



LIETUVOS RESPUBLIKOS VALSTYBĖS KONTROLĖ

Lietuvos Respublikos Seimo
Biudžeto ir finansų komitetui ir
Audito komitetui

IŠVADA DĖL LIETUVOS RESPUBLIKOS 2011 METŲ VALSTYBĖS BIUDŽETO IR SAVIVALDYBIŲ BIUDŽETŲ FINANSINIŲ RODIKLIŲ PATVIRTINIMO ĮSTATYMO PROJEKTO

2010 m. lapkričio 15 d. Nr. VA-P-700-7-21
Vilnius

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

TURINYS

| | |
|--|-----------|
| Išvados rengimo pagrindas ir audito apimtis | 3 |
| Išvados | 5 |
| Siūlymai | 7 |
| Audito rezultatai | 8 |
| 1. Biudžeto projekto atitiktis teisės aktų reikalavimams | 8 |
| 2. Valstybės biudžeto pajamų prognozavimo vertinimas | 8 |
| 2.1. Valstybės biudžeto pajamų prognozės | 8 |
| 2.1.1. Pridėtinės vertės mokestis | 10 |
| 2.1.2. Akcizai | 13 |
| 2.1.3. Pelno mokestis | 15 |
| 2.1.4. Gyventojų pajamų mokestis | 16 |
| 2.1.5. Pajamos iš dividendų | 18 |
| 2.1.6. Pajamos iš mokesčio už valstybės turto naudojimą patikėjimo teise | 19 |
| 2.2. Įmokų į valstybės biudžetą, skirtų programoms finansuoti, planavimas | 20 |
| 3. Valstybės biudžeto asignavimų planavimo vertinimas | 21 |
| 3.1. Asignavimų dydis ir jo pokyčiai | 21 |
| 3.2. Asignavimų valdytojų lėšų poreikio planavimo vertinimas | 23 |
| 3.3. Didžiausio leistino darbuotojų skaičiaus reguliavimas | 24 |
| 3.4. Valstybės biudžeto specialiųjų tikslinių dotacijų poreikio savivaldybių biudžetams planavimo vertinimas | 26 |
| 4. Valstybės pinigų fondų sąmatų sudarymo vertinimas | 29 |
| 4.1. Privatizavimo fondo lėšų sąmatos projektas | 29 |
| 4.2. Rezervinio (stabilizavimo) fondo lėšų sąmatos projektas | 31 |
| 4.3. Valstybės įmonės Ignalinos atominės elektrinės eksploatavimo nutraukimo fondo lėšų sąmatos projektas | 32 |
| 5. Skolinimosi poreikis ir asignavimų skolos valdymui planavimo vertinimas | 34 |
| 5.1. 2011 m. skolinimosi poreikis | 34 |
| 5.2. Asignavimų skolos valdymui planavimas | 37 |
| 6. Strateginio planavimo vertinimas | 38 |

IŠVADOS RENGIMO PAGRINDAS IR AUDITO APIMTIS

Išvados rengimo pagrindas ir tikslai

Išvada dėl Lietuvos Respublikos 2011 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo projekto (toliau – Išvada) parengta vykdant Lietuvos Respublikos Seimo statuto 173 str. 1 d., nurodančią, kad Valstybės kontrolierius Seimo Biudžeto ir finansų komitetui ir Audito komitetui pateikia išvadą dėl valstybės biudžeto projekto.

Išvados tikslai:

- suteikti Seimo Biudžeto ir finansų bei Audito komitetams informaciją, reikalingą svarstant Lietuvos Respublikos 2011 m. valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo projektą (toliau – 2011 m. biudžeto projektas);
- padėti stiprinti viešojo administravimo subjektų atskaitingumą piliečiams, skatinti pateikiamos informacijos apie valstybės biudžeto pajamų prognozavimą ir planuojamų asignavimų panaudojimą viešumą ir skaidrumą;
- padėti atskleisti potencialias valstybės finansų valdymo problemas ir laiku jas spręsti, skatinti į rezultatus ir visuomenės poreikius orientuotą viešųjų finansų valdymą.

Audito apimtis ir metodai

Rengiant Išvadą buvo vertinama, ar:

- 2011 m. biudžeto projektas parengtas pagal teisės aktų reikalavimus, t. y. ar jame pateikti Biudžeto sandaros įstatymo¹ 18 str. nustatyti rodikliai ir kartu pateikti šio įstatymo 19 str. ir Fiskalinės drausmės įstatyme² numatyti dokumentai;
- prognozuojant valstybės biudžeto pajamas pakankamai įvertinti veiksniai, turintys įtakos jų dydžiui;
- asignavimai išlaidoms suplanuoti vadovaujantis teisės aktų reikalavimais;
- valstybės pinigų fondų lėšų planavimas yra pagrįstas;
- skolinimosi poreikis yra pagrįstas;
- asignavimų valdytojų strateginio planavimo procesas yra tinkamai organizuotas;
- vykdomos Valstybės kontrolės rekomendacijos dėl biudžeto planavimo proceso tobulinimo.

Pagal Seimo statutą Valstybės kontrolė Išvadą turi pateikti iki lapkričio 15 dienos. Vyriausybė, parengusi 2011 m. biudžeto projektą, pateikia jį Seimui ne vėliau kaip iki

¹ Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymas, 1990-07-30 Nr. I-430 (2003-12-23 įstatymo Nr. IX-1946 redakcija).

² Lietuvos Respublikos fiskalinės drausmės įstatymas, 2007-11-08 Nr. X-1316.

spalio 17 dienos, o Seimo posėdžių sekretoriatas biudžeto projekto kopiją perduoda Valstybės kontrolei ne vėliau kaip per tris darbo dienas. Laikas tarp 2011 m. biudžeto projekto gavimo ir Išvados pateikimo yra per trumpas, kad būtų galima įvertinti visą reikšmingą informaciją, pateiktą 2011 m. biudžeto projekte. Atsižvelgdami į tai, Išvadoje pateikiame pastabas tik dėl pasirinktų 2011 m. biudžeto projekto aspektų.

Makroekonominių rodiklių (BVP (toliau – bendrasis vidaus produktas), infliacija, nedarbo lygis, vidutinis darbo užmokestis ir kt.) prognozavimas ir pateiktos informacijos teisingumas nebuvo vertinamas.

Valstybės kontrolė nevertino 2011 m. biudžeto projekto aspektų, kurie priklauso politinio apsisprendimo sričiai.

Audito metu naudotasi informacija, pateikta kartu su 2011 m. biudžeto projektu, Finansų ministerijos internetiniame puslapyje skelbiamais 2010 m. valstybės biudžeto vykdymo duomenimis, kita Finansų ministerijos parengta pagalbine medžiaga, taip pat per susitikimus ir pokalbius su Finansų ministerijos atsakingais darbuotojais gauta informacija. Analizuojant makroekonominius rodiklius susipažinta su Lietuvos banko, kitų bankų ir kitų subjektų analitinėmis apžvalgomis apie Lietuvos makroekonominių rodiklių projekcijas.

Asignavimų valdytojų lėšų poreikio ir strateginio planavimo vertinimui remtasi Valstybės kontrolės 2010 metais atliekamų finansinių (teisėtumo) auditų rezultatais. Auditoriai teisėtumo požiūriu įvertino 33-jų valstybės institucijų ir įstaigų asignavimų 2011 metams poreikio planavimą, strateginio planavimo procesą ir programų sudarymą. Valstybės biudžeto specialiųjų tikslinių dotacijų lėšų 2011 metams poreikio skaičiavimą auditoriai įvertino septyniolikoje audituojamų savivaldybių.

IŠVADOS

1. 2011 m. biudžeto projektas atitinka Biudžeto sandaros įstatymo 18 ir 19 str. reikalavimus. Pateikta Fiskalinės drausmės įstatyme nustatyta informacija. Europos Sąjungos Ministrų Tarybos rekomendacijoms įgyvendinti gali prireikti papildomų priemonių (plačiau 8 psl.).
2. Finansų ministerijos taikomi mokestinių pajamų prognozavimo metodai ir procedūros nereglamentuotos. Ministerijos prognozuojami makroekonominiai rodikliai, lyginant su kitų ekspertų prognozėmis, yra panašūs (plačiau 8–10 psl.).
3. Prognozuojant pajamas iš pagrindinių mokesčių (pridėtinės vertės mokesčio, akcizų, pelno mokesčio ir gyventojų pajamų mokesčio), mūsų nuomone, įvertinti veiksniai, galintys turėti įtakos šių mokesčių surinkimui 2011 m., tačiau manome, kad pridėtinės vertės mokesčio ir akcizų prognozės yra pernelyg optimistinės. Ambicingam šių mokesčių plano vykdymui neigiamos įtakos gali turėti tai, kad dar nenustatytos mokesčių surinkimą gerinančios konkrečios priemonės ir jų įgyvendinimo terminai (plačiau 10–19 psl.).
4. 2011 m. institucijų ir įstaigų finansavimui asignavimai, palyginus su 2010 m., sumažinti, tačiau tam tikrais atvejais planuojamų asignavimų dydis galėtų būti patikslintas (plačiau 21–24 psl.).
5. Didžiausias leistinas darbuotojų skaičius, lemiantis asignavimų darbo užmokesčiui poreikį, tvirtinamas ne visoms biudžetinėms įstaigoms (plačiau 24–26 psl.).
6. Valstybės biudžeto specialiosios tikslinės dotacijos savivaldybių biudžetams tam tikrais atvejais galėtų būti mažesnės. Nustatyta atvejų, kai lėšų poreikis valstybinėms (valstybės perduotoms savivaldybėms) funkcijoms atlikti apskaičiuotas nesilaikant arba neesant patvirtintų metodikų (plačiau 26–29 psl.).
7. Dalį tiesioginių išmokų žemės ūkiui planuojama finansuoti skolintomis lėšomis, tačiau valstybės biudžete šios išlaidos, kurios savo esme atitinka valstybės biudžeto asignavimus, nenumatytos. Tai mažina biudžeto skaidrumą ir planuojamą valstybės biudžeto deficitą (plačiau 34–36 psl.).
8. Mūsų nuomone, asignavimų valstybės skolos valdymo išlaidoms planas yra įtemptas (plačiau 37–38 psl.).
9. Baigus gyventojų santaupų atkūrimo programą, šiam tikslui nepanaudotas Privatizavimo fondo lėšas planuojama grąžinti ne į šį fondą, o į valstybės biudžetą (plačiau 29–31 psl.).

10. Negalime patvirtinti Privatizavimo fondo lėšų sąmatos projekte planuojamų 38 mln. Lt išlaidų Vyriausybės patvirtintoms programoms įgyvendinti pagrįstumo, nes Finansų ministerija nepateikė lėšų poreikį pagrindžiančių dokumentų (plačiau 29–31 psl.).
11. 2011 m. biudžeto projekte nenumatytos priemonės, kuriomis būtų siekiama Rezerviniame (stabilizavimo) fonde suformuoti lėšų rezervą, kuris galėtų būti naudojamas susidarius ekstremalioms sąlygoms šalies ūkyje ar kilus grėsmei valstybės finansams (plačiau 31–32 psl.).
12. Negalime patvirtinti Ignalinos atominės elektrinės eksploatavimo nutraukimo fondo 2011 m. lėšų sąmatoje projektų finansavimui numatytų 3 mln. Lt, skirtų neigiamiems socialiniams ir ekonominiams padariniams regione sušvelninti, tikslingumo, kadangi nenustatyti vertinimo kriterijai, pagal kuriuos projektai gali būti pripažinti atitinkančiais finansuotinas priemones (plačiau 32–34 psl.).

SIŪLYMAI

Lietuvos Respublikos Vyriausybei

1. Įvertinti Išvadoje pateiktus planavimo vertinimo rezultatus ir patikslinti planuojamų asignavimų bei valstybės biudžeto specialiųjų tikslinių dotacijų savivaldybių biudžetams dydį (4, 6 ir 8 išvados).
2. Numatyti, kad baigus gyventojų santaupų atkūrimo programą, šiam tikslui nepanaudotos Privatizavimo fondo lėšos būtų grąžinamos ne į valstybės biudžetą, o į Privatizavimo fondą (9 išvada).
3. Siekiant atskleisti realų valstybės biudžeto vykdymo rezultatą, valstybės biudžeto asignavimuose planuoti visas (įskaitant išlaidas tiesioginėms išmokoms žemės ūkiui) valstybės biudžeto išlaidas (7 išvada)*.
4. Siekiant kontroliuoti darbuotojų skaičių ir optimizuoti asignavimus darbo užmokesčiui, didžiausią leistiną darbuotojų skaičių tvirtinti visoms biudžetinėms įstaigoms. Esant būtinybei, keisti teisės aktus (5 išvada).

*Šis siūlymas buvo pateiktas Valstybės kontrolės 2010-09-30 išvadoje Nr. FA-P-700-3-80 „Dėl Lietuvos Respublikos 2009 metų valstybės skolos, suteiktų paskolų iš valstybės vardu pasiskolintų lėšų ir suteiktų valstybės garantijų ataskaitų“.

AUDITO REZULTATAI

1. Biudžeto projekto atitiktis teisės aktų reikalavimams

2011 m. biudžeto projektas atitinka Biudžeto sandaros įstatymo reikalavimus, taip pat pateikta Fiskalinės drausmės įstatyme nustatyta informacija.

2011 m. biudžeto projektas atitinka Biudžeto sandaros įstatymo nuostatas – jame pateikti šio įstatymo 18 straipsnyje nustatyti rodikliai ir 19 straipsnyje nustatyti dokumentai.

