laiku atsiskaityti su užsienio ir vidaus kreditoriais, o šalis atsidurtų tarp nepatikimų partnerių ir kristų valstybės skolinimosi reitingai. Planuojant asignavimus palūkanoms mokėti, taikomos dvi

pagrindinės prielaidos: prognozuojama palūkanų norma ir prognozuojami valiutų kursai. Finansų ministerijos asignavimų palūkanoms prognozuoti modelis yra atsargus ir priimtinas.

2006 m. buvo nustatytos 666,1 mln. Lt skolos valstybės vardu valdymo išlaidos. Seimas 2006-07-04 tikslino 2006 m. valstybės biudžetą, t. y. sumažino Finansų ministerijai tvirtinamus asignavimus, o Vyriausybė patvirtintų valstybės biudžeto asignavimų paskirstyme pagal programas numatė skolos valstybės vardu valdymo išlaidas 610,6 mln. Lt, taigi sumažino 55,5 mln. Lt. Valstybės biudžeto asignavimai skolos valstybės vardu valdymo išlaidoms buvo mažinami kasmet, pradedant 2001 metais.

Išlieka tikimybė, kad ir 2007 m. numatyti asignavimai skolos valstybės vardu valdymo programai bus mažinami.

Pažymėtina, kad didžiojoje dalyje šiuo metu Biudžeto projekto tikslinimui teikiamų siūlymų nurodomas lėšų šaltinis yra Skolos valstybės vardu valdymo programai numatomos lėšos.

Europos Sąjungos statistikos agentūros „Eurostat“ duomenimis, 2005 m. ES šalyse mažiausias valdžios sektoriaus skolos ir BVP santykis buvo užregistruotas Estijoje (4,8 proc.), Liuksemburge (6,2 proc.), Latvijoje (11,9 proc.) ir Lietuvoje (18,7 proc.).

Kita vertus, atkreiptinas dėmesys, kad lyginant su Estijos ir Latvijos valstybės skola, Lietuvos valstybės skola yra didesnė („Eurostat“ duomenimis, Lietuvos valstybės skola 2006 m. I ketvirtį už Estijos skolą buvo didesnė 8,5 karto, už Latvijos – 2,4 karto).

#### **4. Informacijos apie galimus rizikos veiksnius valstybės finansams pateikimo biudžeto projekte vertinimas**

##### **4.1. Perkeltiems asignavimams**

Vadovaudamosi teisės aktais valstybės institucijos ir įstaigos kaip ir ankstesniais metais specialiosioms programoms nepanaudotus asignavimus turi teisę naudoti einamaisiais metais *viršijant Seimo patvirtintas asignavimų sumas*. Pažymėtina, kad, 2005 m. valstybės biudžeto įvykdymo apyskaitos duomenimis, nepanaudotų lėšų likučiai specialiosioms programoms finansuoti 2006 m. sausio 1 d. buvo 1 330 mln. Lt (iš jų 910 mln. Lt gautos ES paramos lėšos specialiosioms programoms finansuoti), o pasibaigus 2005 biudžetiniams metams lėšų likutis valstybės išdo sąskaitoje buvo 383,5 mln. Lt.

Valstybės kontrolės nuomone, tvirtinant valstybės biudžetą būtina atsižvelgti į tai, kad nepanaudoti ir perkelti asignavimai specialiosioms programoms finansuoti gali paveikti reikalingų valstybės piniginių išteklių poreikį kitais biudžetiniais metais (ypač ES paramos lėšomis finansuojamoms programoms). Apie tai pasisakėme teikdami išvadas dėl 2005–2006 m. valstybės biudžeto projekto.

#### **4.2. Valstybės institucijų įsipareigojimams**

Valstybės biudžeto išlaikomos įstaigos lizingo (finansinės nuomos) būdu įsigyja turtą, kuris turi tendenciją didėti: 2004 m. pabaigos duomenimis lizingo būdu turtą įsigijo 18 iš valstybės biudžeto išlaikomų įstaigų (bendra suma 4,5 mln. Lt), 2005 m. pabaigoje atitinkamai 22 įstaigos (bendra suma – 5,5 mln. Lt).

