



LIETUVOS RESPUBLIKOS VALSTYBĖS KONTROLĖ

Lietuvos Respublikos Seimui

IŠVADA DĖL LIETUVOS RESPUBLIKOS 2006 METŲ VALSTYBĖS SKOLOS, SUTEIKTŲ PASKOLŲ IŠ VALSTYBĖS VARDU PASISKOLINTŲ LĖŠŲ IR SUTEIKTŲ VALSTYBĖS GARANTIJŲ ATASKAITŲ

2007-10-01 Nr. 9-53
Vilnius

Vykdydama Valstybės kontrolės įstatymo¹ ir Valstybės skolos įstatymo² nuostatas, Valstybės kontrolė atliko 2006 metų valstybės skolos bei suteiktų paskolų iš valstybės vardu pasiskolintų lėšų ir suteiktų valstybės garantijų ataskaitų (toliau – Valstybės skolos ataskaitos) auditą ir valstybinius auditus pagal mastą, nustatytą metinėse valstybinio audito programose. Valstybinių auditų tikslas yra nustatyti, ar Valstybės skolos ataskaitos visais reikšmingais atžvilgiais parengtos pagal Lietuvos Respublikos teisės aktų reikalavimus, nustatytus Valstybės skolos ataskaitoms, ir įvertinti valstybės skolos tendencijas, valstybės skolos valdymą taupumo, efektyvumo ir rezultatyvumo aspektais.

Pagal Valstybės skolos įstatymą Finansų ministerija atstovauja Vyriausybei skolinantis valstybės vardu, valdant Vyriausybės valstybės vardu priištus įsipareigojimus, tvarko valstybės vardu pasiskolintų lėšų ir priištų įsipareigojimų apskaitą. Vyriausybės pareiga – pasibaigus biudžetiniams metams, kartu su valstybės biudžeto įvykdymo apyskaita pateikti Seimui Valstybės skolos ataskaitas.

Valstybės kontrolė valstybinius auditus atliko pagal Valstybės kontrolės įstatymo ir Valstybės skolos įstatymo reikalavimus. Valstybės skolos ataskaitų valstybinį auditą suplanavome ir atlikome taip, kad gautume pagrindą nuomonei pareikšti. Įvertinome, ar Valstybės skolos

¹ Lietuvos Respublikos valstybės kontrolės įstatymas, 2001-12-13 Nr. IX-650, 9 str. 3 d.

² Lietuvos Respublikos valstybės skolos įstatymas, 2005-06-16 Nr. X-251, 12 str. 2 d.

ataskaitos visais reikšmingais atžvilgiais parengtos pagal teisės aktų reikalavimus, reglamentuojančius Valstybės skolos ataskaitų sudarymą, ar jose nėra reikšmingų iškraipymų, lyginant su Finansų ministerijos tvarkomais duomenimis, iš kurių ji sudaryta. Įvertinome Finansų ministerijos taikomas vidaus kontrolės priemones apskaitant ir valdant valstybės vardu pasiskolintas lėšas ir priimtus įsipareigojimus. Valstybės kontrolė nevertino tų Valstybės skolos dalių, kurių auditas pagal įstatymus yra pavestas savivaldybių kontrolierių tarnyboms (savivaldybių skola) ir audito įmonėms (valstybės socialinės apsaugos fondų skola). Mes tikime, kad atlikti auditai suteikia pakankamą pagrindą mūsų nuomonei pareikšti.

Pagal valstybinio audito rezultatus pirmiau nurodytoje audito apimtyje, Valstybės kontrolės nuomone, Valstybės skolos ataskaitos visais reikšmingais atžvilgiais parengtos pagal Valstybės skolos įstatymą ir kitų teisės aktų, reglamentuojančių Valstybės skolos ataskaitų parengimą, reikalavimus, jose nėra reikšmingų iškraipymų lyginant su Finansų ministerijos tvarkomais duomenimis, iš kurių ji sudaryta.

Valstybės kontrolės išvadai dėl Valstybės skolos ataskaitų išliekant besąlyginei, atkreipiame dėmesį į šiuos pastebėjimus:

– keturios savivaldybės nesilaikė 2006 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo³ nuostatų ir viršijo šiuo įstatymu nustatytus savivaldybių skolinimosi limitus (*plačiau Išvados priedo 4 ir 9-10 psl.*);

– 11 biudžetinių įstaigų 2006 metais, nepaisant Biudžeto sandaros įstatymo nuostatos, draudžiančios biudžeto asignavimų valdytojams ir jiems pavaldžioms biudžetinėms įstaigoms priimti jokių skolinių įsipareigojimų, pasirašė sutarčių dėl lizingo (finansinės nuomos) už 3,55 mln. Lt (*plačiau Išvados priedo 3 ir 19 psl.*);

– Suteiktų paskolų iš valstybės vardu pasiskolintų lėšų 2006 metų ataskaitoje nurodyta neteisinga negražintos paskolos dalis laikotarpio pabaigoje, kuri turėtų būti 0,74 mln. Lt mažesnė (*plačiau Išvados priedo 3 ir 5 psl.*).

Išvados priede pateikiama Valstybės kontrolės išvadą pagrindžianti informacija, kiti reikšmingi pastebėjimai, apibendrintos išvados ir siūlymai dėl Valstybės skolos ataskaitų sudarymo, valstybės skolos apskaitos ir valdymo.

Valstybės kontrolierė

Rasa Budbergytė

³ 2006 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas, 2005-12-08 Nr. X-433, 11 str.

**Išvados dėl Lietuvos Respublikos 2006 metų
valstybės skolos, suteiktų paskolų iš valstybės vardu
pasiskolintų lėšų ir suteiktų valstybės garantijų ataskaitų
priedas**



LIETUVOS RESPUBLIKOS VALSTYBĖS KONTROLĖ

**LIETUVOS RESPUBLIKOS 2006 M. VALSTYBĖS
SKOLOS ATASKAITŲ VERTINIMO REZULTATAI**

2007 m. spalio 1 d.
Vilnius

Su valstybinio audito Išvada galima susipažinti
Valstybės kontrolės interneto puslapyje
adresu www.vkontrole.lt

TURINYS

Ižanga	2
Apibendrintos išvados ir siūlymai	3
I dalis. Valstybės kontrolės išvadą pagrindžianti informacija	5
1. Ataskaitų atitikties teisės aktų reikalavimams	5
2. Valstybės skolos dydis ir struktūra	6
3. Suteiktos paskolos iš valstybės vardu pasiskolintų lėšų ir suteiktos valstybės garantijos	7
4. Valstybės skolinimosi ir garantijų limitų laikymasis 2006 m.	8
5. Skola (įsipareigojimai) valstybei	10
6. Skolų valstybei pripažinimas beviltiškomis	12
7. Kiti valstybės įsiskolinimai ir įsipareigojimai	13
II dalis. Valstybės skolos valdymas	14
III dalis. Rekomendacijų įgyvendinimas	19

IŽANGA

Vykdydama Valstybės kontrolės įstatymo¹ ir Valstybės skolos įstatymo² nuostatas ir pareigą įvertinti ataskaitas ir pateikti Seimui išvadą dėl valstybės skolos bei suteiktų paskolų iš valstybės vardu pasiskolintų lėšų ir suteiktų valstybės garantijų ataskaitų, Valstybės kontrolė atliko Lietuvos Respublikos Vyriausybės pateiktų 2006 m. valstybės skolos bei suteiktų paskolų iš valstybės vardu pasiskolintų lėšų ir suteiktų valstybės garantijų ataskaitų (toliau – Valstybės skolos ataskaitos) valstybinį auditą ir parengė valstybės kontrolieriaus teikiamą Seimui išvadą dėl šių ataskaitų.

Rengdami išvadą dėl Valstybės skolos ataskaitų siekėme:

- Suteikti Seimui informaciją, reikalingą Valstybės skolos ataskaitų tvirtinimui bei pareikšti nepriklausomą nuomonę apie Valstybės skolos ataskaitas ir jų atitikimą teisės aktų reikalavimams,
- Padėti atskleisti valstybės skolos apskaitos, jos valdymo problemas ir laiku jas spręsti.

Šiame dokumente pateikti valstybinių auditų rezultatai ir kita informacija, pagrindžianti Valstybės kontrolės nuomonę apie Valstybės skolos ataskaitas. Jame taip pat pateikti pastebėjimai apie valstybės skolos apskaitą, jos valdymą, neišspręstas problemas ir neįgyvendintas Valstybės kontrolės rekomendacijas, siūlymai Vyriausybei ir Finansų ministerijai.

Ruošdami išvadą ir jos priedą stengėmės, kad išvados vartotojas galėtų lengvai surasti jį dominančią informaciją.

Struktūra:

Atskirame skyriuje glaustai išdėstoma svarbiausia informacija ir siūlymai Vyriausybei.

I-oje dalyje pateikiami apibendrinti valstybinių auditų rezultatai ir kita informacija, pagrindžianti Valstybės kontrolės nuomonę apie 2006 m. Valstybės skolos ataskaitas: apie valstybės skolos apskaitą ir atskaitomybę už ją, valstybės skolos bei skolos (įsipareigojimų) valstybei būklę.