Vyriausybė pateikė Fiskalinės drausmės įstatymo 3 str. 4 d. 2 p. nustatytą informaciją – išvadą³ dėl 2011 m. biudžeto projekto finansinių rodiklių atitikties 2010-02-09 Europos Sąjungos Ministrų Tarybos rekomendacijai, skirtai Lietuvai, siekiant ištaisyti perviršinio valdžios sektoriaus deficito padėtį. Vyriausybė pažymi, kad 2011 m. biudžeto projektas vertinamas kaip pamatuotos rizikos visų Europos Sąjungos Ministrų Tarybos rekomendacijų įgyvendinimas, kuriam gali prireikti papildomų priemonių.

Parengtame 2011 m. biudžeto projekte numatyta, kad valstybės biudžeto pajamos sieks apie 17 015,7 mln. Lt, neįskaitant Europos Sąjungos ir kitos tarptautinės finansinės paramos lėšų (6 921,2 mln. Lt), o asignavimai viršys pajamas 2 397,2 mln. Lt.

Jeigu ambicingos mokesčių surinkimo užduotys nebūtų įvykdytos siekiant suvaldyti deficitą (kad valdžios sektoriaus deficitas neviršytų 5,8 proc. projektuojamojo 2011 m. BVP, atitinkančio Maastrichto biudžeto deficito kriterijaus skaičiavimo metodiką) 2011 m. biudžeto projekte numatyti saugikliai – įsipareigojimas asignavimų valdytojams vykdyti savo funkcijas per pirmus du 2011 metų ketvirčius neviršijant 46 proc. metinės asignavimų sumos, o per tris ketvirčius – neviršijant 67 proc. Jeigu nepavyktų surinkti planuojamų pajamų, numatyta alternatyva keisti 2011 metų biudžetą ir jame nustatyti papildomas priemones perviršiniam deficitui ištaisyti.

2. Valstybės biudžeto pajamų prognozavimo vertinimas

2.1. Valstybės biudžeto pajamų prognozės

Finansų ministerijos prognozuojami makroekonominiai rodikliai ir kitų ekspertų prognozuojami rodikliai yra panašūs. Ministerijos taikomi mokestinių pajamų prognozavimo metodai ir procedūros nereglamentuotos. Finansų ministerijos paaiškinimu, yra rengiamas kompleksinis teisės aktų, reglamentuojančių biudžeto rengimo sistemą, pakeitimas.

³ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2010-10-20 nutarimas Nr. 1513 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės išvados dėl 2011 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių įstatymo projekto atitikties 2010 m. vasario 9 d. Europos Sąjungos Ministrų Tarybos rekomendacijai, skirtai Lietuvai, siekiant ištaisyti perviršinio valdžios sektoriaus deficito padėtį“.

Vertinimo apribojimai. Finansų ministerijos taikomi mokestinių pajamų prognozavimo metodai ir procedūros neregamentuotos, todėl audito metu nevertinome prognozavimo procesų organizavimo ir prognozavimo metodų patikimumo. Finansų ministerijos paaiškinimu, yra rengiami kompleksiniai teisės aktų, reglamentuojančių biudžeto sudarymą ir vykdymą, pakeitimai.

Biudžeto pajamų tendencijų ir struktūros apžvalga. 2011 m. į valstybės biudžetą planuojama gauti 17 015,7 mln. Lt pajamų (be Europos Sąjungos ir kitos tarptautinės finansinės paramos lėšų), t. y. beveik trečdaliu (3 637,7 mln. Lt) daugiau negu suplanuota 2010 m. Numatoma, kad pajamų iš mokesčių į valstybės biudžetą 2011 m. turėtų įplaukti 29 proc., o kitų pajamų (įskaitant pajamas iš sandorių su materialiuoju ir nematerialiuoju turtu ir finansinių įsipareigojimų prisiėmimo) – 15 proc. daugiau, negu 2010 m. Planuojama, kad 2011 m. pajamos iš mokesčių sudarys 88,2 proc. valstybės biudžeto pajamų, t. y. 1,3 proc. daugiau, negu numatyta 2010 m. (žr. 1 lentelę).

1 lentelė. Valstybės biudžeto (VB)* pajamų struktūra ir jos pokyčiai

| Rodikliai | 2010 m. | | | 2011 m. planas | | Palyginimas su 2010 m. planu | |
|--|------------------|---------------------------|------------------|----------------|---------------------------|------------------------------|---------|
| | Planas (mln. Lt) | Dalis VB pajamose (proc.) | Faktas** (proc.) | (mln. Lt) | Dalis VB pajamose (proc.) | (mln. Lt) | (proc.) |
| Mokesčiai | 11 632,9 | 86,9 | 91,9 | 15 008,9 | 88,2 | +3 376,0 | +29,0 |
| Iš jų pagrindiniai mokesčiai: | 11 120,8 | 83,1 | - | 14 422,0 | 84,8 | +3 301,1 | +29,7 |
| <i>GPM</i> | 877,8 | 6,6 | 84,1 | 1 407,7 | 8,3 | +529,9 | +60,4 |
| <i>PM</i> | 907,7 | 6,8 | 90,7 | 1 178,6 | 6,9 | +270,9 | +29,8 |
| <i>PVM</i> | 6 077,9 | 45,4 | 104,6 | 8 259,2 | 48,5 | +2 181,3 | +35,9 |
| <i>Akcizai</i> | 3 257,4 | 24,4 | 73,7 | 3 576,5 | 21,0 | +319,0 | +9,8 |
| Iš jų kiti mokesčiai | 512,0 | 3,8 | 78,2 | 586,9 | 3,4 | +74,9 | +14,6 |
| Kitos pajamos (įskaitant pajamas iš turto ir finansinių įsipareigojimų prisiėmimo) | 1 745,2 | 13,1 | 81,2 | 2 006,8 | 11,8 | +261,6 | +15,0 |
| Iš viso VB pajamos | 13 378,1 | 100 | 90,5 | 17 015,7 | 100 | +3 637,7 | +27,2 |
| * Be Europos Sąjungos ir kitos tarptautinės finansinės paramos lėšų | | | | | | | |
| ** Metinio vykdymo 2010-11-01 duomenys | | | | | | | |
| Šaltinis – Finansų ministerija ir Valstybės kontrolė | | | | | | | |

84,8 proc. valstybės biudžeto pajamų sudaro pajamos iš keturių pagrindinių mokesčių: pridėtinės vertės mokesčio (toliau – PVM), akcizų, pelno mokesčio ir gyventojų pajamų mokesčio (toliau – GPM). Atkreipiame dėmesį, kad 2011 m. valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių apžvalgoje nepateikta informacija apie 2011 m. prognozuojamus valstybės biudžeto netekimus dėl PVM, GPM ir pelno mokesčio lengvatų. Minėtoje apžvalgoje taip pat nepateikta informacija apie kartu su 2011 m. biudžeto projektu teikiamų teisės aktų pakeitimų įtaką

(poveikį) valstybės biudžeto pajamoms (ši informacija pateikta teisės aktų projektų aiškinamuosiuose raštuose).

Atsižvelgdami į tai, kad pajamų prognozės yra rengiamos atsižvelgiant į makroekonominių rodiklių kitimo tendencijas, pateikiame Finansų ministerijos ir kitų ekspertų prognozuojamus pagrindinius makroekonominius rodiklius (žr. 2 lentelę).

2 lentelė. Pagrindinių makroekonominių rodiklių prognozės

| Rodiklis | Metai | AB SEB bankas | AB „Swedbank“ | Lietuvos bankas | Tarptautinis valiutos fondas | Finansų ministerija |
|---|---------|---------------|---------------|-----------------|------------------------------|---------------------|
| BVP veikusiomis kainomis (mln. Lt) | 2010 m. | 93 396 | 93 124 | | | 95 710 |
| | 2011 m. | 98 066 | 96 876 | | | 98 793 |
| Realaus BVP (to meto kainomis) pokyčiai (proc.) | 2010 m. | 1,0 | 0,5 | 0,5 | 1,3 | 1,6 |
| | 2011 m. | 4,0 | 3,0 | 3,1 | 3,1 | 2,8 |
| Vidutinis darbo užmokestis bruto (Lt) | 2010 m. | 2 097,1 | | | | 1 967,7 |
| | 2011 m. | 2 170,5 | | | | 2 003,3 |
| Nedarbo lygis (proc.) | 2010 m. | 16,5 | 17,0 | 17,9 | 18,0 | 17,9 |
| | 2011 m. | 16,0 | 15,5 | 16,5 | 16,0 | 16,2 |
| Vartotojų kainų indekso (VKI) pokytis (vidutinis metinis) | 2010 m. | 1,0 | 1,0 | 1,2 | 1,0 | 1,1 |
| | 2011 m. | 2,0 | 1,0 | 2,3 | 1,3 | 1,8 |
| Šaltinis – AB SEB bankas, AB „Swedbank“, Lietuvos bankas, Tarptautinis valiutos fondas, Finansų ministerija | | | | | | |

Finansų ministerijos 2011 m. makroekonominių rodiklių prognozės yra panašios, palyginus su kitų ekspertų prognozėmis.

2.1.1. Pridėtinės vertės mokestis

Pagrindinis veiksnys, galintis turėti neigiamos įtakos 2011 m. valstybės biudžeto PVM pajamoms – pavėluotai pradėtos taikyti papildomos mokesčių administravimo gerinimo priemonės, kuriomis tikimasi iš šešėlinės ekonomikos gauti apie 780 mln. Lt PVM pajamų.

Didžiausią nacionalinio ir valstybės biudžeto pajamų dalį sudaro pajamos iš PVM. 2011 m. šio mokesčio į valstybės biudžetą planuojama gauti 8 259,2 mln. Lt, t. y. 36 proc. (2 181,3 mln. Lt) daugiau, negu suplanuota gauti 2010 m. Planuojama, kad 2011 m. PVM pajamos sudarys 48,5 proc. valstybės biudžeto pajamų, t. y. šio mokesčio dalis valstybės biudžete padidės 3,1 proc.

Prognozuojant PVM pajamas buvo atsižvelgiama į pajamų surinkimo tendencijas, galutinio vartojimo išlaidų ir PVM mokestinės bazės santykio dinamiką, PVM permokos ir nepriemokos pokyčius, lengvatų įtaką faktinėms pajamoms ir planuojamą efektyvesnį mokesčių administravimą.

PVM surinkimo tendencijos. Finansų ministerijos skaičiavimais 2010 m. PVM surinkimo planas bus viršytas apie 20 proc. ir į valstybės biudžetą numatoma gauti 1 243,1 mln. Lt

viršplaninių pajamų. Atsižvelgiant į 2010 m. dešimties mėnesių PVM surinkimo tendencijas (metinis planas įvykdytas – 104,6 proc.) ir įvertinus makroekonominių rodiklių perspektyvas, Finansų ministerijos lūkesčiai dėl viršplaninių pajamų yra pagrįsti.

PVM permokos ir nepriemokos pokyčiai. Finansų ministerija prognozuoja, kad per 2010 m. PVM permoka sumažės 31 mln. Lt ir bus 650 mln. Lt, o per 2011 m. sumažės dar 150 mln. Lt (2011-12-31 bus 500 mln. Lt). Faktiniai duomenys rodo, kad PVM permoka mažėjusi 2009 m., 2010 m. vėl pradėjo didėti, todėl tikėtina, kad 2010 m. pabaigoje PVM permoka viršys Finansų ministerijos prognozuojamą 650 mln. Lt dydį (teigiamas PVM permokos pokytis didina PVM pajamas, neigiamas – mažina).

PVM nepriemoka pagal Finansų ministerijos prognozę per 2011 m. padidės 100 mln. Lt (nuo 1 200 mln. Lt 2010 m. pabaigoje iki 1 300 mln. Lt 2011 m. pabaigoje). Atsižvelgiant į faktinius duomenis (per 2009 m. PVM nepriemoka padidėjo 372 mln. Lt, per 2010 m. tris ketvirčius – 279,2 mln. Lt) tikėtina, kad jos bus didesnis negu prognozuoja Finansų ministerija.

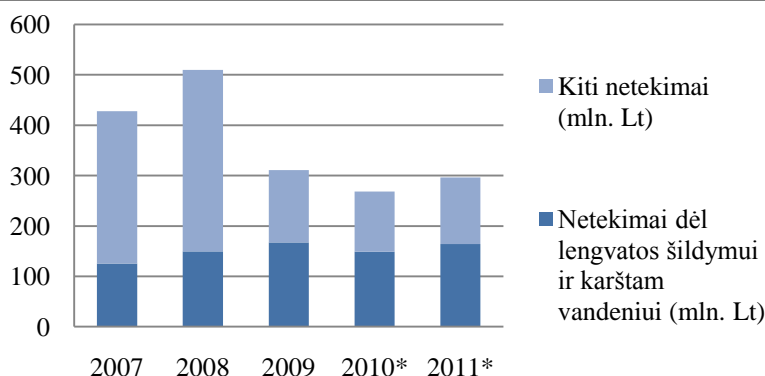
Jeigu bus pasiektas Vyriausybės tikslas⁴, kad deklaruotų PVM ir GPM nepriemokų dalis neviršytų 8 proc. visų deklaruotų PVM ir GPM sumų, tikėtina, kad PVM nepriemokos augimas 2011 m. gali būti pristabdytas ir jos neigiama įtaka bus mažesnė.