Biudžeto sandaros įstatymo 10 str. 3 d. nustatyta, kad valstybės biudžeto asignavimų valdytojai ir jiems pavaldžios biudžetinės įstaigos savo vardu negali skolintis lėšų, *prisiimti jokių skolinių įsipareigojimų*. Pastaroji įstatymo nuostata prieštarauja ūkinių operacijų ir ūkinių įvykių vykdymą reglamentuojantiems teisės aktams, (pvz.: atsiskaitymai su darbuotojais, tarnybinių komandiruočių apmokėjimas (komandiruočių pinigai mokami avansu), investicinių projektų finansavimas), numatantiems vienokių ar kitokių įsipareigojimų (trumpalaikių ar ilgalaikių) prisiėmimą.

Tuo tarpu pagal Buhalterinės apskaitos įstatymo 2 str. 8 p. įsipareigojimas – tai prievolė, atsirandanti dėl atliktų ūkinių operacijų ir ūkinių įvykių, už kuriuos ūkio subjektas privalės ateityje atsiskaityti turtu ir kurių dydį galima objektyviai nustatyti. Finansų ministro patvirtintų Biudžetinių įstaigų buhalterinės apskaitos taisyklių (taisyklės parengtos vadovaujantis Buhalterinės apskaitos įstatymu) 34 p. nustatyta, kad lizingo (finansinės nuomos) būdu įsigytas turtas yra apskaitomas ne kaip įsipareigojimas, o kaip gautinos lėšos. Pagal Valstybės skolos įstatymą valstybės skolą sudaro valdžios sektoriui priskirtų subjektų prisiimtų, bet dar neįvykdytų, įsipareigojimų pasirašius lizingo (finansinės nuomos) sutartis suma.

## **5. Asignavimų planavimo vertinimas**

### **5.1. Patvirtintų asignavimų keitimas**

Biudžeto sandaros įstatymo 6 str. nustatyta, kad asignavimų valdytojai turi teisę keisti programoms numatytų biudžetų asignavimų išlaidoms pagal ekonominę klasifikaciją paskirti, neviršydami patvirtintų tam tikrai programai bendrųjų asignavimų išlaidoms, iš jų – darbo užmokesčiui, sumų. Asignavimų sumos išlaidoms, iš jų – darbo užmokesčiui, yra maksimalios ir jų ekonomija gali būti naudojama turtui įsigyti.

Seimui teikiamoje Išvadoje dėl 2005 m. valstybės biudžeto įvykdymo apyskaitos atkreipėme dėmesį į tai, kad vadovaudamosi šia nuostata, valstybės institucijos ir įstaigos, patikslinusios išlaidų sąmatas, nustatyta tvarka asignavimų išlaidoms ekonomiją (per 100 mln. Lt, iš jų 46 mln. Lt darbo užmokesčiui) nukreipė turtui įsigyti. Turtui įsigyti nukreipta asignavimų išlaidoms ekonomija

sudarė beveik 1 proc. nuo patvirtintos asignavimų išlaidoms sumos. Vien tai rodo, kad lėšų poreikis (asignavimų išlaidoms) ne visada skaičiuojamas optimaliai.

## ***5.2. Asignavimų planavimas atskiroms institucijoms***

Kai kurios audituotos institucijos darbo užmokesčio poreikį apskaičiavo nesilaikydamos Vyriausybės nutarimu patvirtintos darbo užmokesčio fondo apskaičiavimo metodikos reikalavimų, teikė 2007–2009 m. valstybės biudžeto programų sąmatų projektus su preliminariais skaičiavimais viršydamos Finansų ministerijos nurodytus maksimalius asignavimų limitus. Jos nesivadovavo Vyriausybės nustatyta tvarka ir asignavimų poreikio skaičiavimus pateikė pavėluotai, neparengė asignavimų poreikio skaičiavimo finansinių normatyvų materialinių vertybių atsargų, inventoriaus, mitybos, medikamentų poreikiui skaičiuoti, todėl apskaičiavo didesnę asignavimų poreikį.