II-oje dalyje pateikiami apibendrinti valstybės skolos valdymo audito duomenys.

III-oje dalyje pateikiama informacija apie Valstybės kontrolės rekomendacijų, pateiktų Išvadoje dėl 2005 m. Valstybės skolos ataskaitų ir valstybinio audito ataskaitoje „Dėl 2005 metų valstybės skolos ataskaitų vertinimo“, įgyvendinimą.

¹ Lietuvos Respublikos valstybės kontrolės įstatymas, 2000-12-13 Nr. IX-650, 9 str. 3 d.

² Lietuvos Respublikos valstybės skolos įstatymas, 2005-06-16 Nr. X-251, 12 str. 2 d.

APIBENDRINTOS IŠVADOS IR SIŪLYMAI

1. 2006 metų valstybės skolos ataskaitos visais reikšmingais atvejais parengtos ir pateiktos Seimui pagal teisės aktų reikalavimus, reglamentuojančius Valstybės skolos ataskaitų sudarymą. Palyginus 2006 metų valstybės skolos ataskaitų formų duomenis su Finansų ministerijos tvarkomų valstybės skolos apskaitos registru (žiniaraščių) duomenimis ir duomenimis, iš kurių jie sudaryti, reikšmingų klaidų ir / ar neatitikimų nenustatyta. Kartu pažymėtina, kad Suteiktų paskolų iš valstybės vardu pasiskolintų lėšų 2007 m. sausio 1 d. ataskaitoje neteisingai nurodyta negražintos paskolos dalis, kuri turėtų būti 0,74 mln. Lt mažesnė.

2. Valstybės skola 2006 metų pabaigoje sudarė 18,2 proc. bendrojo vidaus produkto (BVP). Valstybės skolos santykis su BVP per 2006 metus sumažėjo 0,4 procentinio punkto (2005 m. pabaigoje – 18,6 proc.) ir yra viena mažiausių tarp Europos Sąjungos šalių (2006 metais Europos Sąjungos šalių skolos santykio su BVP vidurkis buvo 61,7 proc.).

3. Didžioji dalis skolintų lėšų naudojama dalykams, kurie nesukuria ekonominės gražos. Skolintų lėšų per 2006 m. panaudota: biudžeto deficitui dengti – 1 233,7 mln. Lt, Vyriausybės vertybiniais popieriais išpirkti – 2 467,7 mln. Lt, piniginių išteklių srautams subalansuoti – 243,6 mln. Lt, Valstybės investicijų programai (joje numatytiems investiciniams projektams) finansuoti³ – 68,5 mln. Lt, kitoms reikmėms – 1 001 mln. Lt.

4. Atlikę skolos valstybės vardu valdymo strategijos ir valstybės piniginių išteklių (tarp jų ir skolintų lėšų) valdymo 2006 metais auditą⁴ Vyriausybei pasiūlėme periodiškai peržiūrėti valstybės vidutinės trukmės skolos valdymo strategiją, atnaujinant skolos valdymo tikslus ir siektinus rodiklius; apsvarstyti galimybę teisės aktuose įtvirtinti nuostatą, kad viršplaninės valstybės biudžeto pajamos, gautos pasiekus nulinių valdžios sektoriaus balansą, skiriamos valstybės skolai mažinti.

5. 11 biudžetinių įstaigų 2006 metais, nepaisant Biudžeto sandaros įstatymo nuostatos, draudžiančios biudžeto asignavimų valdytojams ir jiems pavaldžioms biudžetinėms įstaigoms prisiimti jokių skolinių įsipareigojimų, pasirašė lizingo (finansinės nuomos) sutarčių už 3,55 mln. Lt. Iš viso iki 2006 metų pabaigos įsipareigojimų pagal lizingo (finansinės nuomos) sutartis biudžetinės įstaigos prisiėmė už 5,4 mln. Lt.

³ Taip pat valstybės investicijos yra finansuojamos iš valstybės biudžeto, kurio deficitas dengiamas skolintomis lėšomis.

⁴ Valstybinio audito ataskaita „Valstybės skolos valdymas“, 2007-07-30 Nr. VA-60-5P-12.

6. 2006 m. Vyriausybė ir garantijų institucijos neviršijo 2006 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymu⁵ ir Vyriausybės nutarimu⁶ nustatytą valstybės skolinimosi limitą. Įstatyme nustatytus limitus viršijo šios savivaldybės: Šalčininkų rajono – savivaldybės skolos limitą, o Anykščių, Varėnos ir Ukmergės rajonų – savivaldybės suteiktos garantijos limitą.

7. Pastaraisiais metais paskolos iš valstybės vardu pasiskolintų lėšų bei valstybės garantijos ūkio subjektams nesuteikiamos, todėl šių įsiskolinimų apimtys mažėja ir gali būti, kad mažės ateityje. Valstybės skolos ataskaitų duomenimis, iki 2007 m. sausio 1 d. suteikta paskolų iš valstybės vardu pasiskolintų lėšų ir negražinta 1 733,7 mln. Lt. Lyginant su 2006 m. sausio 1 d., ši suma sumažėjo 278,9 mln. Lt. Iki 2006 m. gruodžio 31 d. negražinta paskolų, kurioms suteikta valstybės garantija, 791,4 mln. Lt. Lyginant su 2005 m. gruodžio 31 d., ši suma sumažėjo 183,6 mln. Lt.

Siūlymai Vyriausybei

1. Peržiūrėti Valstybės vidutinės trukmės skolos valdymo strategiją, teisės aktuose įtvirtinti siekį mažinti valstybės skolą arba optimalų lygį, kuris neturėtų būti viršijamas.

2. Inicijuoti Valstybės skolos ir Vietos savivaldos įstatymų papildymą nuostata, kad savivaldybės skolinių įsipareigojimų ir suteiktų garantijų bei paskolų ataskaita būtų teikiama Finansų ministerijai kartu su savivaldybės kontrolieriaus išvada dėl jos.

⁵ Lietuvos Respublikos 2006 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas, 2005-12-08 Nr. X-433, 9, 10 ir 11 str.

⁶ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2005-06-01 nutarimas Nr. 602 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės vidutinės trukmės skolinimosi politikos krypčių aprašo patvirtinimo“.

I DALIS. VALSTYBĖS KONTROLĖS IŠVADA PAGRINDŽIANTI INFORMACIJA

1. Ataskaitų atitikties teisės aktų reikalavimams

Vertinimas

1. 2006 metų valstybės skolos ataskaitos visais reikšmingais atžvilgiais parengtos ir pateiktos Seimui pagal teisės aktų reikalavimus, reglamentuojančius Valstybės skolos ataskaitų sudarymą.

2. Palyginus 2006 metų valstybės skolos ataskaitų formų duomenis su Finansų ministerijos tvarkomų valstybės skolos apskaitos registru (žiniaraščių) duomenimis ir duomenimis, iš kurių jie sudaryti, reikšmingų klaidų ir / ar neatitikimų nenustatyta.

Pastebėjimai:

1. Suteiktų paskolų iš valstybės vardu pasiskolintų lėšų ataskaitos duomenų teisingumas

Suteiktų paskolų iš valstybės vardu pasiskolintų lėšų 2007 m. sausio 1 d. ataskaitoje nurodyta neteisinga negražintos paskolos dalis laikotarpio pabaigoje, kuri turėtų būti 0,74 mln. Lt mažesnė (vietoj nurodytos 1 733,7 mln. Lt turi būti 1 732,97 mln. Lt). Nustatyta, kad UAB „Aukštaitijos vandenys“ 2006 m. lapkričio 27 d. atliko mokėjimus (214 200 eurų arba 0,74 mln. Lt paskolų gražinimus), tačiau šie gražinimai nebuvo įtraukti į 2006 m. paskolų, suteiktų iš valstybės vardu pasiskolintų lėšų žiniaraštį o kartu ir į šio žiniaraščio pagrindu sudaromą Suteiktų paskolų iš valstybės vardu pasiskolintų lėšų 2007 m. sausio 1 d. ataskaitą.

2. Suteiktų paskolų iš valstybės vardu pasiskolintų lėšų ataskaitos sudarymo tvarka

Vadovaudamasis Biudžeto sandaros įstatymu⁷, finansų ministras 2007 m. patvirtino naujas valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų įvykdymo ataskaitos sudarymo taisykles⁸. Šios taisyklės reglamentuoja valstybės skolos ataskaitų sudarymą, tačiau jos nenustato aiškios tvarkos, kaip apskaičiuojama Suteiktų paskolų iš valstybės vardu pasiskolintų lėšų ataskaitoje rodoma negražintų paskolų dalis: nenustatyta, kaip konsoliduojami paskolų iš valstybės vardu gautų paskolų lėšų; skolų bei revizuojamų paskolų ir skolų žiniaraščių duomenys⁹.

3. Vidaus kontrolė sudarant valstybės skolos ataskaitas

Audito metu nustatyti tam tikri netikslumai Finansų ministerijos sudaromuose valstybės skolos žiniaraščiuose: neteisingai nurodytos paskolų gražinimo datos, palūkanų normos (duomenys

⁷ Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymas, 2003-12-23 Nr. IX-1946, 35 str. 5 d.