Netekimai dėl lengvatų. Finansų ministerijos prognozuojami valstybės biudžeto netekimai dėl iki 2011 m. pabaigos numatomų pratęsti lengvatinių PVM tarifų taikymo⁵ – 298,5 mln. Lt, t. y. 28 mln. Lt daugiau, negu 2010 m. (žr. 1 pav.). Didžiausią valstybės biudžeto netekimų dalį (55 proc.) sudaro netekimai dėl lengvatinio PVM tarifo, taikomo šilumos ir karšto vandens tiekimui. Numatoma, kad 2010 m. netekimai dėl minėtų lengvatų bus 148,7 mln. Lt, 2011 m. – 163,9 mln. Lt.

⁴ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2010-10-14 nutarimu Nr. 1448 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2011 metų veiklos prioritetų“ patvirtintoje Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2011 metų veiklos prioritetų įgyvendinimo pažangos lentelėje nurodyto prioriteto „Finansinė konsolidacija ir euras“ krypties „mokesčių administravimo gerinimas, šešėlinės ekonomikos mato mažinimas, skatinimas sąžiningai mokėti mokesčius“ vertinimo rodiklis.

⁵ Lengvatinis 9 proc. PVM tarifas taikomas šilumos ir karšto vandens tiekimui, 9 proc. – knygoms ir neperiodiniams informaciniams leidiniams, 5 proc. – kompensuojamiesiems vaistams ir medicinos pagalbos priemonėms.

1 pav. PVM netekimų dinamika dėl lengvatų



* Prognozė

Šaltinis – Finansų ministerija

Prognozuojamas PVM pajamų augimas dėl efektyvesnių mokesčių administravimo priemonių taikymo. Prognozuojant 2011 m. PVM pajamas remtasi projekcijomis, kad galutinio vartojimo išlaidos, mažėjusios 2009 m. (–11,6 proc.) ir 2010 m. (–5,9 proc.), 2011 m. augs 0,8 proc. Finansų ministerija užsibrėžusi ambicingą tikslą – efektyvesnėmis mokesčių administravimo priemonėmis pasiekti, kad PVM pajamų ir galutinio vartojimo išlaidų santykis⁶ 2011 m. priartėtų prie buvusio 2006 m. lygio (10,7 proc.)⁷. Remiantis šio santykio prognozuojamomis tendencijomis (2011 m. numatomas 10,8 proc.) Finansų ministerija planuoja, kad 2011 m. mokesčių administravimą gerinančių priemonių pagalba gali būti papildomai surinkta apie 780 mln. Lt PVM. Atkreipiame dėmesį, kad kartu su 2011 m. biudžeto projektu ir kita papildoma medžiaga nepateikta informacija apie konkrečias priemones, kuriomis bus šio tikslo siekiama.

Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2011 m. veiklos prioriteto⁸ „Finansinė konsolidacija ir euras“ viena iš numatytų veiklos kryptių „mokesčių administravimo gerinimas, šešėlinės ekonomikos masto mažinimas, skatinimas sąžiningai mokėti mokesčius“ galėtų turėti teigiamos įtakos gerinant nacionalinio biudžeto pajamų surinkimą. Tačiau šio prioriteto įgyvendinimui priemonių planą numatoma parengti tik 2011 m. I ketvirtyje (Ministro Pirmininko tarnyba yra atsakinga už konsoliduoto tęstinio kovos su oficialiai neapskaitomos ekonomikos reiškiniais priemonių plano parengimą).

Tarptautinio Valiutos Fondo atstovai baigę eilinę misiją mūsų šalyje š. m. spalio 25 d. paskelbė išvadas⁹, kuriose nurodė, kad palaiko Finansų ministerijos norą padidinti biudžeto įplaukas gerinant mokesčių surinkimą, tačiau siūlo Vyriausybei turėti išsamią šio tikslo pasiekimo strategiją

⁶ PVM yra netiesioginis mokestis, kurį mokesčių mokėtojai (prekių ir paslaugų tiekėjai) surenka ir perduoda valstybei iš galutinių vartotojų už tam tikras prekes ir paslaugas, t. y. PVM pajamos tiesiogiai (išskyrus išimtis dėl lengvatų) priklauso nuo namų ūkių ir valdžios sektoriaus vartojimo išlaidų. Mažėjantis PVM ir galutinio vartojimo išlaidų santykis rodo didėjantį neapskaitytos ekonomikos mastą ir atvirkščiai.

⁷ Šis santykis 2007 m. buvo 11,5 proc., 2008 m. ir 2009 m. – 9,8 proc., 2010 m. numatomas – 9,8 proc.

⁸ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2010-10-14 nutarimas Nr. 1448 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2011 metų veiklos prioritėtų“.

⁹ http://www.finmin.lt/finmin.lt/failai/Tarptautinis_bendradarbiavimas/TVF.pdf (žiūrėta 2010-10-26).

su aiškiais jos įgyvendinimo terminais. Strategija turėtų būti pritaikyta skirtingoms mokesčių mokėtojų grupėms ir apimti ne tik strategijos priemonių planą, bet ir mokymus bei administravimo gerinimą. Kaip geresnio mokesčių administravimo pavyzdžius Tarptautinis valiutos fonas nurodo mokesčių tarifų suvienodinimą, mokestinių lengvatų eliminavimą. Tokie mokestinės sistemos pakeitimai sumažintų galimybę išvengti mokesčių.

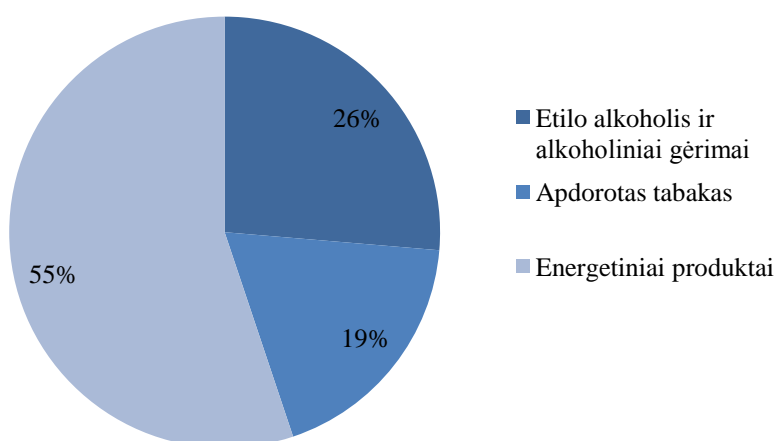
2.1.2. Akcizai

2011 m. į valstybės biudžetą pajamų iš akcizų numatoma gauti 319 mln. Lt daugiau, negu planuota gauti 2010 m. Atsižvelgiant į neigiamus akcizinių prekių realizacijos ir pajamų iš akcizų pokyčius, šių pajamų 2011 m. prognozė yra pernelyg optimistinė.

Neigiamą įtaką planuojamoms pajamoms iš akcizų gali turėti užsibrėžto pernelyg optimistinio tikslo – efektyvesnėmis mokesčių administravimo priemonėmis 2011 m. gauti apie 400 mln. Lt papildomų pajamų – neįgyvendinimas.

Prognozuojama, kad 2011 m. iš akcizų bus gauta 3 576,5 mln. Lt pajamų, t. y. 319 mln. Lt daugiau negu planuota gauti 2010 m. Šios pajamos sudarys apie 21 proc. valstybės biudžeto pajamų. Didžiąją dalį (55 proc.) pajamų iš akcizų sudarys pajamos už energetinius produktus, iš kurių daugiausia pajamų (apie 1 147,8 mln. Lt) planuojama gauti iš akcizų už gazolius. Už etilo alkoholį ir alkoholinius gėrimus numatoma gauti apie 941,9 mln. Lt (26 proc. visų pajamų), už apdorotą tabaką – apie 662,3 mln. Lt (19 proc. visų pajamų) (iš jų 655,0 mln. Lt už cigaretes) akcizo pajamų (žr. 2 pav.).

2 pav. Planuojamos gauti pajamos iš akcizo mokesčio



Šaltinis – Finansų ministerija

Pajamų iš akcizų surinkimo tendencijos. Finansų ministerija prognozuoja, kad 2010 m. į valstybės biudžetą bus gauta 3 024,6 mln. Lt pajamų iš akcizų (planas bus įvykdytas 92,9 proc.), t. y. bus negauta 230 mln. Lt. Tokią prognozė pagrindžia ir faktiniai 9 mėnesių duomenys (akcizinių

prekių realizacija, gautos šio mokesčio pajamos), tačiau 2011 m. visose akcizinių prekių grupėse numatomas pajamų augimas (žr. 3 lentelę)

3 lentelė. Akcizinių prekių realizacija ir jos pokyčiai

| Akcizinių prekių grupė | Mato vienetai | 2010 m. | | | 2011 m. prognozė | |
|--|----------------------------------|----------|-----------------------|--------------------------|------------------|---------------------------------------|
| | | prognozė | realizuota per 9 mėn. | metinis vykdymas (proc.) | realizacija | pokytis nuo 2010 m. prognozės (proc.) |
| Vynai ir kiti fermentuoti gėrimai ir tarpiniai produktai | tūkst. HLT | 597 | 441 | 74 | 633 | +6,0 |
| Etilo alkoholis | gryno etilo alkoholio tūkst. HPA | 131 | 80 | 61 | 155 | +18,1 |
| Natūrinis alus | tūkst. HLT | 2 913 | 2 267 | 78 | 3 075 | +5,6 |
| Cigaretės | mln. vnt. | 2 293 | 1 789 | 78 | 2 873 | +25,3 |
| Variklių benzinas | mln. l | 398 | 207 | 52 | 437 | +9,9 |
| Gazoliai | mln. l | 976 | 566 | 58 | 1.103 | +13,0 |
| Suskystintos automobilių dujos | tonos | 135 | 88 | 65 | 142 | +4,8 |
| Šaltinis – Finansų ministerija | | | | | | |

Palyginus 2010 ir 2009 metų sausio–rugsėjo mėnesių pajamų iš akcizų duomenis pastebima, kad labiausiai sumažėjo pajamos iš akcizų už cigaretes (181,4 mln. Lt), už variklių benzina (90,1 mln. Lt), už stipriuosius alkoholinius gėrimus (48,9 mln. Lt). Atkreipiame dėmesį, kad Muitinės departamentas per devynis šių metų mėnesius į valstybės biudžetą akcizų pervedė 70 proc. (27,6 mln. Lt) daugiau¹⁰, negu per tą patį 2009 m. laikotarpį, Valstybinė mokesčių inspekcija – 13,3 proc. (329,8 mln. Lt) mažiau.

Atsižvelgiant į neigiamus akcizinių prekių realizacijos ir pajamų iš akcizų pokyčius, darytina išvada, kad šių pajamų 2011 m. prognozė yra pernelyg optimistinė.

Finansų ministerija optimistinę prognozę, gauti apie 400 mln. Lt papildomų pajamų, grindžia mokesčių administravimo pagerinimo priemonėmis. Kaip buvo minėta, vertinant PVM pajamų prognozę, kovos su oficialiai neapskaitomos ekonomikos reiškiniais priemonių planą numatoma parengti tik 2011 m. I ketvirtyje (žr. 2.1.1. skyrių). Teisės aktų, kuriuos priėmus būtų sustiprinta kova su akcizinių prekių kontrabanda ir nelegalia apyvarta, projektus numatoma parengti ir pateikti Vyriausybei tik 2011 m. II ketvirtyje¹¹. Atsižvelgdami į išdėstytas aplinkybes manome, kad akcizų mokesčio surinkimo prognozė, grindžiama mokesčių administravimo pagerinimo užduotimi, yra pernelyg optimistinė.

¹⁰ Dėl išaugusio suskystintų dujų, alaus ir etilo alkoholio importo.

¹¹ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2010-10-14 nutarimu Nr. 1448 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2011 metų veiklos prioritetų“ patvirtintoje Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2011 metų veiklos prioritetų įgyvendinimo pažangos lentelėje nurodyto prioriteto „Finansinė konsolidacija ir euras“ krypties „mokesčių administravimo gerinimas, šešėlinės ekonomikos masto mažinimas, skatinimas sąžiningai mokėti mokesčius“ vertinimo rodiklis.

Tarifų didinimo ir lengvatų įtaka pajamoms. Kartu su 2011 m. rodiklių įstatymo projektu teikiamas Lietuvos Respublikos akcizų įstatymo 3, 9, 10, 15, 16, 18, 19, 21, 30, 31, 37, 43 straipsnių, 3 priedo pakeitimo ir įstatymo papildymo 58¹ straipsniu įstatymo projektas, kuriuo atsižvelgiant į Europos Sąjungos teisės aktų reikalavimus patikslinamos cigarečių, cigarų, cigarilių ir rūkomojo tabako sąvokų apibrėžtys bei didinami minimalūs akcizų tarifai šiems tabako produktams, didinamas akcizas dyzelinui ir siūloma akcizais neapmokestinti gamtinių dujų, naudojamų kaip variklių degalai vietinio reguliaraus susisiekimo autobusuose¹².

Nuo 2011 m. sausio 1 d. numatoma didinti akcizo tarifus tabako gaminiams, dėl šios priežasties Finansų ministerija planuoja papildomai į valstybės biudžetą gauti apie 10 mln. Lt pajamų.