Asignavimų poreikis turi būti skaičiuojamas tik pagal galiojančius teisės aktus ir jie neturi būti keičiami biudžetiniais metais. Asignavimų poreikio skaičiavimo pasikeitimus reglamentuojantys teisės aktų projektai turėtų būti teikiami kartu su Biudžeto projektu.

5.2.1. Krašto apsaugos ministerija, skaičiuodama lėšų poreikį maitinimui, planuoja 14,80 Lt vienos paros maitinimosi išlaidų kompensaciją, o Vyriausybės nutarimu „Dėl maitinimosi išlaidų piniginės kompensacijos dydžio nustatymo ir mokėjimo kariams bei šauktiniams, neaprupinamiems maistu“ nustatyta 12 Lt dydžio vienos paros maitinimosi išlaidų kompensacija. Dėl šios priežasties maitinimo išlaidos planuojamos 8,3 mln. Lt didesnės.

Vyriausybė nėra nustačiusi darbo užmokesčio profesinės karo tarnybos kariams poreikiui (darbo užmokesčio fondui) apskaičiuoti metodikos, todėl negalėjome teisėtumo požiūriu įvertinti 2007 m. planuojamo išlaidų poreikio.

5.2.2. Kultūros ministerijos Kultūros tradicijų ir mėgėjų meninės veiklos puoselėjimo ir plėtros programos priemonei (Pasaulinei dainų šventei surengti 2007 m.), vykdamt dainų švenčių tradicijos tęstinumo programą, numatyti 4 mln. Lt. Skaičiavimais šie asignavimai nepagrįsti. Ministerija pavaldžioms įstaigoms neparengė darbų, paslaugų, valdymo ir aptarnaujančio personalo etatų, inventoriaus, materialinių vertybių atsargų finansinių normatyvų, jų nesuderino su Finansų ministerija ir nepatvirtino. Pavaldžios įstaigos, planuodamos išlaidas prekėms ir paslaugoms 2007 m., rėmėsi 2005 m. faktinėmis išlaidomis.

5.2.3. Sveikatos apsaugos ministerija nesivadovavo Vyriausybės patvirtintu Finansinių rodiklių projektų rengimo planu ir asignavimų poreikio skaičiavimus pateikė ne laiku, t. y. praėjus daugiau negu 45 kalendorinėms dienoms nuo Finansų ministerijos pranešimo apie numatomus maksimalius asignavimus išlaidoms.

Sveikatos apsaugos ministerijai kai kurios pavaldžios organizacijos (Vilniaus, Kauno, Klaipėdos visuomenės sveikatos centrai ir Valstybinis aplinkos sveikatos centras) pateikė didesnę

negu 4 proc. transporto išlaikymo asignavimų poreikį planuojamų asignavimų išlaidoms, kaip tai reglamentuoja Vyriausybės nustatyta tvarka<sup>9</sup>. Preliminariais skaičiavimais minėtų įstaigų transporto išlaikymo išlaidų poreikis apskaičiuotas 151,6 tūkst. Lt didesnis.

5.2.4. Tautinių mažumų ir išeivijos departamentas asignavimų poreikį Užsienio lietuvių bendruomenių rėmimo programai apskaičiavo nesilaikydamas teisės aktų reikalavimų. Be pagrindo apskaičiuota 550,0 tūkst. Lt socialinio draudimo įmokų užsienyje dirbantiems mokytojams (Pelesos mokykloje Baltarusijoje).

5.2.5. Valstybinės metrologijos tarnybos prie Aplinkos ministerijos Specialiosios matavimo priemonių metrologinio įteisinimo programos sąmatos projekte nurodyti 60 tūkst. Lt asignavimai išlaidoms, iš jų darbo užmokesčiui – 40 tūkst. Lt. Audito metu nustatyta, kad darbo užmokestis iš šiai programai vykdyti skirtų lėšų mokamas tik samdomiems ekspertams, Valstybės kontrolės nuomone, asignavimai darbo užmokesčiui neturėtų būti skaičiuojami.

