



LIETUVOS RESPUBLIKOS VALSTYBĖS KONTROLĖ

IŠVADA DĖL LIETUVOS RESPUBLIKOS 2004 METŲ VALSTYBĖS BIUDŽETO PROJEKTO

2003 m. lapkričio 14 d.

Vilnius

Išvada parengta siekiant įvykdyti Seimo statuto 173 straipsnio 1 dalies reikalavimą – pateikti Seimo Biudžeto ir finansų komitetui Išvadą dėl Lietuvos Respublikos 2004 metų valstybės biudžeto projekto.

Valstybės biudžeto projektą sudaro Vyriausybė, o parengia Finansų ministerija.

Išvadoje dėl Lietuvos Respublikos 2004 metų valstybės biudžeto projekto (toliau – Biudžeto projektas) siekiame pateikti Seimo Biudžeto ir finansų komitetui nepriklausomą informaciją apie tai:

- 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 Biudžeto projektas leis pakankamai aiškiai įgyvendinti parlamentinę kontrolę (*Valstybės kontrolės išvadoje dėl 2002 metų valstybės biudžeto įvykdymo apyskaitos nurodėme, kad 2002 metų valstybės biudžeto įstatyme dalis numatytų teisių ir sąvokų interpretuotinos skirtingai*);

- ar priimtinos ir pakankamai atsargios yra prielaidos, kuriomis remiantis prognozuojamas pajamų pokytis dėl pridėtinės vertės mokesčio lengvatų pakeitimo bei prisijungimo prie Europos Sąjungos bendros rinkos 2004-05-01, faktinio pridėtinės vertės ir pelno mokesčių surinkimo tendencijų;

- ar priimtinos ir pakankamai atsargios yra prielaidos, kuriomis remiantis siūlomi skirti didžiausi asignavimai (Finansų ministerijai valstybės skolos valdymo asignavimams (palūkanų daliai) bei asignavimai Valstybinei ligonių kasai drausti valstybės lėšomis draudžiamus asmenis);

- ar pateiktos priežastys, kuriomis remiantis 2004 metais asignavimai darbo užmokesčiui padidinti daugiausia;

- ar Biudžeto projektas sudaro pakankamas sąlygas įvertinti, ar specialios tikslinės dotacijos savivaldybėms panaudotos efektyviai, ekonomiškai, rezultatyviai bei pagal paskirtį.

Taip pat teikiame:

- siūlymus dėl valstybės institucijų, įstaigų ir kitų subjektų, kuriems skiriami asignavimai (buv. – asignavimų valdytojų) skaičiaus ir asignavimų skiriamų viešosioms ir kitoms nevalstybinėms institucijoms;

- valstybinių auditorių, atliekančių finansinį auditą, svarbiausius siūlymus dėl audituojamų subjektų asignavimų poreikio skaičiavimų.

Valstybės kontrolės išvada rengiama įvertinus Seimo kanceliarijos Seimo posėdžių sekretoriato 2003-10-14 perduotą 2004 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo projektą, turimų dokumentų įrodymus, informaciją, gautą pokalbių su Finansų ministerijos, Valstybinės ligonių kasos, Valstybinio socialinio draudimo fondo valdybos darbuotojais metu, bei Valstybės kontrolės

auditorių, atliekančių finansinius auditus, pateiktas pastabas apie jų audituojamų subjektų parengtus asignavimų poreikio skaičiavimus.

Apribojimai, galintys reikšmingai keisti Valstybės kontrolės išvadas bei siūlymus:

- Pagal Seimo statutą Valstybės kontrolė išvadą dėl valstybės biudžeto projekto turi pateikti iki lapkričio 15 dienos. Vyriausybė, sudariusi valstybės biudžeto projektą, pateikia Seimui ne vėliau kaip iki spalio 17 dienos su duomenimis, kuriais pagrįstas šis projektas. Todėl Valstybės kontrolei skirtas Išvados parengimo laikas yra ribotas.

- Valstybės kontrolė išvadoje pateikia vertinimą prielaidų, kurių pagrindu sudaromas Biudžeto projektas. Tačiau Valstybės kontrolė nevertina tų Biudžeto projekto aspektų, kurie priklauso politinio apsisprendimo sričiai.

- Sudarant Biudžeto projektą, nėra tvarkos, kuri nustatytų, kad visi pajamų prognozavimo ir asignavimų poreikio skaičiavimai (tame tarpe visos prielaidos, sąlygos ir pan., panaudotos skaičiavimui) būtų dokumentuoti, o dokumentai išsaugoti.

1. PARLAMENTINĖ KONTROLĖ

1.1. Biudžeto sandaros įstatymo 19 straipsnio 5 punkte nustatyta, kad Vyriausybė kartu su Biudžeto projektu Seimui pateikia asignavimų valdytojų programų uždavinių vertinimo kriterijus, tačiau Lietuvos Respublikos Ministro Pirmininko 2003-10-14 raštu Nr. 9-7205 jie Seimui nebuvo pateikti.

Šį dokumentą Finansų ministerija Valstybės kontrolei pateikė valstybinio audito ataskaitos paskutinę rengimo dieną 2003-11-13.