⁸ Finansų ministro 2007-02-01 įsakymas Nr. 1K-028 „Dėl valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų įvykdymo ataskaitos sudarymo taisyklių patvirtinimo“.

⁹ Žiniaraščiai rengiami pagal finansų ministro 2004-07-23 įsakymu Nr. 1K-278 „Dėl paskolų iš valstybės vardu gautų paskolų lėšų, skolų, nurašytų paskolų ir skolų, nurašytų delspinigių bei revizuojamų paskolų ir skolų, valstybės garantijų vidaus ir užsienio kreditoriams žiniaraščių sudarymo taisyklių“ patvirtintas taisyklės.

nepatikslinti, pasikeitus sutarčių sąlygoms). Valstybės skolos ataskaitų duomenų teisingumui šie netikslumai reikšmingos įtakos neturėjo, tačiau tai rodo vidaus kontrolės trūkumus, rengiant valstybės skolos žiniaraščius.

Pažymėtina, kad Finansų ministerija gautų duomenų iš savivaldybių apie savivaldybių priimtus skolinius įsipareigojimus ir suteiktas garantijas tikrumo netikrina, tai pagal Biudžeto sandaros įstatymo) nuostatas¹⁰ privalo atlikti savivaldybių kontrolierių tarnybos. Tačiau, atkreipiame dėmesį, kad teisės aktais savivaldybių kontrolierių tarnybos nėra įpareigosotos teikti audito išvadų apie Savivaldybės skolinių įsipareigojimų ir suteiktų garantijų bei paskolų ataskaitą ir informuoti Finansų ministeriją, dėl kokių priežasčių skolos limitai viršijami.

2. Valstybės skolos dydis ir struktūra

Vertinimas

Pagal Valstybės skolos ataskaitų duomenis valdžios sektoriaus konsoliduota skola (valstybės skola) 2006 m. gruodžio 31 d. siekė 14 938,7 mln. Lt, per 2006 m. ji padidėjo 1 662,5 mln. Lt arba 12,52 proc.

Valstybės skola 2006 m. pabaigoje sudarė 18,2 proc. BVP, tenkino Maastrichto sutartimi nustatytą kriterijų (valstybės skola neturi būti didesnė kaip 60 procentų BVP).

2006 m. pabaigoje valstybės skolą sudarė: centrinės valdžios skola – 14 236 mln. Lt, vietos valdžios skola – 730,6 mln. Lt ir socialinės apsaugos fondų skola – 147,5 mln. Lt. Konsoliduoti įsipareigojimai tarp subsektorių buvo 175,4 mln. Lt.

1 lentelė. Valstybės skolos rodikliai 2005 ir 2006 metais, mln. Lt

Rodiklis	2005-12-31	2006-12-31
Valstybės skola	13276,1	14938,7
Iš jų:		
Centrinės valdžios skola	12701,9	14236,0
Socialinės apsaugos fondų skola*	89,3	47,5
Vietos valdžios skola*	484,9	655,2

Pastaba. * Socialinės apsaugos fondų ir vietos valdžios skolos duomenys pateikiami konsoliduoti, t. y. eliminavus tarpusavio įsipareigojimus tarp centrinės valdžios, vietos valdžios ir socialinės apsaugos fondų subjektų.

Šaltinis – 2006 m. valstybės biudžeto įvykdymo apyskaita.

Pastebėjimai:

1. Priežastys, lėmusios valstybės skolos dydžio pokyčius. Didžiausią įtaką valstybės skolos didėjimui turėjo: skolinimasis valstybės biudžeto deficitui dengti (2006 m. panaudota 1233,7 mln. Lt skolintų lėšų, palyginimui – 2005 m. panaudota 493,4 mln. Lt), pervestos tiesioginės išmokos žemės ūkio subjektams (2006 m. panaudota 225,7 mln. Lt, 2005 m. – 174 mln. Lt), vietos valdžios skolos 2006 m. padidėjimas 175 mln. Lt (2005 m. ji sudarė 555,6 mln. Lt, 2006 m. – 730,6 mln. Lt).

¹⁰ Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymas, 2003-12-23 Nr. IX-1946, 37 str. 3 d.

Valstybės skola padidėjo 18,2 mln. Lt, į valstybės skolą įtraukus vienos valstybės įmonės negražintą užsienio kreditoriams paskolos su valstybės garantija dalį.

Įtakos valstybės skolos mažėjimui 2006 m. turėjo valiutų, kuriomis ankstesniais metais buvo gautos paskolos, kurso pasikeitimai lito atžvilgiu. Per 2006 m. sumažėjo JAV dolerio, o nežymiai padidėjo Danijos ir Švedijos kronų kursai, lyginant su litu. Jei užsienio valiutų kursas per 2006 m. nebūtų kitęs, tai visa valstybės skola būtų 15,3 mln. Lt didesnė.

3. Suteiktos paskolos iš valstybės vardu pasiskolintų lėšų ir suteiktos valstybės garantijos

Vertinimas

Tiek suteiktų paskolų iš valstybės vardu pasiskolintų lėšų, tiek suteiktų valstybės garantijų negražintų paskolų dalis per 2006 m. sumažėjo.

Suteiktų paskolų iš valstybės vardu pasiskolintų lėšų apimtis per 2006 m. sumažėjo 278,9 mln. Lt, arba 13,9 proc. (nuo 2 012,6 mln. Lt iki 1 733,7 mln. Lt); negražintų paskolų, kurioms buvo suteiktos valstybės garantijos, apimtis per 2006 m. sumažėjo 183,7 mln. Lt, arba 18,8 proc. (nuo 975,0 mln. Lt iki 791,3 mln. Lt). Pastaraisiais metais paskolos iš valstybės vardu pasiskolintų lėšų bei valstybės garantijos ūkio subjektams nesuteikiamos (naujų sutarčių nepasirašoma), todėl šių įsiskolinimų mažėja ir gali būti, kad mažės ateityje. Įtakos negražintos paskolų dalies sumažėjimui per 2006 m. turėjo ir tai, kad 2006 m. ūkio subjektams buvo paskolinta mažiau, negu gražinta ir nurašyta paskolų, taip pat negražintą paskolų dalį mažino valiutų kurso pasikeitimas.

2 lentelė. 2006 m. Suteiktų paskolų iš valstybės vardu pasiskolintų lėšų ir Suteiktų valstybės garantijų ataskaitų pokyčių veiksniai (tūkst. Lt)

Ataskaita	Negražinta paskolos dalis laikotarpio pradžioje	Veiksniai, didinantys negražintą paskolos dalį	Veiksniai, mažinantys negražintą paskolos dalį				Negražinta paskolos dalis laikotarpio pabaigoje	Skirtumas (sk. 2-8 suma)
		Paskolinta ūkio subjektams per metus	Gražinta per metus	Nurašyta beviltiškų paskolų ar skolų	Perkelta į tiesioginę skolą	Valiutų kurso pasikeitimo įtaka		
1	2	3	4	5	6	7	8	9
2006 m. Suteiktų paskolų iš valstybės vardu pasiskolintų lėšų ataskaita	2012577	40991	120277	112624	-	86956	1733711	278866
2006 m. Suteiktų valstybės garantijų ataskaita	975023	7038	105910	-	18176	66621	791354	183669
Iš viso	2987600	48029	226187	112624	18176	153577	2525065	462535

Pastaba. 3 stulpelyje (paskolinta ūkio subjektams per metus) nurodyti duomenys apie ūkio subjektų gautas 2006 m. paskolų lėšas pagal anksčiau pasirašytas paskolų sutartis.

Šaltinis – Finansų ministerijos tvarkomi Suteiktų paskolų iš valstybės vardu pasiskolintų lėšų ir Valstybės garantijų kreditoriams žiniaraščiai.

4. Valstybės skolinimosi ir garantijų limitų laikymasis 2006 m.

Vertinimas

1. 2006 metais Vyriausybė ir garantijų institucijos neviršijo 2006 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymu ir Vyriausybės nutarimu¹¹ nustatytą valstybės skolinimosi limitą.

2. Kelios savivaldybės viršijo įstatyme nustatytus limitus: Šalčininkų rajono – savivaldybės skolos limitą, o Anykščių, Varėnos ir Ukmergės rajonų – savivaldybės suteiktos garantijos limitą.

2006 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymu¹² patvirtintas Vyriausybės grynojo skolinimosi limitas 2006 m. – 4 800 mln. Lt. Vyriausybės grynasis skolinimasis 2006 m. siekė 1 546,6 mln. Lt ir neviršijo įstatyme nustatyto dydžio. Kaip reikalaujama minėtame įstatyme¹³, 2006 metais naujos valstybės garantijos nebuvo suteiktos, taip pat nebuvo suteiktos valstybės garantijos, numatytos anksčiau suteiktoms paskoloms su valstybės garantija gražinti.

2006 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatyme¹⁴ nustatyta, kad garantijų institucijų priimtų įsipareigojimų, kuriems suteikta valstybės garantija, suma negali viršyti 470 mln. Lt.