5.2.6. Pasienio kontrolės punktų direkcija prie Susisiekimo ministerijos, remdamasi ministerijos raštu, asignavimus darbo užmokesčiui apskaičiavo atsižvelgdama į tai, kad direkciją planuojama perkelti iš IV valstybės institucijų ir įstaigų grupės į III. Dėl planuojamo perkėlimo asignavimai darbo užmokesčiui ir socialinio draudimo įmokoms, palyginus su 2006 m., turėtų padidėti 275 tūkst. Lt (iš jų darbo užmokesčiui – 211 tūkst. Lt., socialinio draudimo įmokoms – 64 tūkst. Lt).

Šiuo metu Vyriausybės nutarimas dėl direkcijos priskyrimo trečiajai valstybės institucijų ir įstaigų grupei nepriimtas.

5.2.7. Nacionalinė mokėjimo agentūra pažeidė teisės aktus ir asignavimų poreikį darbo užmokesčiui apskaičiavo kai kuriems valstybės tarnautojams taikydama neteisingus pareigybių lygius ir kategorijas, be to, neteisingus koeficientus pagal darbo sutartį dirbantiems darbuotojams.

5.2.8. 2006-07-18 įstatymu Nr. X-771 patikslinti ir papildyti Valstybės ir savivaldybių turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo įstatymo kai kurie straipsniai. Įstatymo įsigaliojimo ir įgyvendinimo 23 straipsnio 4 d. nustatyta, kad „Vyriausybė 2007 m. ir 2008 m. valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymų projektuose turėtų numatyti reikalingas lėšas viso valstybei ir savivaldybėms nuosavybės teise priklausančio registruotino turto inventorizavimui ir registravimui viešuosiuose registruose“. Biudžeto projekte siūlome numatyti pakankamus asignavimus minėtoms priemonėms.

---

<sup>9</sup> 1998-11-17 Lietuvos Vyriausybės nutarimas Nr. 1341 „Dėl tarnybinių lengvųjų automobilių įsigijimo, nuomos, ir naudojimo biudžetinėse įstaigose“

### ***5.3. Asignavimai specialiajai atstovų kelionių į Europos Sąjungos tarybos darbo organų susitikimus išlaidų kompensavimo programai***

Įstatymo projekto 13 str. 16 d. numatoma Vyriausybei arba jos įgaliotai institucijai suteikti teisę nustatyta tvarka kompensuoti Lietuvos Respublikos atstovų kelionių į Europos Sąjungos Tarybos darbo organų susitikimus išlaidas iš tam tikslui Finansų ministerijai numatytų asignavimų. Finansų ministerijos specialiajai atstovų kelionių į Europos Sąjungos tarybos darbo organų susitikimus išlaidų kompensavimo programai nuo 2004 m. skiriami asignavimai nepanaudojami. 2004 m. patvirtinta 3 655 tūkst. Lt, o panaudota tik 1 090,4 tūkst. Lt, atitinkamai 2005 m. – 5 482 tūkst. Lt ir 2 094,5 tūkst. Lt, 2006 m. – 5 671 tūkst. Lt, o per 3 ketvirčius panaudota 1 701,2 tūkst. Lt. Šių metų pradžioje buvo likę per 6 mln. Lt nepanaudotų asignavimų, kurie gali būti naudojami kitais metais. Biudžeto projekte 2007 m. numatomi 5 671 tūkst. Lt asignavimai Finansų ministerijai minėtai programai vykdyti. Valstybės kontrolės nuomone, programai vykdyti Europos Bendrijos skiriami asignavimai naudojami nepakankamai rezultatyviai.