1.2. Siūlyme: Biudžeto projekto **13 str.** 12 p. pakeisti ir išdėstyti taip:

„12) apyvertos lėšas papildyti 2003 metais nepanaudotais valstybės biudžeto asignavimais **bei iš 2004 metų valstybės biudžeto viršplaninių pajamų**“.

14 str. pakeisti ir išdėstyti taip:

„1. Pavesti ~~biudžetinių įstaigų vadovams~~, valstybės biudžeto asignavimų valdytojams, **biudžetinių įstaigų vadovams** ir savivaldybėms išanalizuoti įsiskolinimų priežastis, (toliau kaip tekste).

2. Sutaupyto asignavimų ~~paprastosioms~~ išlaidoms sumomis pirmiausia turi būti dengiamas įsiskolinimas.“

1.3. 2004 metų Biudžeto projekte konkrečiai apyvertos lėšų suma nurodyta.

Biudžeto sandaros įstatymo 18 str. 2 d. 5 p. nustatyta, kad Biudžeto projekte turi būti nustatyta lėšų suma valstybės biudžeto apyvertos lėšoms sudaryti (papildyti). Rengiamame Biudžeto sandaros įstatymo pakeitimo įstatymo projekte Finansų ministerija siūlo 18 str. 2 d. 5 p. naikinti.

1.4. Biudžeto projektas parengtas remiantis nauja Valstybės ir savivaldybių biudžetų pajamų ir išlaidų klasifikacija patvirtinta finansų ministro 2003-07-03 įsakymu Nr. 1K-184. Biudžeto sandaros įstatymo pakeitimo įstatymo projektas derinamas.

Valstybės kontrolės Išvadoje dėl 2003 metų valstybės biudžeto projekto bei išvados dėl 2001 ir 2002 metų valstybės biudžeto įvykdymo apyskaitos kai kurios Įstatymo projekte nurodomos teisės ir pareigos gali būti interpretuojamos skirtingai.

2. PAJAMOS

2.1. Pridėtinės vertės mokestis

Audito metu valstybiniai auditoriai paprašė Finansų ministerijos valstybės sekretoriaus nurodyti visas prielaidas, pagal kurias buvo prognozuojamos 2004 metų valstybės pajamos iš PVM. Finansų ministerijos

nurodyta, kad „PVM prognozės atliktos remiantis prognozėmis, kad galutinis vartojimas nominaliai turėtų augti apie 5,9 proc. PVM įplaukas sąlygos nuo 2004 metų įsigaliojančios PVM įstatymo nuostatos. Dėl PVM lengvatų panaikinimo šio mokesčio įplaukos padidės 127 mln. Lt, dėl investicinių projektų apmokestinimo PVM įplaukos padidės 200 mln. Lt“.

Valstybinio audito ataskaitos derinimo metu 2003-11-12 ir 13 dienomis Finansų ministerijos atstovai žodžiu ir el. paštu pateikė naujas, anksčiau Valstybės kontrolei nepateiktas prielaidas, kuriomis buvo remtasi prognozuojant pajamas iš PVM: pajamų mažėjimą 185 mln. Lt dėl stojimo į Europos Sąjungą (vidinių muitinių panaikinimas tarp šalių narių), pajamų didėjimą 91 mln. Lt dėl numatomo lizingo apmokestinimo pakeitimo, pajamų didėjimą 25 mln. Lt dėl administravimo gerinimo.

Atsižvelgdami į laiko apribojimą pateiktų duomenų auditui atlikti, teikiame mūsų pastabas:

1. Abejojame, ar pakankamai atsargiai yra įvertinta, kad pajamos dėl stojimo į Europos Sąjungą (vidinių muitinių panaikinimo tarp šalių narių) sumažės tik 185 mln. Lt.

2. Taip pat pateikta nauja prielaida – PVM administravimo pagerinimas padidins pajamas 25 mln. Lt, Mes neradome duomenų, kuriais remiantis objektyviai būtų galima prognozuoti šią prielaidą ir pasibaigus metams įvertinti jos vykdymą.

3. Pagal Finansų ministerijos paaiškinimą PVM prognozuojamas atsižvelgiant į planuojamas gauti 2003 m. pajamas. Abejojame, ar pakankamai atsargiai yra įvertinta, kad planuojamos 2003 metų PVM pajamos bus surinktos.

4. Atkreipiame dėmesį į Pridėtinės vertės mokesčio įstatymo 129 str. pakeitimo įstatymo projektą, kuriuo siūloma pratęsti kai kurių lengvatų galiojimą iki 2004-05-01.

5. Teikdami Išvadą dėl 2003 metų Biudžeto projekto siūlėme patikslinti biudžeto pajamų prognozavimo metodiką ir atsižvelgti ne tik į makroekonominis rodiklius, bet ir į grąžintinių mokesčių (mokesčių permokos) dydį. Todėl dar kartą atkreipiame dėmesį į esamą PVM permoką, kuri Lietuvai įstojus į Europos Sąjungą ir panaikinus vidines muitines tarp šalių narių, gali turėti reikšmingos įtakos PVM permokos (kartu pajamų) mažėjimui.