Šiuo metu Lietuvoje yra dvi garantijų institucijos: UAB „Investicijų ir verslo garantijos“ (toliau – UAB INVEGA) ir UAB Žemės ūkio paskolų garantijų fondas (toliau – UAB ŽŪPGF), kurioms pavesta užtikrinti kredito institucijoms teikiamų paskolų gražinimą. Vyriausybė, vadovaudamasi 2006 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymu, suteikė valstybės garantijas bendrai ne daugiau kaip 470 mln. Lt sumai ir už prisiimamus įsipareigojimus nustatė šiuos dydžius: UAB ŽŪPGF – iki 345 mln. Lt, UAB INVEGA – iki 125 mln. Lt¹⁵. Pagal UAB INVEGA ir UAB ŽŪPGF pateiktus Finansų ministerijai duomenis iki 2006 m. pabaigos šios įmonės priėmė įsipareigojimų, kuriems suteikta valstybės garantija, už 355,0 mln. Lt, t. y. neviršijo limitu.

¹¹ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2005-06-01 nutarimas Nr. 602 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės vidutinės trukmės skolinimosi politikos krypties aprašo patvirtinimo“.

¹² Lietuvos Respublikos 2006 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas, 2005-12-08 Nr. X-433, 10 str.

¹³ Ten pat, 9 str. 1 d.

¹⁴ Ten pat, 9 str. 2 d.

¹⁵ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2006-02-02 nutarimas Nr. 115 „Dėl valstybės garantijų, teikiamų už uždarnosios akcinės bendrovės Žemės ūkio paskolų garantijų fondo ir uždarnosios akcinės bendrovės „Investicijų ir verslo garantijos“ įsipareigojimus, limitų“ (2006-11-20 Vyriausybės nutarimo Nr. 1140 redakcija).

Savivaldybių skolinimosi limitai nustatomi nuo 1998 m., siekiant apriboti savivaldybių skolinimąsi¹⁶. 2006 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymu¹⁷ buvo patvirtinti šie savivaldybių skolinimosi limitai:

- savivaldybės skola negali viršyti 35 procentų (Vilniaus miesto savivaldybės – 50 proc., Kauno miesto savivaldybės – 50 proc.) patvirtintų tų metų savivaldybės biudžeto pajamų (neįskaitant iš valstybės biudžeto savivaldybei skiriamų specialių tikslinių dotacijų);
- metinio savivaldybės grynojo skolinimosi suma negali viršyti 20 procentų, iš jų metinio trumpalaikio skolinimosi suma – 10 procentų patvirtintų tų metų savivaldybės biudžeto pajamų (neįskaitant iš valstybės biudžeto savivaldybei skiriamų specialių tikslinių dotacijų), grąžintina tais kalendoriniais metais savivaldybės paskolų ir palūkanų bei su paskolų ėmimu susijusių įmokų suma negali viršyti 20 procentų patvirtintų tų metų savivaldybės biudžeto pajamų (neįskaitant iš valstybės biudžeto savivaldybei skiriamų specialių tikslinių dotacijų);
- savivaldybės garantijų limitas negali viršyti 5 procentų patvirtintų tų metų savivaldybės biudžeto pajamų (neįskaitant iš valstybės biudžeto savivaldybei skiriamų specialių tikslinių dotacijų).

Pastebėjimai:

1. Savivaldybės skolos limitas. Nustatytą limitą (35 proc., dėl investicinių projektų finansuojamų iš Europos Sąjungos finansinės paramos, Šalčininkų rajonui limitas padidintas iki 45 proc.) viršijo Šalčininkų rajono savivaldybė (savivaldybės skola sudarė 45,4 proc. savivaldybės biudžeto pajamų).

2. Savivaldybės suteiktos garantijos limitas. Šį limitą viršijo trys savivaldybės, neviršydamos Valstybės biudžeto 2006 m. įstatyme nustatytų kitų skolos limitų, tai: Anykščių rajono – 28,2 proc. (limitas viršytas 23,2 proc. punkto), Ukmergės rajono – 5,2 proc. (viršyta 0,2 proc. punkto) ir Varėnos rajono – 15,5 proc. (viršyta 10,5 proc. punkto).

3 lentelė. Kai kurių savivaldybių skolinimosi limitų laikymasis (proc.)

Savivaldybės pavadinimas	Savivaldybės skola (nustatytas limitas dydis – 35 proc.)	Savivaldybės suteiktos garantijos (nustatytas limitas dydis – iki 5 proc.)
Anykščių rajono	8,9	28,2
Šalčininkų rajono	45,4	3,5
Ukmergės rajono	18,5	5,2
Varėnos rajono	23,8	15,5

Pastaba. Rodikliai, viršijantys nustatytus limitus, paryškinti.
Šaltinis – 2006 m. valstybės biudžeto įvykdymo apyskaita.

¹⁶ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1998-04-28 nutarimas Nr. 511 „Dėl Savivaldybių naudojimosi bankų kreditais, paskolų ėmimo ir teikimo tvarkos patvirtinimo“.

¹⁷ Lietuvos Respublikos 2006 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas, 2005-12-08 Nr. X-433, 11 str.

Pagrindinės priežastys, lėmusios šio limito viršijimą – Anykščių ir Varėnos rajonų suteiktų garantijų limitas viršijamas nuo 1997–1999 m., kai valstybės garantijos buvo suteiktos šių rajonų vandentiekio ir šilumos tiekimo įmonėms. Tarp šių savivaldybių ir Finansų ministerijos pasirašytos garantijų sutartys. Negrąžinta šių paskolų suma ir sudaro pagrindinę įsipareigojimų pagal garantijas dalį. Kitų naujų įsipareigojimų su valstybės (savivaldybės) garantija šios savivaldybės nepriėmė. Santykinis šio rodiklio dydis kasmet mažėja: Anykščių rajono nuo 90,7 proc. 2004 m. iki 28,2 proc. 2006 m., Varėnos rajono – atitinkamai nuo 24,03 proc. iki 15,5 proc. Ukmergės rajono savivaldybė limito viršijimo 0,2 procentinio punkto priežasčių ataskaitoje Finansų ministerijai nenurodė.

Be įstatyme nustatytų valstybės skolos limitų, Vyriausybės¹⁸ nustatyti limitai ir jų vykdymas 2006 metais:

- trumpalaikiai valstybės vardu prisiimti skoliniai įsipareigojimai, t. y. įsipareigojimai, kurių likutinė trukmė nesiekia vienerių metų, neturi viršyti 30 procentų visų skolinių įsipareigojimų valstybės vardu. Trumpalaikiai įsipareigojimai (Vyriausybės vertybiniai popieriai ir paskolos) sudarė 904,8 mln. Lt, t. y. 6,36 proc., valstybės vardu prisiimtų įsipareigojimų limitas neviršytas.

- išlaidos palūkanoms už valstybės vardu paimtas paskolas, išleistus Vyriausybės vertybinius popierius ir kitus valstybės vardu prisiimtus skolinius įsipareigojimus neturi viršyti 10 procentų į Lietuvos Respublikos valstybės biudžetą planuojamų surinkti mokesčių metinės sumos. 2006 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatyme buvo numatyta surinkti 12 492,2 mln. Lt mokesčių, išlaidos palūkanoms už paskolas per 2006 m. sudarė 316,9 mln. Lt, t. y. 2,54 proc., limitas neviršytas.

- valstybės vardu prisiimti skoliniai įsipareigojimai už kintamą palūkanų normą turi sudaryti ne daugiau kaip 25 procentus visų valstybės vardu prisiimtų skolinių įsipareigojimų. Valstybės vardu prisiimti skoliniai įsipareigojimai už kintamą palūkanų normą 2006 m. pabaigoje sudarė 266,89 mln. Lt, t. y. 1,88 proc., valstybės vardu prisiimtų skolinių įsipareigojimų limitas neviršytas.

5. Skola (įsipareigojimai) valstybei

Vertinimas

1. Įsipareigojimai valstybei 2006 m. gruodžio 31 d. buvo 1 729,1 mln. Lt.

2. Didžiausią negrąžintų paskolų dalį sudaro paskolos, suteiktos iki 2000 metų (negrąžinta skolos dalis sudaro 1 316,2 mln. Lt, arba 60,8 proc. bendros negrąžintos skolos sumos). Negrąžintų paskolų dalį už 503,5 mln. Lt Finansų ministerija priskyrė 5 ir 4 rizikos grupėms, kurių sugrąžinimas valstybei gali sukelti papildomų išlaidų.

¹⁸ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2005-06-01 nutarimas Nr. 602 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės vidutinės trukmės skolinimosi politikos krypties aprašo patvirtinimo“.

Skoliniai įsipareigojimai valstybei 2006 m. gruodžio 31 d. buvo 1 729,1 mln. Lt, iš jų:

- negražinta paskolų, suteiktų iš valstybės vardu pasiskolintų lėšų, dalis – 1 374 mln. Lt;
- ūkio subjektų, už kuriuos Finansų ministerija įvykdė skolinius įsipareigojimus (skola Finansų ministerijai), negražinta paskolų dalis – 355,1 mln. Lt.

Dėl laiku negražintų paskolų ūkio subjektams priskaičiuota 168,3 mln. Lt palūkanų ir delspinigių.

Paskolos su valstybės garantija 2006 m. gruodžio 31 d. sudarė 791,4 mln. Lt.