## **6. Valstybės biudžeto lėšų, skiriamų savivaldybėms, naudojimo ir planavimo vertinimas**

### ***6.1. Speciali tikslinė dotacija valstybinėms funkcijoms atlikti***

Biudžeto projekte numatyta 465,9 mln. Lt specialios tikslinės dotacijos savivaldybių biudžetams valstybinėms (perduotoms savivaldybėms) funkcijoms atlikti. Biudžeto projekto 5 priedėlyje nurodyta, kad iš minėtos 465,9 mln. Lt specialios tikslinės dotacijos 355,3 mln. Lt paskirstyti 7 valstybinėms funkcijoms vykdyti, o 110,6 mln. Lt pagal 15 valstybinių funkcijų – nepaskirstyti.

Seimo Biudžeto ir finansų komitetas dėl 2005 m. Biudžeto projekto buvo pasiūlęs Vyriausybei 2006 m. valstybės biudžeto projekte pateikti specialiųjų tikslinių dotacijų paskirstymą kiekvienai savivaldybei pagal atskiras valstybines (perduotas savivaldybėms) funkcijas. Tuo tarpu ir 2007 m. Biudžeto projekto 5 priedėlyje savivaldybėms valstybės biudžeto specialios tikslinės dotacijos valstybinėms (perduotoms savivaldybėms) funkcijoms atlikti nurodomos ne pagal visas perduotas valstybines funkcijas.

Atkreiptinas dėmesys į tai, kad nepakankamai aiški ir pagrįsta valstybės biudžeto dotacijų savivaldybių biudžetams bei lėšų poreikio valstybinėms funkcijoms atlikti, mokinio krepšeliui finansuoti apskaičiavimo tvarka ir metodika.

Kai kurios valstybės institucijos ir įstaigos lėšų poreikį savivaldybėms valstybinėms funkcijoms atlikti apskaičiuoja pagal savo patvirtintas metodikas, tačiau jose nėra nuostatos, kad

savivaldybės šių metodikų turėtų laikytis ir naudodamos lėšas. Valstybės kontrolės nuomone, valstybės institucijos ir įstaigos turėtų papildyti metodikas nuostata, kad jomis vadovaudamosi savivaldybės turi naudoti lėšas valstybinėms funkcijoms vykdyti.

Atlikus tyrimą savivaldybėse nustatyta, kad dalis valstybines (perduotas savivaldybėms) funkcijas kuruojančių valstybės institucijų ir įstaigų prašo savivaldybių pateikti specialių tikslinių dotacijų poreikiui apskaičiuoti reikalingus duomenis. Kai kurios valstybės institucijos/įstaigos ši poreikį apskaičiuoja pačios arba prašo pateikti duomenis tik dėl dalies kuruojamų valstybinių (perduotų savivaldybėms) funkcijų. Todėl neaišku, kaip ir kokiais duomenimis vadovaudamasi, atitinkama valstybės institucija ar įstaiga apskaičiuoja specialių tikslinių dotacijų poreikį valstybinėms (perduotoms savivaldybėms) funkcijoms atlikti. Savivaldybės pagal įstatymus ir kitus teisės aktus neįpareigotos skaičiuoti ir teikti atitinkamoms valstybės institucijoms/įstaigoms ar Finansų ministerijai duomenis specialių tikslinių dotacijų valstybinėms (perduotoms savivaldybėms) funkcijoms atlikti poreikiui skaičiuoti. Esant tokiai teisinei aplinkai, susidaro prielaidos planuoti nepagrįstai dideles arba mažas valstybės biudžeto specialiąsias tikslines dotacijas valstybinėms funkcijoms atlikti.

Valstybės kontrolės nuomone, kol valstybės lėšos savivaldybėms skiriamos ne pasiekti rezultata, o finansuoti procesą, reikėtų nustatyti, kad savivaldybės teiktų ne tik finansines ataskaitas Finansų ministerijai apie išlaidas valstybinėms funkcijoms vykdyti, bet ir atsiskaitytų atitinkamas valstybines funkcijas kuruojančioms valstybės institucijoms už valstybinių (perduotų savivaldybėms) funkcijų vykdymą.