2.2. Pelno mokesčiai

2004 metų pajamos iš pelno prognozuotos, prie 2003 metų pelno mokesčio pajamų plano 504 mln. Lt pridėjus 6 mln. Lt ir šią sumą padidinus 4,9 proc. (dėl pelno ir mišrių pajamų augimo) bei pridėjus 125 mln. Lt (dėl avansinių įmokų dėl numatomo mokesčių pasikeitimo). Atkreipiame dėmesį į tai, kad pelno mokesčio 2003 metams planas – 503 840 tūkst. Lt. Finansų ministerijos mokesčių ir kitų įmokų į biudžetus suvestinės apyskaitos 1-VP duomenimis, šio mokesčio per 10 mėnesių surinkta 638 340 tūkst. Lt. ir mokesčio užduotis įvykdyta 126,7 proc.

2.3. Transporto priemonių mokesčiai

Transporto priemonių mokesčiai yra vienas iš Lietuvos automobilių kelių direkcijos specialiosios Kelių priežiūros ir plėtros programos finansavimo šaltinių.

Transporto priemonių mokesčio 2004 metams prognozuojama 37 mln. Lt, arba 4 mln. Lt daugiau nei patvirtinta 2003 metams. Per š. m. dešimt mėnesių į valstybės biudžetą gauta 32 mln. Lt.

Įvertinus krovinių automobilių, priekabų ir puspriekabių skaičių ir nustatytus mokesčius bei tikimybę, kad šį mokesčių būtų mokėję visų šių įregistruotų transporto priemonių savininkai, per 2002 metus galėjo būti gauta apie 65 mln. Lt, faktiškai šio mokesčio sumokėta 18 mln. Lt ir tai sudaro 27 proc. visų registruotų krovinių automobilių apskaičiuotų mokesčių sumos.

Susisiekimo ministerijai pasiūlėme svarstyti galimybę atlikti vidaus auditą ir išsiaiškinti reikšmingo skirtumo tarp įregistruotų krovinių automobilių skaičiaus ir krovinių automobilių, kuriems atlikta techninė apžiūra, skaičiaus, priežastis bei jo įtaką Kelių priežiūros ir plėtros programos finansavimui.

2.4. Valstybės institucijos ir biudžetinės įstaigos (Ryšių reguliavimo tarnyba), mūsų manymu, gauna pajamas savo esme priskirtinas valstybinei rinkliavai.

Ryšių reguliavimo tarnybos pajamos, kurios gaunamos už paslaugas pagal Telekomunikacijų įstatymą, nustachius fiksuotas sumas už šiuos patarnavimus, turėtų būti, mūsų nuomone, įvardijamos kaip rinkliavos, kurios įmokamos į valstybės biudžetą.

Siūlome nustatyti rinkliavas pagal Telekomunikacijų įstatymą ir, rengiant 2005 metų Biudžeto projektą, atsižvelgti į tai.

Valstybės kontrolė savo išvadose dėl valstybės biudžeto įvykdymo apyskaitos ir valstybės biudžeto projekto ne kartą pabrėžė, kad būtina peržiūrėti specialiąsias programas vykdančių institucijų gaunamas pajamas už teikiamas paslaugas, atitinkamai tikslinant Valstybės rinkliavų objektų sąrašą.

Valstybinis patentų biuras (toliau – Biuras) iš Pasaulinės intelektinės nuosavybės organizacijos ir Europos patentų organizacijos gauna lėšas, kurias sudaro dalis rinkliavos už tarptautinės paraiškos padavimą ir tarptautinę ženklo registraciją bei dalis išplėtimo mokesčio, kuris gaunamas už Europos patentų išplėtimą Lietuvoje. Šias lėšas Biuras naudoja savo nuožiūra, nes joks teisės aktas jų naudojimo tvarkos nereglementuoja. Lėšų gautų iš minėtų šaltinių, likutis 2003-07-01 buvo 2 mln. Lt. Mūsų nuomone, būtų tikslinga Biuro gaunamas pajamas (įskaitant nepanaudotą likutį) įskaityti į valstybės biudžeto pajamas kaip lėšas specialiajai programai vykdyti ir tai numatyti 2004 metų valstybės biudžeto įstatymo projekte.

3. ASIGNAVIMAI

3.1. Asignavimų valdytojų skaičius – per didelis

Valstybės kontrolė, teikdama išvadas dėl valstybės biudžeto projekto, kiekvienais metais pasisako dėl per didelio asignavimų valdytojų skaičiaus, kuriems valstybės biudžeto įstatymais tvirtinami asignavimai programoms vykdyti.

2002 metų Apyskaitoje nurodyti 272 asignavimų valdytojai. Taip pat ir 2003 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių įstatymu patvirtinti asignavimai 248 asignavimų valdytojams, o 2004 metų Biudžeto projekte numatoma tvirtinti asignavimus 254 valstybės institucijoms ir įstaigoms.