Lietuvos Respublika taip pat yra įsipareigojusi nuo 2011 m. sausio 1 d. taikyti tarpinį ne mažesnę kaip 302 eurų (1043 litų) už 1000 litrų gazolių akcizų tarifą. Dėl šio tarifo padidinimo valstybės biudžetas papildomai gautų apie 88 mln. Lt pajamų.

Finansų ministerija prognozuoja, kad per 2011 m. dėl siūlomos lengvatos gamtinėms dujoms, naudojamoms kaip variklių degalai vietinio reguliaraus susisiekimo autobusuose, valstybės biudžetas netektų apie 3 mln. Lt.

2.1.3. Pelno mokesčiai

2011 m. pelno mokesčio prognozė yra pakankamai atsargi.

2011 m. į valstybės biudžetą prognozuojama gauti 1 178,6 mln. Lt pajamų iš pelno mokesčio, t. y. 29,8 proc. (270,9 mln. Lt) daugiau, negu numatyta gauti 2010 m.

Šio mokesčio prognozė paremta faktinių pajamų surinkimo dinamika, BVP augimo ir įmonių pelningumo kitimo tendencijomis.

Pelno mokesčio surinkimo tendencijos. Finansų ministerija prognozuoja, kad 2010 m. į valstybės biudžetą įplauks 970,0 mln. Lt pelno mokesčio, t. y. 62 mln. Lt, arba 6 proc. daugiau, negu buvo planuota. Realu, kad šio mokesčio 2010 m. surinkimo užduotis bus įvykdyta, nes per sausio–spalio mėnesius į valstybės biudžetą gauta 823,1 mln. Lt, t. y. metų planas (907,7 mln. Lt) įvykdytas 90,7 proc.

Pastebima, kad 2010 m. tiek įmonių ikimokestinis pelnas, tiek vidutinis pelningumas, palyginus su 2009 m., didėja¹³, todėl tai turės teigiamos įtakos 2011 m. pelno mokesčio pajamoms.

¹² Aiškinamasis raštas „Dėl Lietuvos Respublikos akcizų įstatymo 3, 9, 10, 15, 16, 18, 19, 21, 30, 31, 37, 43 straipsnių, 3 priedo pakeitimo ir įstatymo papildymo 58¹ straipsniu įstatymo ir Lietuvos Respublikos akcizų įstatymo pakeitimo įstatymo 3 straipsnio pakeitimo įstatymo projektų“ prieiga per internetą http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=383382.

¹³ Ūkio ministerijos parengta Ekonominės būklės apžvalga, 2010 m. rugsėjo 14–20 d.

http://www.ukmin.lt/lt/veikla/veiklos_sritys/ukio_apzvalga/savaitine/doc/Apzvalga%20Rgs%2014-20.pdf (žiūrėta 2010-10-27).

Galiojančių lengvatų įtaka. Atsižvelgiant į tai, kad nuo 2009 m. prasidėjusio mokestinio laikotarpio vienetams, vykdančioms investicinių projektą, už mokestinį laikotarpį apskaičiuotas apmokestinamasis pelnas gali būti sumažinamas iki 50 proc., 2011 m. pelno mokesčio pajamos priklausys ir nuo įmonių 2010 m. vykdytų investicinių projektų masto. Finansų ministerijos vertinimais, dėl pelno mokesčio lengvatos investicijoms į technologinį atsinaujinimą, biudžetas 2011 m. neteks apie 200 mln. Lt.

Nuo 2010 m. pradžios įsigaliojo Pelno mokesčio įstatymo 5 str. nuostatos, dėl lengvatinio 5 proc. pelno mokesčio tarifo taikymo tam tikras sąlygas atitinkančioms mažoms įmonėms¹⁴. Finansų ministerijos nuomone, šios lengvatos poveikis valstybės biudžeto pajamoms turėtų būti neženklus, nes tarifo sumažinimą kompensuos padidėjęs mokesčių mokėtojų skaičius¹⁵. Pažymėtina, kad Finansų ministerija nepateikė konkretnių skaičiavimų, pagrindžiančių minėtų pajamų iš pelno mokesčio netekimus.

Numatomų lengvatų įtaka. Kartu su 2011 m. biudžeto projektu pateikti ir Pelno mokesčio įstatymo atitinkamų straipsnių pakeitimo ir papildymo projektai¹⁶, kuriuose tam tikriems ūkio subjektams (kurių per mokestinį laikotarpį daugiau kaip 50 proc. pajamų sudaro pajamos iš žemės ūkio veiklos, įskaitant pajamas už parduotus įsigytus iš savo narių šių narių pagamintus žemės ūkio produktus) siūloma 2010 metų ir vėlesnių metų pelną apmokestinti taikant 5 proc. mokesčio tarifą¹⁷. Aiškinamajame rašte dėl minėtų įstatymo pakeitimų¹⁸ nurodyta, kad valstybės biudžetas už 2010 m. mokestinį laikotarpį dėl minėtų įstatymo pakeitimų neteks apie 15 mln. Lt pajamų.

2.1.4. Gyventojų pajamų mokestis

Pagrindiniai veiksniai, galintys turėti neigiamos įtakos 2011 m. GPM pajamoms, yra nemažėjantis nedarbas, mažiau negu prognozuojama didėjantis darbo užmokestis, neapskaitytos darbo užmokesčio dalies didėjimas (atlyginimai vokeliuose).

Į nacionalinį biudžetą 2011 m. prognozuojama gauti 3 665,6 mln. Lt GPM, t. y. 10,8 proc. daugiau, negu planuojama gauti 2010 m., į valstybės biudžetą – 1 407,7 mln. Lt t. y. 60,4 proc., arba 529,9 mln. Lt daugiau, negu planuojama gauti 2010 m. Valstybės biudžeto pajamų iš GPM dydžiai

¹⁴ Pagal Pelno mokesčio įstatymo (2001-12-20 Nr. IX-675) 5 str. vienetų (išskyrus pelno nesiekiančių), kuriuose vidutinis sąrašuose esančių darbuotojų skaičius neviršija 10 žmonių ir mokestinio laikotarpio pajamos neviršija 500 tūkst. Lt, pelnas apmokestinamas taikant 5 proc. mokesčio tarifą, išskyrus atvejus, nustatytus šio straipsnio 3 dalyje.

¹⁵ Nuo 2010 m. pelno mokesčių turi mokėti individualios įmonės, kurių vidutinis sąrašinis darbuotojų skaičius neviršija 10 darbuotojų ir mokestinio laikotarpio pajamos neviršija 1 mln. Lt (Pelno mokesčio įstatymo (2001-12-20 Nr. IX-675) 5 str. 2 d. (2009-12-09 įstatymo Nr. XI-539 redakcija)). Iki 2010 m. minėtų įmonių pelno mokesčio dalis atitinkanti 25 tūkst. Lt sumą buvo neapmokestinama.

¹⁶ Pelno mokesčio įstatymo 5, 25, 31, 32, 40¹, 51 ir 53 straipsnių pakeitimo įstatymo, Pelno mokesčio įstatymo 2, 5, 12, 34, 38², 41, 58 straipsnių pakeitimo ir papildymo ir įstatymo papildymo 40¹ straipsniu ir IX¹ skyriumi įstatymo 10 straipsnio pakeitimo įstatymo projektai.

¹⁷ Nuo 2009 m. žemės ūkio veiklą vykdančios įmonės ir stambesnę žemės ūkio veiklą vykdančios gyventojai buvo įtraukti į apmokestinimo atitinkamai pelno ir pajamų mokesčiu sistemą ir nustatytas trijų metų pereinamasis laikotarpis, kurio metu buvo numatyta palaipsniui didinti atitinkamus mokesčio tarifus nuo 5 iki 15 procentų.

¹⁸ Įstatymo projektų reg. Nr. XIP-2531, XIP-2532 Aiškinamasis raštas.

įtaką turi savivaldybių biudžetams skiriama pajamų iš GPM dalis. 2011 m. visų savivaldybių biudžetams numatoma skirti 61,6 proc. visų GPM pajamų, t. y. 11,9 proc. punktų mažiau nei praėjusiais metais (73,47 proc.).

Per 2010 m. 10 mėnesių į valstybės biudžetą įplaukė 711,8 mln. Lt GPM, metinė užduotis įvykdyta 81,9 proc.

2011 m. prognozuojamas nacionalinio biudžeto GPM nuo su darbo santykiais susijusių pajamų apskaičiuotas atsižvelgiant į:

- prognozuojamą metinio darbo užmokesčio fondo dydį, kuris priklauso nuo vidutinio darbo užmokesčio ir vidutinio sąlyginio darbuotojų skaičiaus (numatoma, kad 2011 m. lyginant su 2010 m. darbo užmokesčio fondas augs apie 4,5 proc.);
- vidutinį mėnesinį neapmokestinamąjį pajamų dydį ir jo pokyčius.

Papildomai prie prognozuojamų GPM pajamų pridedamos numatomos gauti:

- GPM pajamos nuo nuolatinių ir nenuolatinių Lietuvos gyventojų susijusių ir nesusijusių su darbo santykiais A ir B klasės pajamų;
- GPM pajamos (grąžinimai) nuo B klasės pajamų apskaičiuotų metinėse pajamų deklaracijose, pajamos už verslo liudijimus.

Šios pajamos prognozuojamos atsižvelgiant į ankstesnių metų faktinius pajamų pokyčius.

GPM pajamoms daro įtaką GPM įstatymo lengvatos¹⁹ (žr. 4 lentelę). Finansų ministerija prognozuoja, kad apie 50 mln. Lt (2 proc. nuo GPM) bus pervesta labdaros ir paramos gavėjams (pagal GPM įstatymo 34 str. 3 dalį). 2011 m. biudžeto projekto aiškinamajame rašte nepateikta informacija apie 2011 m. prognozuojamus nacionalinio biudžeto (taip pat ir valstybės biudžeto) netekimus dėl Gyventojų pajamų mokesčio įstatymo 21 str. numatytų specialių apmokestinimo sąlygų, sudarančių galimybę gyventojui apmokestinamąsias pajamas sumažinti tam tikromis išlaidomis²⁰.

¹⁹ Lietuvos Respublikos gyventojų pajamų mokesčio įstatymas, 2002-07-02 Nr. IX-1007, 21 ir 34 str.

²⁰ Sumokėtomis gyvybės draudimo įmokomis, sumokėtomis pensijų įmokomis į pensijų fondus, už profesinį mokymą ir (ar) studijas sumokėtomis sumomis.

4 lentelė. GPM netekimų dinamika

| Rodiklis | GPM netekimai (mln. Lt) | | |
|--|-------------------------|--|---|
| | Iš viso | Iš jų dėl GPMĮ 21 str. (atskaitomos išlaidos) | Iš jų dėl GPMĮ 34 str. (2 proc. paramai) |
| Iš viso 2008 m. | 499 | 440 | 59 |
| Iš jų – valstybės biudžeto | 119 | 105 | 14 |
| Iš viso 2009 m. | 546 | 471 | 75 |
| Iš jų – valstybės biudžeto | 152 | 131 | 21 |
| Per 2010 m. 10 mėn. | 285 | 246 | 39 |
| Iš jų – valstybės biudžeto | 75 | 65 | 10 |
| Šaltiniai: Finansų ministerija ir Valstybinė mokesčių inspekcija prie Finansų ministerijos | | | |

Pagrindiniai veiksniai galintys turėti neigiamos įtakos 2011 m. GPM pajamoms yra nemažėjantis nedarbas²¹, mažiau nei prognozuojama didėjantis darbo užmokestis, neapskaitytos darbo užmokesčio dalies didėjimas (atlyginimai vokeliuose).

2.1.5. Pajamos iš dividendų

Numatoma, kad 2011 m. į valstybės biudžetą bus pervesta 28,3 mln. Lt dividendų už valstybei nuosavybės teise priklausančias akcijas²² (0,17 proc. valstybės biudžeto pajamų), t. y. 17 mln. Lt daugiau negu suplanuota 2010 m. Per 2010 m. sausio – spalio mėnesius pajamų iš dividendų surinkta 68 mln. Lt – metinis pajamų surinkimo planas (11,4 mln. Lt) viršytas šešis kartus. 2009 m. pajamų iš dividendų planas buvo 80,0 mln. Lt, vykdymas – 44,8 mln. Lt. Pastebime, kad valstybės biudžeto pajamos iš dividendų planuojamos netolygiai.

Finansų ministerija pajamų iš dividendų už valstybei nuosavybės teise priklausančias akcijas prognozę rengia pagal jai pateiktus valstybės akcijų valdytojų (ministerijų) duomenis apie jų valdymo srities įmonių numatomas valstybei mokėti dividendų sumas. Šių pajamų prognozės tikslumą lemia tai, kaip atsakingai ministerijos įvertina savo valdymo srityje esančių įmonių veiklos rezultatus.

Finansų ministerijos pateiktais duomenimis, už Susisiekimo ministerijos valdomas valstybei nuosavybės teise priklausančias akcijas 2011 m. pajamų iš dividendų planuojama gauti 10 mln. Lt daugiau negu 2010 m., už Energetikos ministerijos valdomas akcijas – 10,3 mln. Lt mažiau. Dėl numatomo valstybei priklausančių akcijų privatizavimo²³ už valstybės įmonės Turto fondo valdomas akcijas 2011 m. planuojama gauti 12 mln. Lt mažiau pajamų iš dividendų.

²¹ Nedarbo lygis Statistikos departamento užimtumo tyrimo duomenimis 2010 m. II ketvirtį buvo 18,3 proc. (0,2 proc. didesnis nei I ketvirtį).

²² Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1997-01-14 nutarimo Nr. 20 „Dėl dividendų už valstybei nuosavybės teise priklausančias akcijas“ (2001-12-03 nutarimo Nr. 1451 redakcija) 1 p. numatyta, kad valstybei nuosavybės teise priklausančių akcijų valdytojais privalo siekti, kad bendrovėse, kuriose valstybei nuosavybės teise priklauso akcijų, suteikiančių daugiau kaip pusę visų balsų, dividendams skiriama pelno dalis būtų ne mažesnė kaip 7 proc. įstatinio kapitalo, jeigu tai neviršija 40 proc. bendrovės paskirstytojo pelno, išskyrus tuos atvejus, kai Vyriausybė nutaria kitaip.

²³ Numatoma, kad 2011 m. šios įmonės numatomų privatizuoti valstybei priklausančių akcijų nominalių verčių suma bus daugiau kaip 50 mln. Lt.

2.1.6. Pajamos iš mokesčio už valstybės turto naudojimą patikėjimo teise

Prognozuojama, kad 2011 m. mokesčio už patikėjimo teise naudojamą valstybės turtą bus gauta 24 mln. Lt. (šios pajamos sudarys 0,14 proc. valstybės biudžeto pajamų), t. y. 26 mln. Lt mažiau, negu planuojama gauti 2010 m. Per 2010 m. sausio–spalio mėnesius šio mokesčio surinkta 31,1 mln. Lt – metinis pajamų surinkimo planas įvykdytas 62,2 proc.

Planuojamą šių pajamų sumažėjimą lemia kartu su 2011 m. biudžeto projektu pateiktas Mokesčio už valstybės turto naudojimą patikėjimo teise įstatymo 3 ir 5 str. pakeitimo projektas, kuriuo siūloma nustatyti, kad valstybės įmonė Ignalinos atominė elektrinė nebūtų mokesčio už valstybės turto naudojimą patikėjimo teise mokėtoja²⁴. Dėl šios priežasties mokesčio pajamos sumažės apie 10 mln. Lt. Pažymime, kad aiškinamajame rašte dėl Mokesčio už valstybės turto naudojimą patikėjimo teise įstatymo 3 ir 5 str. pakeitimo įstatymo projekto pateikta informacija, kad atleidus valstybės įmonę Ignalinos atominę elektrinę nuo šio mokesčio, valdžios sektoriaus deficitui poveikio nebūtų, nes 2010 m. mokestis buvo mokamas iš Ignalinos atominės elektrinės eksploatavimo nutraukimo fondo lėšų.

Pajamas iš mokesčio už valstybės turto naudojimą patikėjimo teise lemia valstybės įmonių mokamas mokestis, kurio objektas yra valstybės įmonės savininko patikėjimo teise valstybės įmonei perduotas turtas, kurio vertė prilyginama valstybės įmonės savininko kapitalui, išskyrus žemę.

Viena iš priežasčių, darančių neigiamą įtaką šių pajamų surinkimui, yra tai, kad valstybė, ne visais atvejais skirdama lėšų valstybės įmonėms turtui įsigyti, gauna gražos mokesčių pavidalu, nes valstybės įmonės joms skirtas lėšas turtui įsigyti apskaito kaip dotacijas, nedidindamos įmonės savininko kapitalo, nuo kurio mokamas valstybės turto naudojimo patikėjimo teise mokestis. Valstybės kontrolė atlikusi valstybės įmonių valdymo auditą²⁵ nustatė, kad valstybės įmonės skirtingai nurodo dotacijų įtaką įmonės savininko (t. y. valstybės) kapitalui – vienos valstybės įmonės didina įmonės savininko kapitalą, kitos – ne. Finansinio (teisėtumo) audito Susisiekimo ministerijoje²⁶ metu buvo nustatyta, kad ministerija neužtikrino, kad jos valdymo srities valstybės įmonėms kapitalo investicijoms perduotas biudžeto lėšas tinkamai apskaitytų atitinkamuose nuosavo kapitalo straipsniuose. Dėl šio pažeidimo buvo priimtas sprendimas²⁷.

²⁴ Atsižvelgiant į tai, kad sustabdžius valstybės įmonės Ignalinos atominės elektrinės veiklą, jai perduotas valstybės turtas nebenaudojamas pajamoms uždirbti.

²⁵ Lietuvos Respublikos valstybės kontrolės valstybinio audito ataskaita „Valstybės įmonių valdymas“, 2009-12-23 Nr. VA-P2-20-13-24.

²⁶ Lietuvos Respublikos valstybės kontrolės valstybinio audito 2010-06-08 ataskaita Nr. FA-P-20-4-68 „Dėl Lietuvos Respublikos susisiekimo ministerijoje atlikto finansinio (teisėtumo) audito rezultatų“.

²⁷ Lietuvos Respublikos valstybės kontrolės pavaduotojo 2010-07-10 sprendimas SP-24 „Dėl reikšmingų teisės aktų pažeidimų Lietuvos Respublikos susisiekimo ministerijoje“.

2.2. Įmokų į valstybės biudžetą, skirtų programoms finansuoti, planavimas

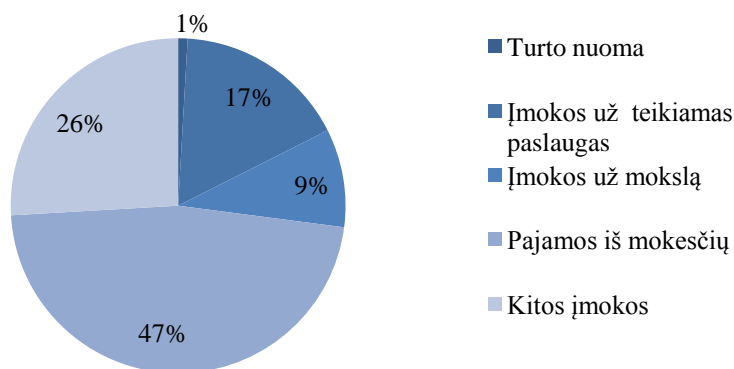
Atsižvelgta į Valstybės kontrolės pastabas – 2011 m. biudžeto projekte suplanuotos aukštųjų mokyklų įmokos už teikiamas paslaugas.

Aplinkos ministerija 100 mln. Lt Klimato kaitos specialiosios programos planuojamų pajamų įmokų 2011 m. negalės naudoti programos tikslams, nes šios išlaidos nenumatytos jos asignavimuose.

2011 m. biudžeto projekto 2 priedėlyje²⁸ planuojamos biudžetinių įstaigų pajamų įmokos, valstybės biudžeto pajamų iš mokesčių dalis ir kitos lėšos programoms finansuoti pagal asignavimų valdytojus sudarys 2 337,6 mln. Lt, t. y. 437 mln. Lt daugiau, negu 2010 m. Iš minėtų lėšų bendroms biudžeto reikmėms planuojama skirti 207,3 mln. Lt²⁹, t. y. 72,3 mln. Lt daugiau negu 2010 metais.

Didžiausią (47 proc.) planuojamų įmokų dalį, t. y. daugiau kaip 1 001,7 mln. Lt, sudaro pajamos iš mokesčių. Kitos įmokos sudaro 26 proc., arba 552,1 mln. Lt (iš jų 500 mln. Lt planuoja gauti Aplinkos ministerija vykdydama Klimato kaitos specialiąją programą), biudžetinių įstaigų pajamų įmokos už teikiamas paslaugas sudaro 17 proc., arba 355 mln. Lt (žr. 3 pav.).

3 pav. 2011 m. planuojamų įmokų į valstybės biudžetą struktūra



Šaltinis – Finansų ministerija

Aplinkos ministerija vykdydama Klimato kaitos specialiąją programą 2011 m. planuoja į valstybės biudžetą įmokėti 500 mln. Lt įmokų. Atkreipiame dėmesį, kad šios programos 2011 m. finansavimui numatyta³⁰ tik 400 mln. Lt, o 2011 m. biudžeto projekto 2 priedėlyje nurodytoje išlygoje nustatyta, kad 100 mln. Lt šios programos lėšų galima naudoti pagal Lietuvos Respublikos klimato kaitos valdymo finansinių instrumentų įstatymo³¹ nuostatas gyvenamiesiems namams ir

²⁸ 2011 metų biudžetinių įstaigų pajamų įmokos į valstybės biudžetą, skiriamos programoms finansuoti ir valstybės biudžeto pajamų iš mokesčių dalis ir kitos lėšos, įstatymais ir kitais teisės aktais skiriamos specialiosioms programoms finansuoti, pagal asignavimų valdytojus.

²⁹ Iš Susisiekimo ministerijos Specialiosios kelių priežiūros ir plėtros programos.

³⁰ 2011 m. Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto asignavimų paskirstymo pagal tvirtinamas programas projektas.

³¹ Lietuvos Respublikos klimato kaitos valdymo finansinių instrumentų įstatymas, 2009-07-07 Nr. XI-329.

visuomenės paskirties pastatams modernizuoti, aplinkai palankioms technologijoms diegti (vadovaujantis minėtu įstatymu tai yra vienas iš programos lėšų naudojimo tikslų). Vadovaujantis Biudžeto sandaros įstatymu³² asignavimai yra biudžete nustatyta lėšų suma, kurią asignavimų valdytojas turi teisę biudžetinėmis metais gauti iš biudžete sukauptų lėšų, patvirtintoms programoms finansuoti. Atsižvelgiant į tai, 100 mln. Lt Klimato kaitos specialiosios programos pajamų įmokų negalės būti naudojama minėtiems tikslams, nes šios išlaidos nenumatytos Aplinkos ministerijos asignavimuose.

2011 m. planuojama gauti 202,1 mln. Lt, arba 56,6 mln. Lt mažiau negu 2010 m. valstybės biudžeto pajamų iš įmokų už mokslą aukštosiose mokyklose. Šį mažėjimą lemia kelių aukštųjų mokyklų teisinės formos pasikeitimas, kurios iš biudžetinių įstaigų tapusios viešosiomis įstaigomis pajamų į valstybės biudžetą neprivalo mokėti. Atkreipiame dėmesį, kad Švietimo ir mokslo ministerija planuojamose pajamų įmokose išskyrė 30,3 mln. Lt įmokų už mokslą aukštosiose mokyklose, kurias moka aukštosios neuniversitetinės mokyklos (kolegijos). Ankstesniais metais šios įmokos planuotos kartu su įmokomis už teikiamas paslaugas.

Finansų ministerija atsižvelgė į Valstybės kontrolės pastabas ir 2011 m. biudžeto projekte suplanavo aukštųjų mokyklų įmokas už teikiamas paslaugas. Ankstesniais metais šios rūšies įmokos nebuvo planuojamos ir tai kasmet lemdavo viršplanines aukštųjų mokyklų pajamas.

3. Valstybės biudžeto asignavimų planavimo vertinimas

Institucijų ir įstaigų finansavimui asignavimai 2011 m. sumažinti, tačiau tam tikrais atvejais planuojamų asignavimų dydis galėtų būti patikslintas.

Valstybės biudžeto specialiosios tikslinės dotacijos savivaldybių biudžetams tam tikrais atvejais galėtų būti mažesnės.

Didžiausias leistinas darbuotojų skaičius, lemiantis asignavimų darbo užmokesčiui poreikį, tvirtinamas ne visoms biudžetinėms įstaigoms.

3.1. Asignavimų dydis ir jo pokyčiai

2011 m. biudžeto projekte suplanuota 134,1 mln. Lt daugiau biudžeto asignavimų, palyginus su 2010 m. (žr. 5 lentelę).

³² Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymas, 1990-07-30 Nr. I-430 (2003-12-23 įstatymo Nr. IX-1946 redakcija), 2 str. 1 d.
Lietuvos Respublikos valstybės kontrolė

5 lentelė. Asignavimų pokytis

| Asignavimai | 2010 m. planas | 2011 m. projektas | Pokytis |
|---|-----------------|-------------------|-----------------|
| 1 | 2 | 3 | (3-2) |
| Asignavimų dydis (mln. Lt) | 26 200,0 | 26 334,1 | +134,1 |
| Iš jų: | | | |
| skolos valdymo išlaidos | 1 533,4 | 1 917,4 | +384,0 |
| specialiosios tikslinės dotacijos savivaldybėms | 2 703,4 | 3 366,0 | +662,6 |
| darbo užmokesčiui | 2 799,7 | 2 847,7 | +48,0 |
| turtui įsigyti | 699,9 | 779,7 | +79,8 |
| kiti asignavimai išlaidoms | 18 463,6 | 17 423,3 | -1 040,3 |
| Asignavimai viršija pajamas (mln. Lt) | 4 930,0 | 2 397,2 | -2 532,8 |
| Valstybės investicijų programai | 4 992,4 | 3 751,7 | -1 240,7 |
| Valstybės investicijų programai (proc. nuo visų asignavimų) | 19 proc. | 14,2 proc. | - |
| Šaltinis – Finansų ministerijos duomenys | | | |

Valstybės kontrolė pastebi informacijos pateikimo biudžeto projekte pažangą – viešai pateikta informacija apie numatomus institucijų ir įstaigų išlaidų pokyčius (palyginta su 2010 m. patvirtintais asignavimais) ir nurodytos šiuos pokyčius lėmusios priežastys. Rengiant 2011 m. biudžeto projektą buvo laikytasi nuostatos, kad planuojamos išlaidos neviršytų 2010 m. lygio, išskyrus pagrįstus išlaidų didėjimo atvejus. Didžiausias išlaidų didėjimas planuojamas tikslinių dotacijų savivaldybėms ir skolos aptarnavimo išlaidų asignavimuose.