## ***6.2. Speciali tikslinė dotacija kitoms savivaldybių reikmėms***

Biudžeto projekto 6 priedėlyje 2007 m. numatyta 7,7 mln. Lt valstybės biudžeto specialios tikslinės dotacijos savivaldybių biudžetams kitoms reikmėms. Valstybės kontrolės nuomone, šiame priedėlyje nurodyta lėšų paskirtis neatitinka Savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatymo (2001-10-23 Nr. IX-566 5 str. II d.), pagal kurį valstybės biudžeto specialiosios tikslinės dotacijos savivaldybių biudžetams skiriamos valstybinėms (perduotoms savivaldybėms) funkcijoms atlikti, priskirtajai (ribotai savarankiškai) savivaldybių funkcijai, (vaikų jaunimo ir suaugusių bendrajam lavinimui organizuoti) pagal nustatytą šiai funkcijai atlikti lėšų apskaičiavimo metodiką, Seimo, Vyriausybės patvirtintoms programoms vykdyti.

## **7. Kitų valstybės biudžeto planavimo procesų vertinimas**

### ***7.1. Valstybės biudžeto deficitas ir jo mažinimo galimybės***

Numatomas 2007 m. valstybės biudžeto deficitas – 1 441 mln. Lt, tai 306 mln. Lt mažiau negu 2006 m.

Stabilus valstybės biudžeto išlaidų didėjimas įpareigoja skirti pakankamai dėmesio valstybės biudžeto išlaidoms pagrįsti ir jų panaudojimo efektyvumui didinti. Ekonomiškas mokesčių mokėtojų lėšų naudojimas, tinkamas ir pagrįstas lėšų poreikio skaičiavimas galėtų būti viena iš galimų valstybės biudžeto deficito mažino priemonių. Planuojant ir vykdant valstybės biudžetą yra sričių, kuriose galima ir rekomenduotina taupiau ir efektyviau paskirstyti ir panaudoti ribotus valstybės finansinius išteklius (pavyzdžiui: valstybės investicijos naujai vykdomiems valstybės investicijų projektams; darbo užmokesčiui lėšų poreikis ne visada skaičiuojamas vadovaujantis Vyriausybės patvirtinta tvarka, patvirtinus asignavimus darbo užmokesčiui, jo ekonomija naudojama turtui įsigyti, t. y. investicijoms). Valstybės investicijų programos projekte numatoma finansuoti per 300 naujų investicinių projektų, kuriems prašoma skirti 560 mln. Lt valstybės biudžeto asignavimų.

Valstybės investicijų programa tvirtinama kartu su Biudžeto projektu 3 metams. 2006 m. biudžeto projekte valstybės investicijų programai buvo numatyta skirti 2 381 mln. Lt valstybės biudžeto asignavimų, tačiau 2007 m. biudžeto projekte, nepaaiškinant priežasčių, dėl kurių didėja valstybės investicijų programa, siūloma 3 058 mln. Lt, t. y. 677 mln. Lt daugiau.

Kasmet didėja valstybės biudžeto negautų pajamų suma dėl taikomų mokesčių lengvatų. 2005 m. biudžetas negavo 567 mln. Lt pajamų.

Prekių (paslaugų) grupių, kurioms taikomas PVM lengvatinis tarifas, skaičius taip pat kasmet didėja: 2003 m. pradžioje lengvatinis tarifas taikytas 5 prekių (paslaugų) grupėms, 2006 m. viduryje – 12 grupių. Nustatomos naujos mokesčių lengvatos skatina siūlyti mokesčių lengvatas šiuo metu standartiniu PVM tarifu apmokestinamoms prekių ir paslaugų grupėms.

Negautos pajamos dėl lengvatinio PVM tarifo taikymo didėjo nuo 139 mln. Lt 2003 m. iki 215 mln. Lt 2005 m.. Prognozuojama, kad 2006 m. dėl PVM lengvatinio tarifo taikymo į valstybės biudžetą nebus gauta 252 mln. Lt, t. y. 37 mln. Lt daugiau negu 2005 m.