2002 metais 90 proc. asignavimų valdė 40 proc. asignavimų valdytojų. Likę 60 proc. asignavimų valdytojų valdo 10 proc. biudžeto asignavimų, skirtų biudžetinėms įstaigoms finansuoti. Tai aiškiai rodo, kad yra labai daug „smulkių“ asignavimų valdytojų, kurie valdo 0,1–5 mln. Lt asignavimų.

Mūsų nuomone, tai labai apsunkina biudžeto planavimo procedūras, asignavimų valdymą ir nepagrįstai didina biudžeto kontrolės kaštus.

Būtina optimizuoti (sumažinti) asignavimų valdytojų skaičių, neskirti valstybės biudžete asignavimų viešosioms įstaigoms, valstybės įmonėms, visuomeninėms organizacijoms bei nacionaliniams teatrams, koncertinėms organizacijoms. Jų programoms finansuoti skirti asignavimai galėtų būti numatyti atitinkamose ministerijose.

3.2. Asignavimų tvirtinimas viešosioms ir kitoms nevalstybinėms įstaigoms

Valstybės kontrolė, teikdama Seimui Išvadas dėl 2002–2003 metų valstybės biudžeto projekto, nepritarė valstybės biudžeto asignavimų skyrimui viešosioms įstaigoms. Į tai atsižvelgta nebuvo. Viešosioms įstaigoms, naudojančioms valstybės biudžeto asignavimus, netaikomas Valstybės tarnybos įstatymas, Biudžetinių įstaigų darbuotojų darbo apmokėjimo tvarka ir kt. Be to, skiriant asignavimus turtui įsigyti, neužtikrinama kontrolė, kad įsigytas turtas būtų priskirtas valstybės turtui. 2004 metų Biudžeto projekte vėlgi siūloma skirti asignavimus 13 viešųjų įstaigų, visuomeninių organizacijų, valstybės įmonių, nacionalinių kultūros įstaigų.

Valstybės kontrolė rekomenduoja asignavimų minėtoms įstaigoms neskirti. Tokios institucijos galėtų teikti paslaugas arba atlikti darbus biudžetinėms įstaigoms patvirtintoms programoms vykdyti.

Pažymėtina, kad 2004 metų valstybės biudžeto asignavimų paskirstymo pagal tvirtinamas programas projekte apskričių administracijoms numatomos atskiros programos viešųjų įstaigų (paprastai ligoninių) turtui įsigyti. Mūsų nuomone, patvirtinus atskiras programas tokioms institucijoms, joms perduodami asignavimai, todėl susilpnėja lėšų naudojimo kontrolė ir atsiranda prielaidos neapskaičiuoti valstybės turte už valstybės lėšas įsigyto ilgalaikio turto arba gali būti nepadidinama rekonstruojamų statinių vertė.

4. VALSTYBĖS BIUDŽETO LĖŠOS, SKIRIAMOS SAVIVALDYBĖMS

4.1. Specialios tikslinės dotacijos bendroms savivaldybių reikmėms

Abejojame, kad tikslinga suteikti teisę savivaldybėms naudoti specialias tikslines dotacijas bendroms savivaldybių biudžetų reikmėms. Šitaip tikslinės dotacijos supanašėja su bendromis dotacijomis, nes nėra reikalavimo tikslines dotacijas panaudoti numatytoms valstybinėms (perduotoms savivaldybėms) funkcijoms vykdyti.

Jei būtų nepritaikiama minėtam siūlymui, rekomenduojame Biudžeto projekte savivaldybėms suteikti teisę naudoti specialias tikslines dotacijas bendroms savivaldybių biudžetų reikmėms tik įvykdžius valstybines (perduotų savivaldybėms) funkcijas ir Biudžeto projekto 3 str. išdėstyti taip:

„1. Nustatyti, kad ~~planuojant ir~~ vykdam biudžetą nepanaudotos specialios tikslinės dotacijos valstybinėms (perduotoms savivaldybėms) funkcijoms atlikti sumos gali būti naudojamos bendroms savivaldybių biudžetų reikmėms finansuoti, pirmiausia – išskolinimams dengti.

2. Nepanaudotas specialias tikslines dotacijas skirti kitoms savivaldybių reikmėms tik įvykdžius valstybines (perduotas savivaldybėms) funkcijas.“

Pažymėtina, kad savivaldybės, tvirtindamos biudžetus 2003 metams, iš valstybės biudžeto specialiosios tikslinės dotacijos valstybinėms (perduotoms savivaldybėms) funkcijoms atlikti 62,2 mln. Lt skyrė kitoms savivaldybių reikmėms, o iš moksleivio krepšeliui skirtų lėšų – 15,6 mln. Lt kitoms švietimo reikmėms finansuoti.

4.2. Specialios tikslinės dotacijos mokinio krepšeliui

Tas pats su specialia tiksline dotacija moksleivio krepšeliui finansuoti. Be to, siūlome pakeisti sąvoką „mokymui“ į „moksleivio krepšelį“.