2011 m. biudžeto projekte, palyginus su 2010 m., numatomos 48 mln. Lt didesnės išlaidos darbo užmokesčiui ir 79,8 mln. Lt – turtui įsigyti. Viena iš priežasčių – asignavimų valdytojais atsižvelgė į Valstybės kontrolės rekomendacijas ir jų programas įgyvendinančioms įstaigoms (pvz. viešosioms įstaigoms) asignavimus suplanavo pagal visus ekonominės klasifikacijos kodus. Taip pat, atsižvelgus į Valstybės kontrolės rekomendacijas, 2011 m. biudžeto projekte išskirtas darbo užmokestis mokslo ir tiriamųjų institutų planuojamuose asignavimuose. Pažymime, kad asignavimai darbo užmokesčiui liko neišskirti valstybės aukštųjų mokyklų asignavimuose, kurios 2009 m. šiam tikslui panaudojo 476,8 mln. Lt, o per 2010 m. I pusmetį – 229,5 mln. Lt.

Valstybės investicijų 2011–2013 metų programai 2011 m. suplanuota 3 751,7 mln. Lt, iš kurių daugiausia (1 355,2 mln. Lt) numatyta transporto ir ryšių investavimo sričiai. Valstybės investicijoms planuojami asignavimai sudaro 14,2 proc. visų 2011 m. planuojamų asignavimų, ir šis santykis, palyginus su 2010 m., yra 5 proc. mažesnis. Didžiausią investicijoms planuojamų lėšų dalį (72,5 proc.) sudaro Europos Sąjungos paramos lėšos, likusią (27,5 proc.) – valstybės biudžeto lėšos, iš kurių 7,5 proc. numatyti bendrai Europos Sąjungos paramos lėšomis įgyvendinantiems projektams finansuoti. Minėtiems ir jau pradėtiems projektams buvo teikiamas prioritetas planuojant valstybės kapitalo investicijas 2011 metams. Atkreipiame dėmesį, kad 2011 m. taip pat planuojami pradėti įgyvendinti 24 nauji investiciniai projektai, 7 iš jų – švietimo srityje.

Dalies investicinių projektų finansavimą siūloma atidėti ir pratęsti pagerėjus ekonominei situacijai. Tokių projektų yra 124, bendra jų vertė – 1 923,6 mln. Lt, galutiniam šių projektų įgyvendinimui trūksta 1 239 mln. Lt, arba 64,4 proc. planuoto finansavimo. Didžioji dalis šių projektų nebuvo vykdoma jau ir 2010 metais.

Atkreipiame dėmesį, kad Valstybės investicijų 2011–2013 metų programai įgyvendinti neplanuojama skirti lėšų iš Privatizavimo fondo, tačiau 38 mln. Lt šio fondo lėšų yra numatyta skirti Lietuvos Respublikos Vyriausybės patvirtintoms programoms įgyvendinti. Nustatyti atvejai³³, kad minėtos lėšos naudojamos ir valstybės investicijoms, nors toks finansavimo šaltinis nebuvo numatytas patvirtintoje Valstybės investicijų atitinkamų metų programoje.

3.2. Asignavimų valdytojų lėšų poreikio planavimo vertinimas

Valstybės biudžeto projektas rengiamas remiantis ministerijų ir Vyriausybės įstaigų strateginiais veiklos planais, taip pat valstybės biudžeto asignavimų valdytojų pateiktomis programomis ir programų sąmatų projektais. Asignavimų valdytojai programas rengia vadovaudamiesi Strateginio planavimo metodika³⁴, kurios nauja redakcija įsigaliojo 2010 m. rugsėjo 1 d.

Valstybės kontrolės auditoriai 2010 metų finansinių (teisėtumo) auditų metu vertino 33-jų valstybės institucijų ir įstaigų biudžeto asignavimų išlaidoms ir turtui įsigyti poreikio 2011 metams planavimą teisėtumo požiūriu. Pažymime, kad 2011–2013 metų strateginių veiklos planų projektų rengimo metu dar negaliojo nauja Strateginio planavimo metodikos redakcija, todėl audituojami subjektai (išskyrus Finansų ministeriją) minėtus planus ir programų sąmatų projektus rengė, vadovaudamiesi tuo metu galiojusios metodikos nuostatomis. Toliau pateikiame informaciją apie tuos asignavimų valdytojus, kuriems auditoriai turėjo pastabų.

Apibendrinę finansinių (teisėtumo) auditų planavimo vertinimo rezultatus, atkreipiame dėmesį:

1. Aplinkos ministerija, vykdydama Klimato kaitos specialiąją programą, 2011 m. planuoja į valstybės biudžetą įmokėti 500 mln. Lt įmokų. Šias įmokas planuojama gauti kitoms valstybėms pardavus 50 mln. vnt. nepanaudotų apyvartinių taršos leidimų, preliminariai įvertintų 500 mln. Lt verte. Tam turėjo būti parengti teisės aktai, reglamentuojantys apyvartinių taršos leidimų prekybą (programa pradėta vykdyti 2010 m.), tačiau jie dar rengiami.

Atkreipiame dėmesį, kad 2010 metais už parduotus leidimus Aplinkos ministerija planavo gauti 50 mln. Lt pajamų, tačiau iki 2010-11-10 tokių pajamų negavo, sutarčių su kitomis

³³ Lietuvos Respublikos valstybės kontrolės 2010-09-30 išvada Nr. FA-P-700-2-79 „Dėl Lietuvos Respublikos 2009 metų valstybės biudžeto įvykdymo apyskaitos“.

³⁴ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002-06-06 nutarimas Nr. 827 „Dėl strateginio planavimo metodikos patvirtinimo“ (2010-08-25 nutarimo Nr. 1220 redakcija).

valstybėmis tiek einamiesiems, tiek sekantiems metams nesudarė. Atsižvelgus į tai ir įvertinus, kad apyvartinių taršos leidimų pardavimo kainą lemia konkurencija, yra rizika, kad tokio dydžio (500 mln. Lt) pajamų Aplinkos ministerija 2011 metais negaus.

2. Finansų ministerija kasmet nepanaudoja dalies Specialiajai valstybės paramos gyvenamiesiems namams, butams įsigyti finansavimo programai valstybės biudžete suplanuotų asignavimų. Taip pat programos sąmata kasmet tikslinama ankstesniais metais nepanaudotomis programos įmokomis (pajamomis), kurių dalis taip pat nepanaudojama. Minėtos programos sąmata 2008 m. patikslinta 69,4 mln. Lt, 2009m. – 82 mln. Lt, 2010 m. – 75 mln. Lt nepanaudotų įmokų likučiais, iš kurių 2008 m. nepanaudotas nei vienas litas, 2009 m. panaudota 15,1 mln. Lt, 2010 m. I pusmetį panaudota 10,3 mln. Lt. Programai vykdyti 2011 m. planuojama skirti iš biudžeto 21 mln. Lt. Siūlome šiai programai 2011 m. asignavimus planuoti įvertinant faktišką lėšų panaudojimą ir 2010 m. pabaigoje planuojamą nepanaudotų įmokų dydį.

3. Socialinės apsaugos ir darbo ministerija 2011 metais pradės įgyvendinti naują programą „Bendruomenių ir nevyriausybinių organizacijos plėtra“, kurios įgyvendinimui numatytas valstybės lėšų poreikis – 1 107 tūkst. Lt. Atkreipiame dėmesį, kad sąvoka „nevyriausybinių organizacijos“ (toliau – NVO) nėra apibrėžta teisės aktais – neaišku, kokios juridinių asmenų formos priskirtinos NVO, iki šiol Lietuvoje nereglamentuotas NVO steigimas ir veikla, finansavimas ir atskaitomybė³⁵.

4. Lietuvos mokslo taryba planuodama lėšas 2011 metams neatliko konkrečių paskaičiavimų 48,5 mln. Lt vertės planuojamiems vykdyti projektams, o pasinaudojo programų priemonių planuose nurodytomis sumomis (preliminariu lėšų poreikiu). Toks lėšų poreikio skaičiavimas yra netikslus, nes vertindami 2010 m. biudžeto lėšų panaudojimą vykdomoms programoms, auditoriai nustatė, kad iki 2010-07-01 buvo panaudota tik 7,3 proc. (3,6 mln. Lt) lėšų, skirtų programoms finansuoti. Yra rizika, kad dalis lėšų 2010 metais gali būti nepanaudota, o planuojamas lėšų poreikis 2011 metams yra padidintas.

Auditoriai atkreipė dėmesį, kad 367 tūkst. Lt programos „Šalies mokslo ir studijų sistemos plėtra (valstybės biudžeto lėšos)“ lėšų poreikis samdomų ekspertų, konsultantų ir komisinių išlaidų apmokėjimui yra nepagrįstas skaičiavimais ir analize.

3.3. Didžiausio leistino darbuotojų skaičiaus reguliavimas

Darbo užmokesčio fondo apskaičiavimą reglamentuoja Valstybės tarnautojų ir darbuotojų, gaunančių darbo užmokestį iš Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto, savivaldybių biudžetų ir

³⁵ Tai nurodyta ir Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2010-01-20 nutarime Nr. 85 „Dėl nevyriausybinių organizacijų plėtros koncepcijos patvirtinimo“.

valstybės pinigų fondų, darbo užmokesčio fondo apskaičiavimo metodika³⁶, kurios 4 p. nurodyta, kad Valstybės tarnautojų ir darbuotojų skaičius, pagal kurį skaičiuojamas darbo užmokesčio fondas, negali viršyti skaičiavimo metu Valstybės tarnybos įstatymo³⁷ (arba kitų įstaigos veiklą reglamentuojančių teisės aktų) nustatyta tvarka patvirtinto įstaigos valstybės tarnautojų pareigybių ir darbuotojų skaičiaus. Vadovaujantis Valstybės tarnybos įstatymo 8 str. 5 d. didžiausią leistiną pareigybių valstybės tarnautojų ir darbuotojų, dirbančių pagal darbo sutartis ir gaunančių darbo užmokestį iš valstybės biudžeto ir valstybės pinigų fondų (išskyrus darbuotojus, dirbančius pagal darbo sutartis ir gaunančius darbo užmokestį iš Europos Sąjungos struktūrinės, kitos Europos Sąjungos finansinės paramos ir tarptautinės finansinės paramos lėšų) (išskyrus techninės paramos lėšas), pareigybių skaičių tvirtina:

- Seimo valdyba – Seimo kanceliarijoje ir Seimui atskaitingose institucijose;
- Respublikos Prezidentas ar jo įgaliotas asmuo – Respublikos Prezidento institucijoje ir Respublikos Prezidentui atskaitingose institucijose;
- Vyriausybė – Ministro Pirmininko tarnyboje, ministerijose, Vyriausybės įstaigose, įstaigose prie ministerijų ir ministrų valdymo sritims priskirtose valstybės įstaigose, Vyriausybės atstovų tarnybose.

Finansinių (teisėtumo) auditų metu buvo nustatyta tik keletą atvejų³⁸, kai valstybės institucijų tarnautojų ir darbuotojų skaičius, pagal kurį apskaičiuotas darbo užmokesčio fondas, viršijo šioms institucijoms Vyriausybės patvirtintą³⁹ didžiausią leistiną pareigybių skaičių.

Vadovaujantis Biudžetinių įstaigų įstatymu⁴⁰, biudžetinės įstaigos vadovo pareiga yra tvirtinti biudžetinių įstaigų struktūrą ir pareigybių sąrašą, neviršijant nustatyto didžiausio leistino pareigybių skaičiaus. Auditoriai nustatė, kad esama biudžetinių įstaigų (kuriose dirba tik pagal darbo sutartis dirbantys darbuotojai), kurioms aukščiau minėtos įgaliotos institucijos nenustato didžiausio leistino darbuotojų skaičiaus, o pareigybių sąrašą tvirtina šių įstaigų vadovai. Pateikiame kelis pavyzdžius, iliustruojančius minėtus atvejus.

³⁶ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2003-03-03 nutarimas Nr. 280 „Dėl Valstybės tarnautojų ir darbuotojų, gaunančių darbo užmokestį iš Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto, savivaldybių biudžetų ir valstybės pinigų fondų, darbo užmokesčio fondo apskaičiavimo metodikos patvirtinimo“.

³⁷ Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymas, 1999-07-08 Nr. VIII-1316 (2002-04-23 įstatymo Nr. IX-855 redakcija).

³⁸ Policijos departamente prie VRM, Ūkio ministerijai pavaldžioje įstaigoje Mokslo, inovacijų ir technologijų agentūroje.

³⁹ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2009-05-06 nutarimas Nr. 394 „Dėl didžiausio leistino valstybės tarnautojų ir darbuotojų, dirbančių pagal darbo sutartis ir gaunančių darbo užmokestį iš valstybės biudžeto ir valstybės pinigų fondų, pareigybių skaičiaus patvirtinimo“.

⁴⁰ Lietuvos Respublikos biudžetinių įstaigų įstatymas, 1995-12-05 Nr. I-1113 (2010-01-21 įstatymo Nr. XI-666 redakcija), 9 str. 2 d. 4 p.