Skolinių įsipareigojimų kreditoriams pasiskirstymas:

Pagal paskolų rizikos grupes. Skolininkai, kurie gavo paskolas iš paskolų, gautų valstybės vardu, ir paskolas su valstybės garantija, pagal finansų ministro nustatyta tvarką¹⁹ suskirstyti į rizikos grupes.

4 lentelė. Skolininkų ir skolos (negražintos paskolos dalies) pasiskirstymas pagal skolos rizikos grupes 2006-12-31 (tūkst. Lt)

	Negražinta skolos (paskolos) dalis pagal paskolų rizikos grupes									
	5 rizikos grupė		4 rizikos grupė		3 rizikos grupė		2 rizikos grupė		1 rizikos grupė	
	skč.	suma	skč.	suma	skč.	suma	skč.	suma	skč.	suma
Paskolos iš valstybės vardu pasiskolintų lėšų	19	191814,7	12	143389,3	7	2785,7	41	1014231,3	3	21776,8
Paskolos, gautos su valstybės garantija	4	5593,1	7	162729,5	1	32800,3	10	590230,7	0	0
Iš viso	23	197407,8	19	306118,8	8	35586,0	51	1604462,0*	3	21776,8
Iš viso be AB „Mažeikių nafta“ ir „Sodros“ paskolų	23	197407,8	19	306118,8	8	35586,0	49	311495,7	3	21776,8

Pastaba.* Bendroje sumoje 1 292 966,3 tūkst. Lt (2 rizikos grupė) sudaro AB „Mažeikių nafta“ ir „Sodrai“ suteiktos paskolos negražinta dalis.

Šaltinis – Finansų ministerijos tvarkomi Suteiktų paskolų iš valstybės vardu pasiskolintų lėšų ir Valstybės garantijų kreditoriams žiniaraščiai.

503,5 mln. Lt sudaro 5 ir 4 rizikos grupėms priskirtos skolos, kurių sugražinimas valstybei gali sukelti papildomų išlaidų.

Pagal paskolų gavimo (skolos atsiradimo) metus. Pastaraisiais metais, taip pat ir 2006-aisiais, paskolos su valstybės garantija ūkio subjektams nebuvo teikiamos, taip pat nebuvo suteikta ir naujų paskolų iš valstybės vardu pasiskolintų lėšų (išskyrus paskolas, numatytas investiciniams projektams (programoms) finansuoti) ir buvo vykdomi ankstesniais laikotarpiais pasirašytų paskolų sutarčių numatyti lėšų išėmimai.

¹⁹ Finansų ministro 1999-04-14 įsakymas Nr. 96 „Dėl Paskolų ir įsipareigojimų grupavimo taisyklių“.

Didžiausią negrąžintų paskolų dalį sudaro paskolos, suteiktos iki 2000 metų – bendra negrąžinta skolos dalis sudaro 1 316,2 mln. Lt. Didžiąją šių paskolų dalį sudaro 4 ir 5 rizikos grupėms priskirtos paskolos.

Įvertinus tai, tikėtina, kad apie 40,6 mln. Lt paskolų teks dengti (per paskolų grąžinimo laikotarpį) skolintomis arba valstybės lėšomis. Įvertinus ankstesnių metų tendencijas, valstybei gali tekti grąžinti ir ūkio subjektų, gavusių paskolas su valstybės garantija, skolos dalį, tai, tikėtina, gali sudaryti apie 77,2 mln. Lt (per paskolų grąžinimo laikotarpį). Bendra numatoma padengti valstybės lėšomis suma – 117,8 mln. Lt (40,6 mln. Lt + 77,2 mln. Lt).

Vertinant ankstesnių metų patirtį, taip pat tikėtina, kad skolininkai, už kuriuos Finansų ministerija (valstybė) jau yra sumokėjusi kreditoriams, negrąžins dalies skolos valstybei. Valstybės kontrolės apskaičiavimu, valstybė gali neatgauti iš skolininkų dar apie 275,2 mln. Lt.

6. Skolų valstybei pripažinimas beviltiškomis

Vadovaudamasi Valstybės skolos įstatymo²⁰ ir Vyriausybės nutarimo²¹ nuostatomis, Vyriausybė jau kelerius metus²² (nuo 2002 m.) pripažįsta paskolas ar jų dalį beviltiškomis.

Iš viso per 2002-2006 m. buvo pripažintos beviltiškomis ir nurašytos 276 ūkio subjektams suteiktos paskolos, skolos ar jų negrąžintos dalys už 411 mln. Lt, iš jų per 2006 metus – už 142,7 mln. Lt.

Iki 2007 m. liepos mėn. teisės aktais nebuvo nustatytos tvarkos, kad PVM bei kitų mokesčių permokos ūkio subjektams grąžinamos tik po to, kai jie atsiskaito su valstybe dėl negrąžintų paskolų. Atsižvelgiant į Valstybės kontrolės siūlymus, buvo priimtas Mokesčių administravimo įstatymo pakeitimo ir papildymo įstatymas²³, kuriuo nustatyta, kad tuo atveju, kai mokesčių mokėtojas turi laiku negrąžintų skolų valstybei pagal paskolas iš valstybės vardu pasiskolintų lėšų ar pagal paskolas, dėl kurių kreditoriams suteikta valstybės garantija, permokėtos mokesčių sumos, kurios lieka iš šių sumų padengus mokestinę nepriemoką, naudojamos minėtoms skoloms dengti finansų ministro nustatyta tvarka. Taip pat, finansų ministro įsakymu²⁴ atitinkamai iš dalies pakeistos ir papildytos Muitinės administruojamų mokesčių permokos įskaitymo kitų mokesčių nepriemokai padengti, taip pat kitų mokesčių permokos įskaitymo muitinės administruojamų mokesčių nepriemokai padengti taisyklės.

²⁰ Lietuvos Respublikos valstybės skolos įstatymas, 2005-06-16 Nr. X-251, 11 str. 1 d. 1, 4 ir 6 p. ir 2 d.

²¹ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001-10-19 nutarimas Nr. 1249 „Dėl paskolų arba skolų, pripažintų beviltiškomis, nurašymo, apskaitos ir revizavimo taisyklių patvirtinimo“.

²² Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimai: 2002-06-13 Nr. 893, 2002-12-20 Nr. 2028, 2003-05-27 Nr. 649, 2003-12-16 Nr. 1603, 2004-04-06 Nr. 367, 2004-07-07 Nr. 854, 2005-01-13 Nr. 19, 2006-02-02 Nr. 116, 2006-12-20 Nr. 1297.

²³ Lietuvos Respublikos mokesčių administravimo įstatymo 2, 12, 13, 15, 25, 33, 37, 38, 66, 76, 77, 78, 80, 81, 84, 87, 89, 93, 97, 100, 101, 104, 105, 108, 113, 117, 118, 128, 130, 132, 133, 135, 141, 142, 164, 165 straipsnių ir priedo pakeitimo bei papildymo ir įstatymo papildymo 133-1 straipsniu įstatymas, 2007-07-03 Nr. X-1249.

²⁴ Finansų ministro 2007-08-01 įsakymas Nr. 1K-230 „Dėl finansų ministro 2004 m. gegužės 24 d. įsakymo Nr. 1K-199 „Dėl Muitinės administruojamų mokesčių permokos įskaitymo kitų mokesčių nepriemokai padengti, taip pat kitų mokesčių permokos įskaitymo muitinės administruojamų mokesčių nepriemokai padengti taisyklių patvirtinimo“ pakeitimo“.

7. Kiti valstybės įsiskolinimai ir įsipareigojimai

Be tiesioginių valstybės įsiskolinimų ir įsipareigojimų, apibrėžtų Valstybės skolos įstatyme, valstybė turi kitų įsiskolinimų, neapibrėžtųjų įsipareigojimų.

Apyskaitos aiškinamajame rašte nurodyta, kad Finansų ministerijos apskaitomi valstybės įsipareigojimai, kurie neįtraukiami į valstybės skolą, 2006 m. gruodžio 31 d. sudarė 1 945,9 mln. Lt (bendra tokių įsipareigojimų suma buvo – 6 100,2 mln. Lt, iki 2007 m. pradžios gražinta (padengta) 4 154,3 mln. Lt). Tai daugiausia įsipareigojimai, kuriuos prisiėmė valstybė gyventojų santaupoms atkurti bei kompensacijoms už valstybės išperkama žemę ir turtą sumokėti. Tokių įsipareigojimų padengimo terminas – iki 2012 metų. Jie dengiami valstybės pinigiais ištekliais.

Apyskaitos aiškinamajame rašte nėra atskleista informacija apie Lietuvos Respublikos įsipareigojimus tarptautinėms finansų organizacijoms ir kitoms tarptautinėms institucijoms.