Siūlome Įstatymo projekto 5 str. išdėstyti taip:

„5 straipsnis. Specialios tikslinės dotacijos ~~mokymui~~ **moksleivio krepšeliui** finansuoti naudojimas

Nustatyti, kad vykdam biudžetą nepanaudotos specialios tikslinės dotacijos ~~mokymui~~ **moksleivio krepšeliui** finansuoti sumos, **įvykdžius bendruosius ugdymo planus**, gali būti naudojamos kitoms savivaldybių švietimo reikmėms finansuoti.“

Šiai rekomendacijai buvo pritarta Seimo Švietimo, mokslo ir kultūros komiteto bei Biudžeto ir finansų komiteto Audito pakomitečio bendrame posėdyje 2003-10-08 svarstant bendrojo lavinimo mokyklų finansavimo reformos vertinimo valstybinio audito rezultatus. Priešingu atveju nebus pasiektas Vyriausybės 2001-12-14 nutarimu Nr.1520 patvirtintų bendrojo lavinimo mokyklų finansavimo reformos nuostatų pagrindinis principas – „pinigai paskui moksleivį“.

4.3. Savivaldybių skolinimosi limitai

Pažymėtina, kad 10 savivaldybių (iš jų 5 buvo negražinusios valstybės biudžetui trumpalaikių beprocentių paskolų) viršijo skolos limitus, iš jų: Trakų rajono – 88,9 proc., Panevėžio raj. – 51,8 proc., Šilutės raj. – 47,8 proc. patvirtintų pajamų. 2002 metų valstybės biudžeto įstatymo 12 str. 1 dalies 1 punkte nustatyta, kad savivaldybės skola negali viršyti 35 procentų patvirtintų tų metų savivaldybės biudžeto pajamų (neįskaitant iš valstybės biudžeto savivaldybei skiriamų specialiųjų tikslinių dotacijų).

Savivaldybių pateiktais duomenimis, savivaldybių skola 2003-07-01 buvo 368 659 tūkst. Lt, o 6 savivaldybės viršijo skolinimosi limitus.

Kaip ir dėl 2003 metų Biudžeto projekto, siūlome į savivaldybių skolinimosi limitus įskaityti ir laiku negrąžintas iš valstybės biudžeto suteiktas trumpalaikes beprocentes paskolas, kadangi 2002 metais 16 savivaldybių laiku negrąžino trumpalaikių paskolų ir faktiškai jas naudoja kaip ilgalaikes. Kai kurios iš jų trumpalaikių paskolų negrąžina nuo 1999–2000 metų.

Be to, Biudžeto projekte nenumatyta, kokios pasekmės kyla, jei savivaldybė viršija skolinimosi limitą.

4.4. Savivaldybių atsiskaitymas už valstybės (perduotų savivaldybėms) funkcijų vykdymą

1. Siūlome pavesti Vyriausybei su atitinkamomis ministerijomis nustatyti tvarką, kuri reglamentuotų ataskaitos apie savivaldybių vykdomų valstybės (perduotų savivaldybėms) funkcijų:

1.1. įvykdymo rezultatyvumą ir efektyvumą pateikimą Seimui kartu su valstybės biudžeto įvykdymo apyskaita (pradedant 2004 metų valstybės biudžeto įvykdymo apyskaita);

1.2. uždavinių vertinimo kriterijų pateikimą Seimui kartu su Biudžeto projektu (pradedant 2005 metų Biudžeto projektu).

Analogija galėtų būti Seimui teikiami asignavimų valdytojų programų uždavinių įgyvendinimo vertinimo kriterijai.

2. Siūlome įvertinti tikslingumą ir galimybę pateikti Seimui 2003 metų ataskaitą apie savivaldybių vykdomų valstybės (perduotų savivaldybėms) funkcijų įvykdymo rezultatyvumą ir efektyvumą.

5. ASIGNAVIMAI DARBO UŽMOKESČIUI

Asignavimai darbo užmokesčiui 2004 metams, palyginti su patvirtintais 2003 metais, numatomi 185 339 tūkst. Lt didesni.

Audito metu atrankos būdu išanalizavus 17 valstybės institucijų ir biudžetinių įstaigų, kurių asignavimai darbo užmokesčiui 2004 metais didėja daugiausia, darbo užmokesčiui planuojamų asignavimų pasikeitimus, nebuvo nustatyta atvejų, kad 2004 metų valstybės biudžeto projekte asignavimai būtų didinami nenurodant priežasčių.

Pažymėtina, kad **Užsienio reikalų ministerijai** asignavimai darbo užmokesčiui sumažėjo daugiau kaip 16 mln. Lt, nes diplomatų šeimų nariams priklausančios kompensacijos bus įskaitomos į kitas išlaidas, o ne į darbo užmokesčio asignavimus.

Be to, **Statistikos departamentui prie Vyriausybės** sumažinti asignavimai darbo užmokesčiui 14 mln. Lt, palyginti su 2003 metais, nes 2003 metais atliekant visuotinį žemės ūkio surašymą buvo skirtos papildomos lėšos darbo užmokesčiui.