Būtina sistemiškai vertinti mokesčių lengvatų (ar mokesčių išlaidų) rezultatyvumą. Jei mokesčio lengvata nepasiekia jai keliamų tikslų, spręsti klausimą dėl jos panaikinimo ar pakeitimo alternatyviomis priemonėmis.



## ***7.2. Asignavimų valdytojų ir kitų institucijų skaičius***

7.2.1. Valstybės kontrolė, teikdama išvadas dėl valstybės biudžeto projekto, kiekvienais metais pasisako dėl per didelio valstybės institucijų ir įstaigų (asignavimų valdytojų), kurioms valstybės biudžeto įstatymais tvirtinami asignavimai programoms vykdyti, skaičiaus.

Valstybės kontrolės nuomone, didelis asignavimų valdytojų ir kitų institucijų (per 250) ir programų (per 750) skaičius apsunkina biudžeto planavimo procedūras, asignavimų valdymą, didina biudžeto kontrolės kaštus.

Teikdami Išvadą dėl 2006 m. biudžeto projekto, siūlėme mažinti asignavimų valdytojų skaičių, neskirti valstybės biudžete asignavimų viešosioms įstaigoms, valstybės įmonėms, visuomeninėms organizacijoms. Siūlėme valstybės biudžete asignavimus numatyti atitinkamoms ministerijoms jų programoms finansuoti, o minėti subjektai galėtų būti programų vykdytojai. Tuomet Finansų ministerija pateikė savo nuomonę, kad klausimas dėl kitoms nebiudžetinėms įstaigoms skiriamų asignavimų galėtų būti sprendžiamas rengiant 2007 m. biudžeto projektą.

Biudžeto projekte siūloma tvirtinti valstybės biudžeto asignavimus viešojo administravimo funkcijų nevykdančioms institucijoms (valstybės įmonė „Baltija“, Lietuvos šaulių sąjunga, Lietuvos Raudonojo Kryžiaus draugija, Žemės ūkio rūmai, viešoji įstaiga Spaudos, radijo ir televizijos rėmimo fondas).

7.2.2. Pastaraisiais metais valstybės biudžeto pajamos didėja ne tik dėl ES finansinės paramos, bet ir dėl valstybės biudžeto pajamų surinkimo užduočių (ir tikslinamų biudžetinėmis metais) viršijimo. Paprastai biudžetinėmis metais valstybės biudžetas tikslinamas, nukreipiant gautas papildomas pajamas ir netekusius paskirties arba nepanaudotus asignavimus atitinkamoms programoms ir priemonėms finansuoti.

Valstybės kontrolės nuomone, valstybės biudžeto gautos viršplaninės pajamos ir nepanaudoti (netekę paskirties) asignavimai turėtų būti naudojami valstybės įsipareigojimams vykdyti.

## ***7.3. Valstybės institucijų ir įstaigų programos***

7.3.1. Valstybės kontrolė teikdama išvadas dėl Valstybės biudžeto įvykdymo apyskaitos ir valstybės biudžeto projekto pasisakė, kad valstybės institucijos ir įstaigos nemažai dėmesio ir išteklių skiria strateginiam planavimui ir nurodė pažangą rengiant biudžeto programas. Programinio biudžeto rengimas ir įgyvendinimas derinamas su strateginiu planavimu, todėl svarbiausią strateginio planavimo naudą suprantame kaip didesnę orientavimąsi ne į institucijai skiriamus valstybės biudžeto asignavimus, bet į šios institucijos/įstaigos veiklos rezultatus, jų poveikį visuomenei. Valstybinių auditų ataskaitose, išvadose dėl valstybės biudžeto įvykdymo

apyskaitos ne vieną kartą buvo atkreiptas dėmesys į strateginio planavimo ir biudžeto formavimo sistemos trūkumus.