Pažymėtina, kad Lietuvos Respublikos teisės aktai nereikalauja, kad Apyskaitoje būtų nurodyti valstybės pagrindiniai neapibrėžtieji įsipareigojimai ir fiskaliniai pavojai (rizikos veiksniai) valstybės finansams. Finansų ministerija iki šiol kartu su valstybės biudžeto dokumentais (tiek su biudžeto projektu, tiek su valstybės biudžeto įvykdymo apyskaita) nenurodo pagrindinių sąlyginių (neapibrėžtųjų) valstybės įsipareigojimų, taip pat nenurodomi pagrindiniai fiskaliniai pavojai (rizikos veiksniai) valstybės finansams. Iki šiol nepatvirtinti viešojo sektoriaus apskaitos ir finansinės atskaitomybės standartai, reglamentuojantys įsiskolinimus ir neapibrėžtuosius įsiskolinimus.

II DALIS. VALSTYBĖS SKOLOS VALDYMAS

Valstybės kontrolė 2007 m. atliko skolos valstybės vardu valdymo strategijos ir valstybės piniginių išteklių (tarp jų ir skolintų lėšų) valdymo 2006 m. efektyvumo vertinimą²⁵. Šioje ataskaitoje teikiame apibendrintus pastebėjimus dėl valstybės skolos valdymo 2006 metais.

Pastebėjimai:

1. Valstybės skolos valdymo strategija. Svarbiausios Vyriausybės vidutinės trukmės skolinimosi politikos kryptys, kuriomis turi būti vadovaujama Vyriausybei skolinantis, valdant įsipareigojimus, prisiimtus valstybės vardu pagal paskolų sutartis, išleidžiant Vyriausybės vertybinius popierius, taip pat pagal kitus įsipareigojamuosius skolos dokumentus vidutinės trukmės laikotarpiu (iki 2008 m. gruodžio 31 d.) yra:

- Vyriausybės skolinimosi poreikį finansuoti litais ir eurais arba kita valiuta, kuri būtų keičiama į litus ar eurus taikant išvestines finansines priemones.
- mažinti valstybės vardu prisiimtus skolinius įsipareigojimus tomis užsienio valiutomis, kurių kurso kitimas lito ir euro atžvilgiu galėtų sukelti nepageidaujamus skolos valdymo išlaidų svyravimus.
- Vyriausybės skolinimosi poreikį daugiausia finansuoti išleidžiant Vyriausybės vertybinius popierius (toliau – VVP) vidaus ir užsienio rinkose.
- tiek vidaus, tiek užsienio rinkose išleidžiamus VVP koncentruoti į dideles emisijas, didinant jų likvidumą.
- valstybės piniginių išteklių srautams subalansuoti naudoti valstybės išdo vekselius, kredito linijas, atpirkimo sandorius ir kitas trumpalaikio skolinimosi priemones.

Šaltinis – Lietuvos Respublikos Vyriausybės vidutinės trukmės skolinimosi politikos kryptių aprašas²⁶

Vyriausybė 2006 metais įgyvendino numatytą skolinimosi politiką. Teisės aktuose nėra įtvirtinto siekio mažinti valstybės skolą arba optimalaus lygio, kuris neturėtų būti viršijamas²⁷. Pagal Lietuvos konvergencijos 2006 m. programą, prognozuojamas žymus skolos mažėjimas 2009 metais (nuo 19,0 iki 17,7 proc. nuo BVP), tačiau atkreipėme dėmesį į Europos Komisijos pastabą, kad Lietuvos konvergencijos 2006 m. programoje numatytus biudžeto tikslus pasiekti po 2008 metų gali būti sudėtinga²⁸. Be to, mūsų nuomone, vidutinės trukmės valstybės skolinimosi kryptių siektini rodikliai galėtų būti konkretesni (pavyzdžiui, skolos santykis su BVP, mokesčių pajamomis; skolos valdymo išlaidų santykis su BVP, mokesčių pajamomis; valstybės investicijų, kurioms finansuoti naudojamos valstybės vardu skolintos lėšos, sukurtos pridėtinės vertės santykis su skolinimosi išlaidomis).

²⁵ Valstybinio audito ataskaita „Valstybės skolos valdymas“, 2007-07-30 Nr. VA-60-5P-12.

²⁶ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2005-06-01 nutarimas Nr. 602 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės vidutinės trukmės skolinimosi politikos kryptių aprašo patvirtinimo“.

²⁷ Kai kurios šalys (Suomija, Kanada, Ukraina), nustatydamos ilgalaikes valstybės skolinimosi strategijas, įvertino šalies ekonominę būklę ir nustatė optimalų skolos lygį, kurį viršijus gali kilti pavojus viešojo sektoriaus finansų tvarumui.

²⁸ Economic assessment of the Convergence Programme of Lithuania (Update of December 2006) Brussels, 27 February 2007, ECFIN G3 (2007) REP50888-EN.

5 lentelė. Valdžios sektoriaus skola (proc. nuo BVP) 2005–2009 m.

Metai	2005	2006	2007	2008	2009
Rodiklis	18,7	18,4	19,2	19,0	17,7

Šaltinis – Lietuvos konvergencijos 2006 metų programa

2. Skolinimosi poreikis ir valstybės piniginių išteklių valdymas. Jeigu skolintos lėšos yra efektyviai investuojamos ir nepatiriama išorės sukrėtimų, tai ir gana aukštas valstybės skolos lygis nekelia grėsmės ekonominiam stabilumui. Pastebėtina, kad didžiausią skolinimosi poreikį Lietuvoje sudaro lėšos biudžeto deficitui bei skoloms dengti, valstybės investicijoms skiriama tik nedidelė dalis skolintų lėšų: 2006 m. valstybės skolinimosi poreikis sudarė 5 412,4 mln. Lt, iš jų investicijoms buvo planuojama skirti 80,9 mln. Lt²⁹ (1,5 proc.).

6 lentelė. Vyriausybės skolinimosi poreikis 2006 metais (mln. Lt)

Iš viso	5412,4
Iš jų:	
Valstybės biudžeto deficitui	1747,0
Investicijoms iš skolintų lėšų	80,9
Skolos grąžinimui:	3584,5
Vidaus skolos grąžinimui:	1963,1
Užsienio skolos grąžinimui:	1621,4

Šaltinis – Finansų ministerijos Prognozavimo ir rizikų valdymo skyrius

Akivaizdu, kad kol valdžios sektoriaus biudžetas Lietuvoje bus nesubalansuotas (pagal Lietuvos 2006 metų konvergencijos programą valdžios sektoriaus biudžetą planuojama subalansuoti 2009 metais), didžiausią skolinimosi poreikį ir toliau sudarys valstybės biudžeto deficitui finansuoti reikalingos lėšos. Teisės aktai nenustato, kad subalansavus biudžetą, biudžeto perteklius būtų skiriamas valstybės skolai mažinti. Palūkanos už valstybės vardu prisiimtus įsipareigojimus pagal paskolų sutartis sudaro kasmet apie 0,5 mlrd. Lt, didžioji dalis skolintų lėšų naudojama reikmėms, kurios nesukuria ekonominės gražos, todėl, mūsų nuomone, turėtų būti siekiama išlaikyti esamą valstybės skolos lygį ar jį mažinti.

Mūsų nuomone, 2006 m. Finansų ministerijos vykdomas valstybės piniginių išteklių valdymas ir skolinimosi poreikio prognozavimas yra tobulintinas:

- Ministerija nepanaudojo visų galimybių grąžintinai naudoti valstybės pinigų fonduose esamas laikinai laisvas lėšas: iš Rezervinio (stabilizavimo) fondo buvo pasiskolinta 369,4 mln. Lt (t. y. 80,6 mln. Lt mažiau nei buvo leista Vyriausybės³⁰);
- Kai kuriais atvejais ministerijos skolintų lėšų sąskaitose laikinai laisvos lėšos (nuo 4 iki 100 mln. Lt) buvo pakankamai ilgą laiką neinvestuojamos;

²⁹ Taip pat valstybės investicijos yra finansuojamos iš valstybės biudžeto, kurio deficitas dengiamas skolintomis lėšomis.

³⁰ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2006-02-13 nutarimas Nr. 143 „Dėl Rezervinio (stabilizavimo) fondo lėšų skyrimo pensijų sistemos reformai finansuoti ir fondo lėšų naudojimo (grąžintinai) valstybės turtiniams įsipareigojimams, susijusiems su valstybės skola, vykdyti“.

- Ministro įsakymu sudaryta komisija sprendimams dėl Vyriausybės skolinimosi valstybės vardu ir su skolinantis prisiimtų įsipareigojimų valdymu susijusių paslaugų pirkimui, tačiau ši komisija nesvarstė Vyriausybės 2006 metų skolinimosi programos, kuri teikiama kartu su einamųjų metų Valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo projektu. Pastebėjome, kad šioje programoje nepateikiama išsami informacija apie planuojamo Vyriausybės skolinimosi poreikio struktūrą;
- Nepatvirtinta tvarka, reglamentuojanti valstybės piniginių išteklių prognozavimą, valdymą bei atskaitingumą, todėl yra rizika, kad piniginių išteklių srautų prognozės, darančios įtaką skolinimosi poreikiui ir laikinai laisvų valstybės piniginių išteklių investavimui, nėra patikimos ir operatyvios;
- Valstybės biudžeto deficitui finansuoti į valstybės biudžeto sąskaitą iš skolintų lėšų sąskaitos pervesta 40,6 mln. Lt daugiau negu faktinis valstybės biudžeto deficitas.