Taip pat atkreipiame dėmesį į šias valstybės įstaigas, kurių prognozuojamus asignavimus darbo užmokesčiui siūlome pakartotinai įvertinti:

– **Valstybės sienos apsaugos tarnybai** (toliau – Tarnyba) Vyriausybė nėra patvirtinusi maksimalaus leistino etatų skaičiaus. Asignavimus darbo užmokesčiui Tarnyba apskaičiavo pagal savo patvirtintą etatų sąrašą, įskaitant ir keletą metų neužimtas pareigybes. Tarnyba centriniam aparatui apskaičiavo darbo užmokesčių 228 etatams, o audito metu gavo Vidaus reikalų ministerijos raštą, kuriame nurodoma, kad numatomas etatų skaičius – 170, t. y. 58 vienetais mažesnis.

Tarnybai 2004 metų projekte darbo užmokesčiui siūloma 6 816 tūkst. Lt asignavimų daugiau. Tarnyba skaičiavo darbo užmokesčiui reikalingas lėšas ir 556 etatams (9 centriniame aparate ir 547 Tarnybai pavaldžiose rinktinėse), kurie faktiškai kasmet nesukomplektuojami. Skirti asignavimai 2002, 2003 metais buvo naudojami priedams, priemokoms darbuotojams mokėti bei kvalifikacinėms kategorijoms.

Siūlome dar kartą įvertinti Tarnybos asignavimų darbo užmokesčiui prognozę.

– **Ryšių reguliavimo tarnybos prie Vyriausybės** (toliau – Tarnyba) planuojamos įmokos į valstybės biudžetą 17 500 tūkst. Lt. Kartu siūloma tvirtinti Tarnybai specialiąją ryšių valdymo ir kontrolės programą (17 500 tūkst. Lt). Iš šios sumos 7 129 tūkst. Lt darbo užmokesčiui. Atliekamo audito metu nustatėme, kad 2003 metams Tarnyboje:

- valstybės tarnautojams suteiktos aukščiausios kategorijos,
- visiems valstybės tarnautojams suteiktos kvalifikacinės klasės, kurių vidurkis viršija antrą klasę,
- patvirtinta maksimaliai galima priedų ir priemokų suma – 70 proc. pareiginės algos.

Patvirtinusi maksimaliai galimas asignavimų sumas darbo užmokesčiui 2003 metais Tarnyba, planuodama darbo užmokesčio lėšas 2004 metams, vadovavosi Vyriausybės 2003-03-03 nutarimo Nr. 280 „Dėl Valstybės tarnautojų ir darbuotojų gaunančių darbo užmokesčių iš Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto, savivaldybių biudžetų ir valstybės pinigų fondų, darbo užmokesčio fondo apskaičiavimo metodikos patvirtinimo“ 2.3 punktu, leidžiančiu atsižvelgti į einamaisiais metais įstaigoje valstybės tarnautojams ir darbuotojams nustatytas darbo apmokėjimo sąlygas.

Šis punktas leido palikti aukštos kvalifikacijos valstybės tarnautojams nustatytas kategorijas ir kvalifikacines klases (tai jau nustatytos apmokėjimo sąlygos), tačiau manome, kad nesuteikė teisės planuoti 13 proc. priemokų vietoje minėto nutarimo 2.1.2 punkte numatytų 5 proc. Todėl 2004 metams Tarnyba turėtų planuoti priemokų ne 593 tūkst. Lt, o 230,6 tūkst. Lt (pareiginėms algoms suma 4612 tūkst. Lt, $4612 \times 5 / 100$).

Manome, kad Tarnyba, skaičiuodama darbo užmokesčiui reikalingus asignavimus 2004 metams, juos nepagrįstai padidino 362,4 tūkst. Lt ($593 - 230,6$), kartu 112,4 tūkst. Lt ($362,4 \times 31 / 100$) padidino socialinio draudimo įmokas.

Planuojamus 2004 metams:

-7129 tūkst. Lt asignavimus darbo užmokesčiui galima būtų sumažinti iki 6 766,6 tūkst. Lt,

-2210 tūkst. Lt socialinio draudimo įmokas atitinkamai – iki 2 097,6 tūkst. Lt.

Be to, palyginimui pateikiame šiuos duomenis:

Biudžetinė įstaiga	Įstaiga priklauso grupei (Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002-05-20 nutarimas Nr. 684)	Lietuvos Respublikos Vyriausybės patvirtintas maksimalus leistinas etatų skaičius (Galiojantis 2003-01-01)	Lietuvos Respublikos 2003 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymu Nr.IX-1227 patvirtinti asignavimai darbo užmokesčiui
Susisiekimo ministerija	I	165	4593
Ūkio ministerija	I	209	5724
Ryšių reguliavimo tarnyba prie Vyriausybės	III	120	7051

Siūlome dar kartą įvertinti Tarnybos asignavimų darbo užmokesčiui pagrįstumą.

Tarnyba įmokėtą į valstybės biudžetą pajamas už paslaugas turi teisę naudoti specialiajai programai finansuoti.

Valstybės kontrolės nuomone, Tarnybos pajamos, gaunamos už paslaugas, kurios reglamentuotos Telekomunikacijų įstatymu (už išteklių naudojimo priežiūrą, paraiškų numerių ir dažnių skyrimo nagrinėjimą, radijo ryšio įrengimų bandymus bei atitikties įvertinimą ir kt.), nustačius fiksuotas sumas už šiuos patarnavimus galėtų būti įvardijamos kaip rinkliavos, kurios būtų įmokamos į valstybės biudžetą.