Pavyzdžiai

| Valdymo sritis | Įstaigos pavadinimas | Pareigybių skaičius, kurioms suplanuoti asignavimai 2011 m. | Darbo užmokesčio fondui suplanuotų asignavimų suma (tūkst. Lt) (atsižvelgiant į maksimalius asignavimus) |
|---|---|---|--|
| Vidaus reikalų ministerijos valdymo sričiai priskirtos įstaigos (pavaldžios įstaigos) | Vidaus reikalų ministerijos Autoūkis | 104 | 1791 |
| | Vidaus reikalų ministerijos medicinos centras | 465,5 | 8436 |
| | Sveikatos priežiūros tarnybos prie Vidaus reikalų ministerijos Trakų Medicininės reabilitacijos centras | 25,25 | 508 |
| | Vidaus reikalų ministerijos Režisieriaus pučiamųjų orkestras | 39 | 625 |
| Aplinkos ministerijos valdymo sričiai priskirtos įstaigos (pavaldžios įstaigos) | Žinybinis archyvas | 6 | 120 |
| | Kauno T. Ivanausko zoologijos muziejus | 87 | 1638 |
| | Respublikinis Vaclovo Into akmenų muziejus | 14 | 203 |
| | Lietuvos geologijos muziejus | 9 | 205 |
| | Lietuvos Zoologijos sodas | 126 | 1704 |
| Teisingumo ministerijos valdymo sričiai priskirtos įstaigos (pavaldžios įstaigos) | Teisingumo ministerijos mokymo centras | 16 | 312 |
| | Valstybinė teismo medicinos tarnyba prie Teisingumo ministerijos | 300 | 7974 |
| | Teisės institutas | 34 | 1043 |
| Kultūros ministerijos valdymo sričiai priskirtos įstaigos (pavaldžios įstaigos) | Lietuvos dailės muziejus | 430 | 6525 |

Siekiant kontroliuoti darbuotojų skaičių, lemiantį asignavimų darbo užmokesčiui poreikį (ir siekiant optimizuoti šių asignavimų dydį), Valstybės kontrolės nuomone, didžiausias leistinas darbuotojų skaičiaus turi būti tvirtinamas visoms biudžetinėms įstaigoms.

3.4. Valstybės biudžeto specialiųjų tikslinių dotacijų poreikio savivaldybių biudžetams planavimo vertinimas

Lietuvos Respublikos 2011 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių projektų rengimo plane⁴¹ nustatyta, kad valstybės institucijos ir įstaigos suderinusios su Finansų ministerija, prirėkus patvirtina ir (arba) patikslina valstybinėms (valstybės perduotoms savivaldybėms) funkcijoms atlikti skirtų lėšų apskaičiavimo metodikas jų kuruojamoms valstybinėms (valstybės perduotoms savivaldybėms) funkcijoms atlikti, atsižvelgdamos į jų įgyvendinimo praktiką, neplanuodamos papildomų lėšų iš Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto, išskyrus lėšas priimtiems teisės aktams įgyvendinti. Savivaldybės prirėkus pateikia valstybės institucijoms ir įstaigoms informaciją, kurią parengia pagal patvirtintas apskaičiavimo metodikas,

⁴¹ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2010-03-24 nutarimas Nr. 300 „Dėl Lietuvos Respublikos 2011 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių projektų rengimo plano patvirtinimo“, 6 ir 8 p.

kad jos galėtų apskaičiuoti asignavimų valstybinėms (valstybės perduotoms savivaldybėms) funkcijoms atlikti poreikį.

Valstybės kontrolės auditoriai septyniolikoje audituojamų savivaldybių (Vilniaus, Kauno, Klaipėdos, Panevėžio, Šiaulių, Alytaus, Palangos miestų, Akmenės, Kaišiadorių, Kauno, Kėdainių, Pasvalio, Raseinių, Trakų rajonų, Marijampolės, Pagėgių ir Visagino) įvertino specialiųjų tikslinių dotacijų lėšų 2011 metams poreikio skaičiavimą.

Apibendrinę rezultatus, atkreipiame dėmesį:

1. Valstybės biudžeto specialiųjų tikslinių dotacijų poreikio valstybinėms (valstybės perduotoms savivaldybėms) socialinių išmokų, kompensacijų skaičiavimo ir mokėjimo funkcijoms atlikti vertinimas (kuruojanti institucija – Socialinės apsaugos ir darbo ministerija). 2011 metams yra planuojama iš viso 770,6 mln. Lt valstybės biudžeto specialiųjų tikslinių dotacijų valstybinėms (valstybės perduotoms savivaldybėms) socialinių išmokų, kompensacijų skaičiavimo ir mokėjimo funkcijoms atlikti, iš jų: 553,8 mln. Lt socialinėms pašalpoms, 47,8 mln. Lt laidojimo pašalpoms, 153,8 mln. Lt kompensacijoms mokėti, 15,2 mln. Lt administravimo išlaidoms.

1.1. Nėra patvirtintos metodikos. Savivaldybėms 2011 metams iš viso planuojama 3,3 mln. Lt valstybės biudžeto specialiosios tikslinės dotacijos lėšų kreditui, paimtam daugiabučiam namui atnaujinti (modernizuoti) ir palūkanoms apmokėti už asmenis, turinčius teisę į būsto šildymo išlaidų kompensaciją, tačiau planuojamoms lėšoms apskaičiuoti nėra patvirtintos metodikos, todėl auditoriai nevertino šių lėšų poreikio planavimo teisėtumo.

1.2. Planuojama specialioji tikslinė dotacija laidojimo pašalpoms mokėti galėtų būti iki 0,7 mln. Lt mažesnė. Audituose savivaldybėse nustatyta, kad 4,4 mln. Lt lėšų poreikis laidojimo pašalpoms mokėti⁴² apskaičiuotas nesilaikant metodikos⁴³ reikalavimų, t.y. neatsižvelgiant į kasmet mirstančių asmenų skaičiaus per praėjusius 3 metus dinamiką. Šiose savivaldybėse 2011 metais prognozuojamas žymus mirstančių asmenų skaičiaus didėjimas, nors per praėjusius 3 metus mirusių asmenų skaičiaus didėjimo tendencijos. Auditorių skaičiavimais, pateiktas 4,4 mln. Lt poreikis laidojimo pašalpoms mokėti yra 0,7 mln. Lt didesnis⁴⁴ negu praėjusių 3 metų vidurkis. Auditorių nuomone, nesant mirusiųjų skaičiaus didėjimo tendencijos minėtose savivaldybėse, planuojama specialioji tikslinė dotacija laidojimo pašalpoms mokėti galėtų būti iki 0,7 mln. Lt mažesnė.

⁴² Kauno raj. savivaldybėje – 1 248 tūkst. Lt, Kėdainių raj. savivaldybėje – 1 226 tūkst. Lt, Marijampolės savivaldybėje – 832 tūkst. Lt, Trakų raj. savivaldybėje – 624 tūkst. Lt, Visagino savivaldybėje – 275 tūkst. Lt, Pagėgių savivaldybėje – 208 tūkst. Lt.

⁴³ Lietuvos Respublikos socialinės apsaugos ir darbo ministro 2006-07-13 įsakymas Nr. A1-193 „Dėl valstybinėms (perduotoms savivaldybėms) funkcijoms atlikti skirtų lėšų apskaičiavimo metodikos patvirtinimo“ (2010-04-14 įsakymo Nr. A1-144 redakcija), 11 p.

⁴⁴ Kauno raj. savivaldybėje – 291,2 tūkst. Lt, Kėdainių raj. savivaldybėje – 287,0 tūkst. Lt, Visagino savivaldybėje – 42,6 tūkst. Lt, Trakų raj. savivaldybėje – 37,4 tūkst. Lt, Pagėgių savivaldybėje – 34,3 tūkst. Lt, Marijampolės savivaldybėje – 31,2 tūkst. Lt.

1.3. Dalies lėšų poreikio auditoriai negalėjo įvertinti. Audituotose savivaldybėse auditoriai negalėjo įvertinti 22,4 mln. Lt valstybės biudžeto specialiosios tikslinės dotacijos lėšų poreikio kompensacijoms būsto šildymo išlaidų, išlaidų šaltam vandeniui ir išlaidų karštam vandeniui mokėti⁴⁵ ir 35,8 mln. Lt socialinėms pašalpoms mokėti⁴⁶, nes audituotose savivaldybėse nebuvo nustatytas arba neteisingai nustatytas bazinis lėšų dydis, o lėšų poreikio didėjimą lemiantys veiksniai nepagrįsti skaičiavimais.

2. Valstybės biudžeto specialiųjų tikslinių dotacijų poreikio mokinio krepšeliui finansuoti vertinimas (kuruojanti institucija – Švietimo ir mokslo ministerija). 2011 metams yra planuojama iš viso 2 127,5 mln. Lt valstybės biudžeto specialiųjų tikslinių dotacijų mokinio krepšeliui finansuoti, iš jų: ikimokykliniam ugdymui – 194,1 mln. Lt, švietimo įstaigų, kurias, likvidavus apskričių viršininčių administracijas, perėmė savivaldybės, priešmokykliniam ugdymui ir bendrajam lavinimui – 38,8 mln. Lt.

2.1. Mokinio krepšelio lėšos 2011 metams planuotos pagal Mokinio krepšelio lėšų apskaičiavimo ir paskirstymo metodikos⁴⁷ pakeitimo projektą⁴⁸, kuriam Vyriausybė iki šiol nėra pritarusi. Mokinių skaičius savivaldybėse, palyginus su 2010 metais, sumažėjo 24 029, tačiau mokinio krepšelio lėšų poreikis dėl minėtos metodikos pakeitimų (metodikoje numatoma skirti lėšų ikimokykliniam ugdymui, padidinti kai kurie sutartinių mokinių apskaičiavimo koeficientai) ir dėl savivaldybių iš likviduojamų apskričių viršininčių administracijų perimtų švietimo įstaigų padidėjo 143,7 mln. Lt.

2.2. Vilniaus miesto savivaldybei apskaičiuotas 1,7 mln. Lt didesnis mokinio krepšelio lėšų poreikis 2011 metams, negu priklausytų pagal minėtos metodikos pakeitimo projektą, o sanatorinėms mokykloms, kurias, likvidavus apskričių viršininčių administracijas, perėmė Kauno rajono ir Palangos miesto savivaldybės, šių lėšų poreikis neplanuotas.

3. Valstybės biudžeto specialiųjų tikslinių dotacijų poreikio valstybinei (valstybės perduotai savivaldybei) dalyvavimo atrenkant šauktinius į karo tarnybą funkcijai atlikti vertinimas (kuruojanti institucija – Krašto apsaugos ministerija). 2011 metams Krašto apsaugos ministerijos kuruojamoms valstybinėms (valstybės perduotoms savivaldybėms) funkcijoms atlikti yra planuojama 2,7 mln. Lt. Atkreipiame dėmesį, kad Seimui yra pateiktas

⁴⁵ Vilniaus miesto savivaldybėje – 17 490,8 tūkst. Lt, Kėdainių raj. savivaldybėje – 2 629 tūkst. Lt, Trakų raj. savivaldybėje – 2 325,0 tūkst. Lt.

⁴⁶ Raseinių raj. savivaldybėje – 12 224,7 tūkst. Lt, Kėdainių raj. savivaldybėje – 11 696 tūkst. Lt, Kauno raj. savivaldybėje – 6500 tūkst. Lt, Trakų raj. savivaldybėje – 5 412 tūkst. Lt.

⁴⁷ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001-06-27 nutarimas Nr. 785 „Dėl mokinio krepšelio lėšų apskaičiavimo ir paskirstymo metodikos patvirtinimo“ (2009-12-23 nutarimo Nr. 1748 redakcija).

⁴⁸ Projektas pateiktas Finansų ir Teisingumo ministerijoms, Lietuvos savivaldybių asociacijai bei Švietimo ir mokslo ministerijos socialiniams partneriams Švietimo ir mokslo ministerijos 2010-09-06 raštu Nr. SR-71-06-61.

Lietuvos Respublikos karo prievolės įstatymo pakeitimo projektas⁴⁹, kuriame nėra numatyta, kad savivaldybės toliau dalyvautų šauktinių į karo tarnybą veikloje. Priėmus minėtą projektą turėtų būti tikslinamas specialiųjų tikslinių dotacijų 2,7 mln. Lt lėšų valstybinei (valstybės perduotai savivaldybei) dalyvavimo atrenkant šauktinius į karo tarnybą funkcijai atlikti savivaldybių biudžetams poreikis.

4. Valstybės pinigų fondų sąmatų sudarymo vertinimas

4.1. Privatizavimo fondo lėšų sąmatos projektas

2011 m. baigus santaupų atkūrimo programą, nepanaudotas lėšas planuojama grąžinti ne į Privatizavimo fondą, iš kurio jos buvo gautos, o į valstybės biudžetą.

Negalime patvirtinti planuojamų 38 mln. Lt išlaidų Vyriausybės patvirtintoms programoms įgyvendinti pagrįstumo, nes Finansų ministerija nepateikė lėšų poreikį pagrindžiančių dokumentų.

Privatizavimo fondo lėšų sąmatos projektą rengia Finansų ministerija laikantis Privatizavimo fondo lėšų naudojimo ir apskaitos taisyklėse⁵⁰ nustatytų proporcijų. Ne mažiau kaip 2/3 Privatizavimo fondo lėšų skiriama gyventojų santaupoms atkurti ir su tuo susijusioms išlaidoms padengti ir Rezerviniam (stabilizavimo) fondui sudaryti⁵¹.