3. Valstybės skolos rizikų valdymas. Finansų ministerija iš esmės užtikrina pagrindinių valstybės skolos rizikų valdymą:

- trumpalaikių įsipareigojimų – 2006 m. pabaigoje trumpalaikiai įsipareigojimai sudarė 6,36 proc. visos skolos;
- palūkanų normų kitimo – 2006 m. pabaigoje skoliniai įsipareigojimai už kintamą palūkanų normą sudarė 1,9 proc. nuo visų valstybės vardu prisiimtų skolinių įsipareigojimų;
- valiutų kursų kitimo – 2006 m. pabaigoje skola litais ir eurais sudarė 98,8 proc. (81 proc. eurais ir 17,8 proc. litais).

Tačiau atkreipėme dėmesį, kad Finansų ministerija:

- nenaudoja įsigyto ir nuo 2004 m. planuojamo naudoti stochastinio simuliacinio modelio rinkos rizikai prognozuoti ir valdyti;
- neatlieka skolos struktūros testų, modeliuojant ekonominius ir finansinius sukrėtimus, nuo kurių valstybė yra potencialiai neapsaugota;
- nepakankamai atskleidžia ir vertina galimų neapibrėžtų įsipareigojimų ir fiskalinių pavojų įtaką valstybės skolai.

4. Finansų ministerijos programos „Skolos valstybės vardu valdymas“ vykdymas 2006 metais. Programos priemonės atitinka Finansų ministerijos vykdomas funkcijas valstybės skolos valdymo ir skolinių įsipareigojimų administravimo srityje ir, įgyvendinant šias priemones, galima pasiekti programos tikslus. Tačiau, mūsų nuomone, priemonės nėra konkrečios; taip pat turėtų būti tobulinamas atsiskaitymas už jų vykdymą. Vertinimo kriterijai nesuteikia pakankamai informacijos apie Programos tikslų ir uždavinių įgyvendinimą.

2006 m. Programai vykdyti patvirtinta 610,6 mln. Lt asignavimų, panaudota 325,1 mln. Lt.

7 lentelė. Programos 2006 m. valstybės biudžeto asignavimų panaudojimas (tūkst. Lt)

Asignavimai programai vykdyti	Numatyta	Faktiškai panaudota	Skirtumas
Palūkanoms už valstybės skolą mokėti, iš viso:	574826	316913,7	257912,3
Išlaidoms, susijusioms su valstybės skolos tvarkymu	35778	8142,4	27635,6
Iš jų:			
komandiruotės, ryšio ir kitos išlaidos	92	15,5	76,5
mokesčiams už teikiamą finansinę informaciją ir finansines paslaugas sumokėti	4217	2842,3	1374,7
kitos paslaugos	7364	2254,1	5109,9
išankstinio grąžinimo mokesčiai, valiutų kursų skirtumai	24105	3030,5	21074,5
Iš viso	610604	325056,1	285547,9

Šaltinis – Finansų ministerija

Programai vykdyti buvo panaudota mažiau nei planuota, kadangi nesant aiškaus pardavimo kainos ir nominalios vertės skirtumo bei susikaupusių palūkanų už užsienyje išplatintus Vyriausybės vertybinius popierius apskaitos reglamentavimo, Finansų ministerija gautu Vyriausybės vertybinių popierių pardavimo kainos ir nominalios vertės skirtumu bei susikaupusiomis palūkanomis – 244,2 mln. Lt, kurie yra būsimų 10 metų išlaidos, sumažino programos kasines išlaidas. Be to, esant 553,9 mln. Lt mažesniai nei planuota valstybės biudžeto deficitui, sumažėjo Vyriausybės skolinimosi poreikis.

5. Skolos valstybės vardu valdymo informacinės sistemos. Valstybės skolos ir piniginių išteklių valdymo informacinės sistemos yra tobulintinos: valstybės skolos ir piniginių išteklių valdymas bei srautų prognozavimas reikalauja daug rankų darbo ir papildomų kontrolės procedūrų, didina klaidų tikimybę, laiku nesuteikia reikiamos informacijos. Šiuo metu valstybės skolos valdymo informacinės sistemos yra modernizuojamos diegiant naują Valstybės biudžeto, apskaitos ir mokėjimų sistemos (VBAMS) posistemį.

Rekomendacijos:

Vyriausybei pasiūlėme periodiškai peržiūrėti valstybės vidutinės trukmės skolos valdymo strategiją, atnaujinant skolos valdymo tikslus ir siektinus rodiklius; apsvarstyti galimybę teisės aktuose įtvirtinti nuostatą, kad viršplaninės valstybės biudžeto pajamos, gautos pasiekus nulinį valdžios sektoriaus balansą, skiriamos valstybės skolai mažinti.

Finansų ministerijai pasiūlėme:

- valdant valstybės piniginius išteklius ir prognozuojant skolintų lėšų poreikį, įvertinti visas galimybes panaudoti laikinai laisvas lėšas valstybės pinigų fonduose; paspartinti laikinai laisvų valstybės piniginių išteklių investavimą;
- tobulinti metinėje Vyriausybės skolinimosi programoje teikiamos informacijos atskleidimą; nustatyti, kad sprendimus dėl metinių skolinimosi poreikio rodiklių ir reikšmingų jų pasikeitimų priimtų finansų ministro sudaryta komisija;

- patvirtinti tvarką, reglamentuojančią valstybės piniginių išteklių valdymą ir prognozių sudarymą; tobulinti Skolinimosi poreikio apskaičiavimo taisykles.
- paspartinti skolos stochastinio simuliacinio modelio naudojimą ir nustatyti tvarką skolos struktūros testams atlikti, reguliariai juos naudoti;
- vertinti neapibrėžtus skolinius valstybės įsipareigojimus ir fiskalinius pavojus ir tinkamai atskleisti informaciją apie juos einamųjų metų valstybės biudžeto įvykdymo apyskaitos aiškinamajame rašte arba valstybės biudžeto projekto dokumentuose;
- ministerijos vykdomai programai „Skolos valstybės vardu valdymas“ įgyvendinti numatyti konkretnesnes priemones, tobulinti vertinimo kriterijus ir atsiskaitymą už priemonių vykdymą;
- tęsti valstybės skolos ir piniginių išteklių valdymo informacinių technologijų sistemos tobulinimą.

Pokyčiai po audito

Finansų ministerija parengė valstybinio audito ataskaitoje pateiktų rekomendacijų įgyvendinimo planą, kuriame pateikiamos priemonės rekomendacijoms įgyvendinti ir įgyvendinimo terminai iki 2009 m. sausio 1 d.

III DALIS. REKOMENDACIJŲ ĮGYVENDINIMAS

Vykdydamos Valstybės kontrolės rekomendacijas³¹ Vyriausybė ir Finansų ministerija pasiekė pažangą stiprinant valstybės skolos atskaitomybę ir gerinant apskaitą. Dalis rekomendacijų įvykdyta arba vykdoma:

8 lentelė. Informacija apie rekomendacijų įgyvendinimą

Rekomendacija	Vykdymas
1. Užtikrinti, kad būtų rengiamos ir Seimui teikiamos visos ataskaitos, kurios yra numatytos Valstybės skolos įstatyme.	Finansų ministro įsakymu ³² patvirtintos Suteiktų paskolų iš valstybės vardu pasiskolintų lėšų ir Suteiktų valstybės garantijų ataskaitų formos. Šios ataskaitos pateiktos Seimui kartu su 2006 m. valstybės biudžeto įvykdymo apyskaita. <i>Rekomendacija įgyvendinta</i>
2. Tinkamai atskleisti aiškinamajame rašte vidaus (vietos valdžios sektoriaus) skolos apskaičiavimo tvarką ir vietos valdžios sektoriaus skolos sudarymo šaltinius.	Vietos valdžios sektoriaus skolos skaičiavimai parodyti 2006 m. valstybės biudžeto įvykdymo apyskaitos aiškinamajame rašte. <i>Rekomendacija įgyvendinta</i>
3. Nustatyti aiškią valstybės skolos ataskaitų ankstesnių laikotarpių duomenų tikslinimo tvarką.	Finansų ministro įsakymu ³³ papildytos Valstybės skolos apskaičiavimo taisyklės, jose nustatyti atvejai, kada ir kaip tikslinami valstybės skolos ataskaitų ankstesnių laikotarpių duomenys. <i>Rekomendacija įgyvendinta</i>
4. Inicijuoti prieštaravimų tarp Biudžeto sandaros įstatymo (įstatymo 10 str., 3 d.), draudžiančio savo vardu skolintis ir prisiimti skolinius įsipareigojimus biudžeto asignavimų valdytojams ir jiems pavaldžioms biudžetinėms įstaigoms, ir kitų teisės aktų, numatančių skolinių įsipareigojimų prisiėmimą (Valstybės skolos įstatymas, Buhalterinės apskaitos įstatymas, Biudžetinių įstaigų buhalterinės apskaitos taisyklės ir pan.), pakeitimus – tai paaiškinti aplinkraščiuose ar teisės norminiuose aktuose.	Finansų ministro įsakymu ³⁴ iš dalies pakeistos Biudžetinių įstaigų buhalterinės apskaitos taisyklės, patvirtintos finansų ministro 2001-03-16 įsakymu Nr.70. Jos reglamentuoja biudžetinių įstaigų lizingo (finansinės nuomos) buhalterinę apskaitą. Finansų ministerija ³⁵ informavo Valstybės kontrolę, kad artimiausiu metu biudžeto asignavimų valdytojai bus informuoti dėl būtinumo laikytis Biudžeto sandaros įstatymo 10 str. 3 dalyje nustatyto reikalavimo. Įvertinus audito metu gautą informaciją nustatyta, kad iš valstybės biudžeto išlaikomų įstaigų įsipareigojimai, išsigyjant turtą lizingo (finansinės nuomos) būdu, per 2006 m. nežymiai sumažėjo (nuo 5 523,7 tūkst. Lt metų pradžioje iki 5 396,0 tūkst. Lt metų pabaigoje). Tačiau, remiantis Finansų ministerijos duomenimis, 11 biudžetinių įstaigų, nepaisant Biudžeto sandaros įstatymo nuostatos, draudžiančios biudžeto asignavimų valdytojams ir jiems pavaldžioms biudžetinėms įstaigoms prisiimti skolinius įsipareigojimus, 2006 m. pasirašė sutarčių dėl lizingo (finansinės nuomos) už 3 553,2 tūkst. Lt. Didžiausios tokių sutarčių vertės: 1816,1 tūkst. Lt – Valstybinė maisto ir veterinarijos tarnyba, 633,4 tūkst. Lt – Vilniaus universitetas, 499,4 tūkst. Lt – Lietuvos olimpinis sporto centras. Valstybės kontrolė 2006-06-06 sprendimu Nr. SP-6 „Dėl teisės aktų pažeidimų Lietuvos Respublikos švietimo ir mokslo ministerijoje“ švietimo ir mokslo ministrui nurodė ministerijai pavaldžios įstaigos (Žemaitijos kolegijos) pažeidimus, išgijus lizingo (finansinės nuomos) būdu turtą ir įpareigojo švietimo ministrą pažeidimus padariusius asmenis traukti tarnybinėn (drausminėn) atsakomybėn. <i>Rekomendacijos įgyvendinimas stebimas</i>