Mūsų nuomone, Tarnybai asignavimus reikia skaičiuoti bendra biudžetinėms įstaigoms nustatyta tvarka ir Vyriausybės patvirtintai ne specialiajai programai finansuoti.

– **Civilinės aviacijos administracija**, skaičiuodama lėšų poreikį darbo užmokesčiui, nesivadovavo Vyriausybės nustatyta tvarka ir todėl priedams ir priemokoms apskaičiavo 60 tūkst. Lt didesnes sumas nei priklauso.

Siūlome dar kartą įvertinti asignavimų poreikį Civilinės aviacijos administracijai.

6. ASIGNAVIMAI VALSTYBĖS SKOLOS VALDYMO IŠLAIDOMS

Valstybės biudžeto projekte 2004 metams prognozuojama, kad skolos valdymo išlaidos sudarys 854,6 mln. Lt ir, palyginti su patvirtintais (patikslintais) asignavimais 2003 metams, mažinami 121,6 mln. Lt.

6.1. Didžiausia dalis asignavimų **Valstybės skolos valdymo išlaidoms** siūloma skirti palūkanoms mokėti t.y. 749 479,6 tūkst. Lt. Skaičiuojant asignavimus palūkanoms mokėti, Finansų ministerijoje naudojamos dvi pagrindinės prielaidos:

1. palūkanų norma,
2. valiutų kursai.

Asignavimams, susijusiems su valstybės skolos valdymu, apskaičiuoti reikalingos valiutų kursų bei palūkanų normų prognozės nustatomos finansų ministro įsakymu patvirtintoje valstybės biudžeto pajamų ir valstybės biudžeto išlaidų apskaičiavimo metodikoje nustatyta tvarka.

Remiantis šia metodika valiutų kursai prognozuojami pagal užsienio kredito įstaigų prognozuojamų kursų vidurkį. Ši vidutinė prognozuojama valiutų norma didinama nuo 5 iki 20 procentų.

Palūkanų normos 2004 metams vidaus valiuta išleidžiamų Vyriausybės vertybinių popierių bei naujų paskolų ir užsienio valiuta išleidžiamų naujų vertybinių popierių bei naujų paskolų prognozuojamos pagal minėtoje metodikoje nustatytą tvarką. Jau pasirašytų paskolų pagal kintamas palūkanų normas apskaičiuotos palūkanų sumos, atsižvelgiant į valiutą ir palūkanų normų kitimo tendencijas vidaus ir užsienio rinkose, atskiroms valiutoms padidintos 10 proc.

Valstybės skolos valdymo išlaidoms asignavimai planuojami „konservatyviai“, nes pasikeitus situacijai skolinimosi rinkose, pasikeitus palūkanų normoms pasirašytų paskolų pagal kintamas palūkanų normas ir esant kitoms priežastims, ir turint patvirtintus mažesnius asignavimus, būtų rizika ne laiku atsiskaityti su užsienio ir vidaus kreditoriais. Šalis atsidurtų nepatikimų partnerių gretose ir kristų valstybės skolinimosi reitingai.

Valstybės biudžete kiekvienais metais patvirtinti asignavimai skolos valdymo išlaidoms tikslinami mažinant, nors ir sumažinus lieka nepanaudoti. 2002 metų valstybės biudžete skolos valdymo programai buvo patvirtinta (patikslinus mažinimo linkme) 1041,5 mln. Lt, o panaudota 975,2 mln. Lt, t. y. liko nepanaudota 66,3 mln. Lt. 2003 metų valstybės biudžete valstybės skolos valdymui buvo patvirtinta 1065,8 mln. Lt, tačiau Lietuvos Respublikos 2003 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo pakeitimo įstatymu 2003-07-03 Nr. IX-1678, patikslinus asignavimus Finansų ministerijai, Vyriausybė 2003-07-18 nutarimu Nr. 935 valstybės skolos valdymo programai patvirtino 976,2 mln. Lt, t. y. sumažino 89,6 mln. Lt. Per 2003 metų devynis mėnesius panaudota 661,8 mln. Lt.

Alternatyvus variantas būtų netaikyti „konservatyvaus“ prognozavimo, t. y. nedidinti prognozuojamų valiutų kursų ir palūkanų normų. Tačiau šiuo atveju turėtų būti įstatyme nustatyta, kaip bus elgiama, jei valiutų kursai ir palūkanų normos viršys prognozes. Šiuo atveju būtų galima siūlyti Biudžeto projekte iš anksto numatyti, kokios išlaidos bus mažinamos, arba numatyti skolinimosi limito didinimą arba kitą variantą.

Kita alternatyva būtų numatyti sąlyginį modelį, Biudžeto projekte nustatant iš anksto, kokie papildomi asignavimai bus finansuojami, jeigu bus sutaupyti asignavimai valstybės skolos valdymui.