Valstybės kontrolė, 2005 m. atlikusi apskričių viršininkų administracijų socialinių programų „Vaikų ir suaugusiųjų globa ir mokymas“ ir „Vaikų ir suaugusiųjų socialinė globa“ vertinimus (Kauno ir Panevėžio apskričių viršininkų administracijos), atkreipė dėmesį, kad šalies mastu nėra rekomendacijų socialinėms programoms rengti, kuriose būtų numatyti pagrindiniai uždaviniai, uždavinių įgyvendinimo kiekybiniai, kokybiniai ir išlaidų efektyvumo vertinimo kriterijai. Atskirų Apskričių viršininkų administracijų valstybės biudžeto programos skirtingos, o socialines programas vykdančių įstaigų funkcijos tokios pačios.

Vyriausybei Valstybės kontrolė pasiūlė svarstyti galimybę dėl apskričių viršininkų administracijų vienodų socialinių programų sudarymo; siūlė parengti rekomendacijas vykdomoms socialinėms programoms, kuriose būtų numatyti pagrindiniai uždaviniai, uždavinių įgyvendinimo kiekybiniai, kokybiniai ir išlaidų efektyvumo vertinimo kriterijai; nustatyti lėšų ugdymui (moksleivio krepšeliui finansuoti) iš valstybės biudžeto skyrimo tvarką.

Į Valstybės kontrolės siūlymus neatsižvelgta ir 2007 m. Vyriausybės valstybės biudžeto asignavimų paskirstymo pagal programas projekte.

Apskričių viršininkų administracijos (toliau – Administracijos) yra mokyklų, vykdančių specialiojo ugdymo programas (Vilniaus apskrities viršininko administracija), ir mokyklų, vykdančių pagrindinio ir vidurinio ugdymo programas, steigėjai.

Finansų ministerijai pateiktuose Administracijų 2007–2009 m. strateginiuose veiklos planuose nurodytos vykdomos tęstinės ugdymo programos (pavyzdžiui: Vilniaus Administracijoje – programa „Specialiųjų ir pagrindinių mokyklų išlaikymas“ ir programa „Ikimokyklinis ir bendrasis lavinimas Rytų Lietuvoje“), pateiktos suvestinės (pagal pavaldžias ugdymo įstaigas) ugdymo programų sąmatos, atskirai neišskiriant asignavimų mokinio krepšeliui ir mokymo aplinkai finansuoti. Administracijos nesudaro atskirų programų ir jų sąmatų mokinio krepšeliui ir mokymo aplinkai finansuoti.

Valstybės kontrolės nuomone, toks švietimo programų vykdymas, kai asignavimų valdytojais neatskiria mokinio krepšelio ir mokymo aplinkai skirtų lėšų, neatitinka Švietimo įstatyme ir Vyriausybės (2001 m. gruodžio 14 d. nutarimu Nr. 1520) patvirtintose Bendrojo lavinimo mokyklų finansavimo reformos nuostatose įtvirtintų mokinio krepšelio lėšų finansavimo principų, taigi neužtikrinama mokinio krepšeliui finansuoti skirtų lėšų panaudojimo kontrolė pagal mokinio krepšelį.

Pažymėtina, kad savivaldybių asignavimų valdytojai kasmet tvirtina atskiras ugdymo programų sąmatas mokinio krepšeliui ir mokymo aplinkai finansuoti ir pagal šias programas sudaro atskirus apskaitos registrus, tvarko išlaidų mokinio krepšeliui finansuoti analitinę apskaitą.

7.3.2. Socialinės apsaugos ir darbo ministerijai 2006 m. buvo patvirtinta *Garantinio fondo naudojimo programa*, tačiau š. m. liepos mėn. ši programa, atsižvelgiant į ministerijos prašymą dėl būtinybės perskirstyti lėšas tarp ministerijos vykdomų programų, buvo išbraukta iš Vyriausybės nutarimo, asignavimus perskirstant kitoms ministerijos vykdomoms programoms finansuoti. 2007 m. valstybės biudžeto asignavimų paskirstymo pagal programas projekte vėl numatyta *Garantinio fondo naudojimo programa*.

Valstybės kontrolierė

Rasa Budbergytė