³¹ Rekomendacijos ir nustatyti trūkumai pateikti Valstybės kontrolės Išvadoje dėl 2005 metų valstybės skolos ataskaitų ir valstybinio audito ataskaitoje „Dėl 2005 metų valstybės skolos ataskaitų vertinimo“.

³² Finansų ministro 2006-09-06 įsakymas Nr. 1K-299 „Dėl Lietuvos Respublikos finansų ministro 2005 m. kovo 8 d. įsakymo Nr. 1K-068 „Dėl Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų įvykdymo suvestinės atskaitomybės formų patvirtinimo“ pakeitimo“.

³³ Finansų ministro 2007-02-23 įsakymas Nr. 1K-061 „Dėl finansų ministro 2004 m. gegužės 14 d. įsakymo Nr. 1K-189 „Dėl valstybės skolos apskaičiavimo taisyklių patvirtinimo“ pakeitimo“.

³⁴ Finansų ministro 2006-12-29 įsakymas Nr. 1K-436 „Dėl Lietuvos Respublikos finansų ministro 2001 m. kovo 16 d. įsakymo Nr. 70 „Dėl biudžetinių įstaigų buhalterinės apskaitos tvarkos patvirtinimo“ pakeitimo“.

³⁵ Finansų ministerijos 2006-12-18 raštas Nr. (13.27-0301)-6K-0612432 „Dėl galimos valstybės skolos ir Biudžeto sandaros įstatymų normų kolizijos“.

<p>5. Prisiimant naujus valstybės išpareigojimus užtikrinti, kad valstybės skola nedidėtų didesniais tempais negu valstybės biudžeto pajamos ir BVP, ir atsižvelgti į skolinių išpareigojimų grąžinimo laikotarpius 2008 m., 2012 m. ir 2013 m.</p>	<p>Per 2006 m. valstybės skola padidėjo 12,5 proc., valstybės biudžeto pajamos – 20,5 proc., realus BVP – 7,5 proc., o nominalus BVP –15,2 proc. Rekomendacijos įgyvendinimas stebimas</p>
<p>6. Patikslinti valstybės skolos apskaičiavimo taisyklės ir savivaldybių skolinių išpareigojimų ir suteiktų garantijų bei paskolų ataskaitos formą.</p>	<p>Valstybės skolos apskaičiavimo taisyklės ir savivaldybių skolinių išpareigojimų ir suteiktų garantijų bei paskolų ataskaitos forma patikslintos finansų ministro įsakymu³⁶. Rekomendacija įgyvendinta</p>
<p>Neįvykdytos rekomendacijos, dėl kurių neįvykdymo buvo atkreiptas Vyriausybės dėmesys teikiant Išvadą dėl 2005 metų valstybės skolos ataskaitų</p>	
<p>1. Parengti viešojo sektoriaus apskaitos ir finansinės atskaitomybės standartus, reglamentuojančius išskolinimus ir neapibrėžtuosius išskolinimus, kartu su biudžeto dokumentais nurodyti pagrindinius sąlyginius (neapibrėžtuosius) valstybės išpareigojimus ir fiskalinius pavojus valstybės finansams. Siūlėme minėtą problemą spręsti nelaukiant, kol bus įgyvendintos viešojo sektoriaus buhalterinės apskaitos ir finansinės atskaitomybės sistemos reformos priemonės.</p>	<p>Standartai, reglamentuojantys išskolinimus ir neapibrėžtuosius išskolinimus, Finansų ministerijos nepatvirtinti ir nepradėti taikyti. Rekomendacijos įgyvendinimas stebimas</p>
<p>2. Nustatyti terminus, iki kada valstybės institucijos, administruojančios (atsakančios) skolų valstybei (valstybės institucijoms) išieškojimą, ir institucijos, išmokančios valstybės lėšas tretiesiems asmenims, turi sukurti duomenų apie valstybės skolininkus ir valstybės išmokamas lėšas sistemą ir ją taikyti praktikoje, prirėikus pakeisti teisės aktus ir parengti įstatymų pakeitimo projektus.</p>	<p>Atsižvelgdamas į Valstybės kontrolės rekomendaciją Seimas įpareigojo Vyriausybę iki 2006 m. rugsėjo 1 d. pateikti pasiūlymus, o prirėikus inicijuoti teisės aktų pakeitimus, kurie leistų valstybės institucijoms, vykdančioms išieškojimą (Valstybinei mokesčių inspekcijai, Muitinės departamentui, AB Turto bankui ir kitoms), keistis informacija apie valstybės skolininkus ir valstybės išmokamas lėšas, kad valstybės lėšos nebūtų išmokamos subjektams, kurie tuo pačiu metu yra skolingi valstybei ar valstybės institucijoms, ar apie išmokas būtų informuojamos išieškojimą vykdančios institucijos.</p> <p>2007 m. liepos 3 d. įstatymu³⁷ papildytas Mokesčių administravimo įstatymas ir atitinkamai finansų ministro įsakymu³⁸ iš dalies pakeistos ir papildytos Muitinės administruojamų mokesčių permokos įskaitymo kitų mokesčių nepriemokai padengti, taip pat kitų mokesčių permokos įskaitymo muitinės administruojamų mokesčių nepriemokai padengti taisyklės.</p> <p>Tačiau, kaip numatyta minėtuose teisės aktuose, iki šiol sutartys tarp Finansų ministerijos ir mokesčių administratorių nesudarytos. Taip pat nėra keičiamasi informacija tarp mokesčių administratorių ir AB Turto banko, administruojančio paskolas, valstybės garantijas ir kitus turtinius išpareigojimus pagal pavedimo sutartis su Finansų ministerija. Rekomendacijos įgyvendinimas stebimas</p>

Išvadą ir Išvados priedą parengė:

Valstybės kontrolės 6-ojo audito departamento direktorė Jolita Korzunienė, direktoriaus pavaduotojas Remigijus Pužauskas, vyriausiasis valstybinis auditorius Algirdas Karanauskas.

³⁶ Finansų ministro 2007-02-01 įsakymas Nr. 1K-028 „Dėl valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų įvykdymo ataskaitos sudarymo taisyklių patvirtinimo“.

³⁷ Lietuvos Respublikos mokesčių administravimo įstatymo 2, 12, 13, 15, 25, 33, 37, 38, 66, 76, 77, 78, 80, 81, 84, 87, 89, 93, 97, 100, 101, 104, 105, 108, 113, 117, 118, 128, 130, 132, 133, 135, 141, 142, 164, 165 straipsnių ir priedo pakeitimo bei papildymo ir įstatymo papildymo 133-1 straipsniu įstatymas, 2007-07-03 Nr. X-1249.

³⁸ Finansų ministro 2007-08-01 įsakymas Nr. 1K-230 „Dėl finansų ministro 2004 m. gegužės 24 d. įsakymo Nr. 1K-199 „Muitinės administruojamų mokesčių permokos įskaitymo kitų mokesčių nepriemokai padengti, taip pat kitų mokesčių permokos įskaitymo muitinės administruojamų mokesčių nepriemokai padengti taisyklių patvirtinimo“ pakeitimo“.