Tačiau atsižvelgdami į tai, kad 2004 metų fiskalinis deficitas planuojamas ties 3 proc. riba, o papildomas skolinimasis jį viršytų, manome, kad pateiktas asignavimų palūkanoms prognozuoti modelis („konservatyvus“ planavimas ir metų eigoje tikslinimas mažėjimo linkme) 2004 metų Biudžeto projektui taip pat yra pakankamai atsargus ir tinkamas.

6.2. Atkreipiame dėmesį, kad asignavimai valstybės skolos valdymo išlaidoms iš dalies mažėja, nes valstybės mokėjimai kreditoriams už finansinių sunkumų turinčių ūkio subjektų paskolas su valstybės garantija – 60,6 mln. Lt 2004 metams planuojami iš skolintų lėšų, nenumatant skolos valdymo išlaidose.

Formatted: Lithuanian

Formatted: Lithuanian

7. ASIGNAVIMŲ VALSTYBINEI LIGONIŲ KASAI

Asignavimai **Valstybinei ligonių kasai** Biudžeto projekte skirti darant prielaidą, kad asmenų, draudžiamų valstybės lėšomis, bus 2 195 142 (iš viso asignavimų 485 961 tūkst. Lt, vienam draudžiamajam asmeniui skaičiuojant po 221,4 lito per metus).

Skiriant asignavimus Valstybinei ligonių kasai, **neatliekama asmenų**, draudžiamų privalomu sveikatos draudimu valstybės lėšomis, **skaičiaus prognozė** 2004 metams. Naudoti 2003-01-01 duomenys. Mūsų manymu, dėl to, kad neprognuozuoti 2004 metų duomenys, o naudota 2003-01-01 informacija, **pagrįstai tikėtini reikšmingi asmenų skaičiaus iškraipymai**. Pavyzdžiui, Biudžeto projekte numatyti asignavimai privalomam sveikatos draudimui 191 tūkst. bedarbių, o Valstybinė socialinio draudimo fondo valdyba (kuri atlieka prognozes), grįsdama 2004 metų valstybinio socialinio draudimo fondo biudžetą, bedarbių skaičių 2004 metais prognozuoja 166 tūkst. t. y. 25 tūkst. (13 proc.) mažiau.

Pagal įstatymą 15 grupių asmenys draudžiami valstybės lėšomis. Tačiau įstatyme nustatyta, kad asmuo, atitinkantis vienos iš 15 grupių reikalavimus, yra nedraudžiamas valstybės lėšomis, jei jis privalo mokėti arba už jį mokamos įmokos (numatytos 5 grupės: dirbantys, pareigūnai, ūkinių bendrijų ir individualių įmonių savininkai, fiziniai asmenys, besiverčiantys individualia veikla, ūkininkai ir asmeninio ūkio naudotojai ir jų ūkyje dirbantys pilnamečiai šeimos nariai). Numatant skirti asignavimus Valstybinei ligonių kasai tik 2 grupių atveju atsižvelgta, kad asmenys yra dirbantys ar pareigūnai ir už jų privalomą sveikatos draudimą neskirta valstybės lėšų. 8 grupių atveju nebuvo atsižvelgta, kad dalis asmenų dirba ir jie nėra draudžiami valstybės lėšomis. Be to, nė vienu atveju nebuvo atsižvelgta, kad asmenys nėra draudžiami valstybės lėšomis, nes jie yra ūkinių bendrijų ir individualių įmonių savininkai, fiziniai asmenys, besiverčiantys individualia veikla, ūkininkai ir asmeninio ūkio naudotojai ir jų ūkyje dirbantys pilnamečiai šeimos nariai.

Skiriant asignavimus Valstybei ligonių kasai, 5 atvejais buvo įvertintas faktas, kad asmuo gali atitikti ne vieną iš 15 grupių, bet kelias iš jų. Tačiau asmenų dubliavimas tarp 10 grupių nebuvo įvertintas, tai yra neįvertinta aplinkybė, kad asmuo bus draudžiamas valstybės lėšomis kelis kartus, kai įstatymas numato vieną kartą.

Skiriant asignavimus Valstybinei ligonių kasai, neatsižvelgta į skaičių vieno iš tėvų, auginančių vaikus nuo 3 iki 8 metų bei skaičių vieno iš tėvų, auginančių du ir daugiau vaikų iki pilnametystės, kurie nepatenka į kitas draustinę valstybės lėšomis asmenų grupes.

Mūsų manymu, dėl išvardintų aplinkybių **pagrįstai tikėtini reikšmingi asmenų skaičiaus padidinimai**.

Siūlome pavesti Vyriausybei kartu su Valstybine ligonių kasa patikslinti prognozuojamą asmenų, draudžiamų valstybės lėšomis, skaičių. Nesant tikslių sąrašų, naudoti atrankos būdu gautus duomenis.

Formatted: Lithuanian

Formatted: Lithuanian

Formatted: Lithuanian

Formatted: Lithuanian

Formatted: Lithuanian

Formatted: Lithuanian

Valstybės kontrolieriaus pavaduotojas

Viktoras Švedas

Valstybės ataskaitų ir pajamų audito

departamento direktorius

Arūnas Juozulynas