2011 m. Privatizavimo fondo lėšų sąmatos projekte Rezerviniam (stabilizavimo) fondui sudaryti numatyta 82,8 mln. Lt (2,5 karto daugiau negu 2010 m.), o gyventojų santaupoms atkurti ir su tuo susijusioms išlaidoms padengti planuojama 30 mln. Lt (tiek pat, kaip ir 2010 m.). Neatkurty santaupų yra likę 23,7 mln. Lt, o per devynis šių metų mėnesius indėlininkams buvo grąžinta 0,7 mln. Lt (žr. 6 lentelę).

⁴⁹ Lietuvos Respublikos karo prievolės įstatymo 4, 5, 6, 7, 8, 9, 15, 15², 15³, 15⁸, 15⁹, 15¹⁰, 15¹², 17, 19, 20, 28, 30, 32, 33, 35 straipsnių pakeitimo ir papildymo ir 15⁴, 15⁵, 15⁶, 15⁷, 15¹¹, 29, 34 straipsnių pripažinimo netekusiais galios įstatymo projektas, 2010-09-29 Nr. XIP-2181(2).

⁵⁰ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1998-02-06 nutarimas Nr. 152 „Dėl Privatizavimo fondo lėšų naudojimo ir apskaitos taisyklių patvirtinimo“ (2000-07-01 nutarimo Nr. 761 redakcija), 9 p.

⁵¹ Rezerviniam (stabilizavimo) fondui sudaryti skiriama suma nustatoma iš 2/3 Privatizavimo fondo lėšų, atėmus gyventojų santaupoms atkurti ir su tuo susijusioms išlaidoms padengti skiriamą sumą.

6 lentelė. Privatizavimo fondo lėšos gyventojų santaupų atkūrimui

| Privatizavimo fondo išlaidos | (tūkst. Lt) | | |
|---|----------------|---------------------------------|-------------------|
| | 2010 m. planas | 2010 m. faktas (iki 2010-10-01) | 2011 m. projektas |
| Privatizavimo fondo lėšos gyventojų santaupoms atkurti ir su tuo susijusioms išlaidoms padengti | 30 000 | 900 | 30 000 |
| Atkurta santaupų (pervesta indėlininkams) | - | 729,2 | - |
| Bankui padengta išlaidų | - | 679,4 | - |
| Santaupų atkūrimo sąskaitos likutis | - | 1 503,8 | - |
| Neatkurta santaupų | - | 23 711,8 | - |
| Šaltinis – Finansų ministerijos duomenys | | | |

Atkreipiame dėmesį, kad Finansų ministerija atsižvelgė į Valstybės kontrolės rekomendacijas ir ėmėsi priemonių su gyventojų santaupų atkūrimu susijusių išlaidų (bankui dengiamų išlaidų už sąskaitų tvarkymą) mažinimui – kartu su 2011 m. biudžeto projektu pateikė Lietuvos Respublikos gyventojų santaupų atkūrimo įstatymo ir jį keitusių įstatymų pripažinimo netekusiais galios įstatymo projektą⁵², kurio tikslas – baigti santaupų atkūrimo programą. Įstatymo projekte numatyta, kad bankas „Swedbank“, AB, ne vėliau kaip iki 2011-09-30 uždaro gyventojų atkuriamąsias sąskaitas, su šių sąskaitų tvarkymu susijusios banko išlaidos apmokamos iš Privatizavimo fondo lėšų iki 2011-10-15, o pasibaigus šiam terminui Finansų ministerijos santaupų atkūrimo sąskaita uždaroma ir lėšos pervedamos į valstybės biudžetą. Finansų ministerijos preliminariais skaičiavimais, dėl santaupų atkūrimo programos baigimo bus nepanaudota apie 30 mln. Lt valstybės biudžeto lėšų.

Valstybės kontrolė pažymi, kad gyventojų santaupoms ir su tuo susijusioms išlaidoms padengti nepanaudotos lėšos turėtų būti gražinamos į Privatizavimo fondą, iš kurio ir buvo gautos, o ne į valstybės biudžetą, kaip numatyta Lietuvos Respublikos gyventojų santaupų atkūrimo įstatymo ir jį keitusių įstatymų pripažinimo netekusiais galios įstatymo projekte.

Kaip ir kasmet, taip ir 2011 m. projekte, dalį fondo lėšų (38 mln. Lt) numatyta skirti Vyriausybės patvirtintoms programoms įgyvendinti. Valstybės kontrolė ir toliau laikosi nuomonės, kad šio fondo lėšos neturėtų būti naudojamos reikmėms, kurios gali būti finansuojamos valstybės biudžeto lėšomis. Vadovaujantis Privatizavimo fondo lėšų naudojimo ir apskaitos taisyklėmis⁵³, duomenis apie lėšų poreikį Vyriausybės patvirtintoms šalies programoms, finansuojamoms iš Privatizavimo fondo lėšų, įgyvendinti Finansų ministerijai pateikia asignavimų valdytojai, atsakingi už šių programų vykdymą. Valstybės kontrolė kreipėsi⁵⁴ į Finansų ministeriją su prašymu pateikti susipažinimui duomenis (juos pagrindžiančius dokumentus), kuriais remiantis buvo apskaičiuotas Privatizavimo fondo lėšų poreikis Vyriausybės patvirtintoms šalies programoms įgyvendinti, tačiau

⁵² Lietuvos Respublikos gyventojų santaupų atkūrimo įstatymo ir jį keitusių įstatymų pripažinimo netekusiais galios įstatymo projektas, 2010-10-18 Nr. 10-3539-02.

⁵³ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1998-02-06 nutarimas Nr. 152 „Dėl Privatizavimo fondo lėšų naudojimo ir apskaitos taisyklių patvirtinimo“ (2000-07-01 nutarimo Nr. 761 redakcija), 11 p.

⁵⁴ Lietuvos Respublikos valstybės kontrolės 2010-10-15 raštas Nr. S-(703-1855)-2222 „Dėl informacijos pateikimo“.

ministerija lėšų poreikį pagrindžiančių duomenų (dokumentų) nepateikė⁵⁵. Valstybės kontrolė negali patvirtinti Privatizavimo fondo lėšų sąmatos projekte planuojamų 38 mln. Lt išlaidų Vyriausybės patvirtintoms šalies programoms įgyvendinti pagrįstumo.

4.2. Rezervinio (stabilizavimo) fondo lėšų sąmatos projektas

2011 m. biudžeto projekte nenumatytos priemonės, kuriomis būtų siekiama Rezerviniame (stabilizavimo) fonde suformuoti lėšų rezervą, kuris galėtų būti naudojamas susidarius ekstremalioms sąlygoms šalies ūkyje ar kilus grėsmei valstybės finansams.

Rezervinio (stabilizavimo) fondo nuostatuose⁵⁶ nėra reglamentuotas šio fondo lėšų sąmatos projekto rengimas, o tik nurodyta, kad Finansų ministerijos parengtą fondo lėšų sąmatos projektą svarsto ir sprendimą dėl pritarimo priima fondo valdyba (valdybos pirmininkas – finansų ministras).

Pagrindinės fondo išlaidos yra pensijų sistemos reformos finansavimui skiriamos lėšos t. y. Valstybinio socialinio draudimo fondo biudžeto lėšų trūkumo, atsiradusio dėl Lietuvos Respublikos pensijų sistemos reformos įstatymo⁵⁷ įgyvendinimo, finansavimas. Nuo 2004 m. šiam tikslui panaudota 1 626,7 mln. Lt⁵⁸, 2011 m. numatyta skirti 351,6 mln. Lt fondo lėšų, t. y. 1,6 mln. Lt daugiau, negu 2010 m. Finansų ministerija 2011 m. lėšų pensijų sistemos reformai finansuoti poreikį apskaičiavo remiantis Valstybinio socialinio draudimo fondo valdybos pateiktais duomenimis (žr. 7 lentelę).

7 lentelė. Lėšų poreikio apskaičiavimas

| Rodiklio pavadinimas | Eil. Nr. | 2010 m. laukiama | 2011 m. projektas | 2012 m. prognozė | 2013 m. prognozė |
|--|----------|------------------|-------------------|------------------|------------------|
| Dirbančiųjų, dalyvaujančių pensijų kaupime, skaičius (tūkst. žm.) | 1 | 995,0 | 1028,0 | 1040,0 | 1045,0 |
| Dirbančiųjų, dalyvaujančių pensijų kaupime, vidutinis darbo užmokestis (Lt) | 2 | 1400,0 | 1425,0 | 1460,4 | 1526,4 |
| Tarifo dydis (proc.) | 3 | 2,0 | 2,0 | 2,0 | 2,0 |
| Lėšos, pervedamos į pensijų fondus (mln. Lt)* | 4 | 334,3 | 351,6 | 364,5 | 382,8 |
| *Apskaičiuota $4=1*2*12(\text{mėn.})*0,02$ | | | | | |
| Šaltinis – Lietuvos Respublikos finansų ministerijos 2010-10-29 raštas Nr. ((2.39-07)-5K-1023384-6K-1009658 „Dėl informacijos pateikimo“ | | | | | |

Iš pateiktų duomenų matoma, kad prognozuojamas lėšų poreikis pensijų sistemos reformos finansavimui ateityje augs.

⁵⁵ Lietuvos Respublikos finansų ministerijos 2010-10-29 raštas Nr. ((2.39-07)-5K-1023384-6K-1009658 „Dėl informacijos pateikimo“.

⁵⁶ Lietuvos Respublikos Seimo 2002-05-30 nutarimas Nr. IX-912 „Dėl Rezervinio (stabilizavimo) fondo nuostatų patvirtinimo“ (2007-06-27 nutarimo Nr. X-1215 redakcija).

⁵⁷ Lietuvos Respublikos pensijų sistemos reformos įstatymas, 2002-12-03 Nr. IX-1215.

⁵⁸ Laikotarpis 2004–2010 m. I pusmetis.

Vienas iš Vyriausybės 2010 m. veiklos prioritetų tikslų yra numatyti galimybes Rezerviniame (stabilizavimo) fonde sukaupti rezervą, kuris būtų naudojamas tik tada, kai susidaro ekstremalios sąlygos šalies ūkyje ar kyla grėsmė valstybės finansams. Šiam tikslui įgyvendinti Vyriausybė 2010 m. IV ketvirtyje yra numačiusi⁵⁹ patikslinti teisės aktus, juose numatant papildomus Rezervinio (stabilizavimo) fondo finansavimo šaltinius (valstybės vardu pasiskolintos lėšos; perteklinės Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto pajamos, gautos pasiekus Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto perteklių) ir panaikinant galimybę fondo lėšas naudoti pensijų sistemos reformos finansavimui, tačiau iki šiol atitinkami teisės aktai nepakeisti.

Atkreipiame dėmesį, kad 2011 m. fondo lėšų sąmatoje Lietuvos valstybės rezervo lėšoms, reikalingoms ūkio funkcionavimui palaikyti esant ekstremalioms situacijoms ar ekonominei grėsmei, sukaupti lėšų nenumatyta.

4.3. Valstybės įmonės Ignalinos atominės elektrinės eksploatavimo nutraukimo fondo lėšų sąmatos projektas

2011 m. fondo lėšų sąmatos projekte pajamos už elektrinės eksploatavimo nutraukimo metu realizuotą turtą nesuplanuotos, nes Ignalinos atominės elektrinės eksploatavimo nutraukimo fondo įstatyme nenumatyta pareiga šias lėšas pervesti į fondą.

Negalime patvirtinti projektų finansavimui numatytų 3 mln. Lt, skirtų neigiamiems socialiniams ir ekonominiams padariniams regione sušvelninti, tikslingumo, nes nenustatyti vertinimo kriterijai, pagal kuriuos projektai gali būti pripažinti atitinkančiais finansuotinas priemones.

Fondo administratoriumi paskyrus vieną įstaigą galėtų būti sumažintos šio fondo administravimo išlaidos.

Planuojamos fondo pajamos. Valstybės kontrolės auditoriai valstybės įmonėje Ignalinos atominėje elektrinėje atliekamo veiklos audito „Valstybės įmonės Ignalinos atominės elektrinės turto valdymas“ metu nustatė, kad įmonė gauna pajamas už elektrinės eksploatavimo nutraukimo metu realizuotą turtą.

Vadovaujantis Lietuvos Respublikos valstybės įmonės Ignalinos atominės elektrinės eksploatavimo nutraukimo fondo įstatymu⁶⁰, fondo lėšas sudaro ir lėšos, gautos pardavus Ignalinos atominės elektrinės eksploatavimo nutraukimo metu realizuotą turtą. Atkreipiame dėmesį, kad

⁵⁹ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2010-02-17 nutarimas Nr. 165 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2010 metų veiklos prioritetų“.

⁶⁰ Lietuvos Respublikos valstybės įmonės Ignalinos atominės elektrinės eksploatavimo nutraukimo fondo įstatymas, 2001-07-12 Nr. IX-466 (2006-06-22 įstatymo Nr. X-710 redakcija), 3 str. 1 d. 3 p.

2011 m. fondo lėšų sąmatos projekte planuojama 6,4 mln. Lt fondo pajamų, tačiau pajamos už realizuotą turtą fondo lėšų sąmatos projekte nesuplanuotos.

Pažymime, kad nei Lietuvos Respublikos valstybės įmonės Ignalinos atominės elektrinės eksploatavimo nutraukimo fondo įstatymas⁶¹, nei šio fondo nuostatai⁶² nenumato prievolės gautas lėšas už realizuotą turtą pervesti į fondą, todėl valstybės įmonė Ignalinos atominė elektrinė minėtų lėšų į fondo sąskaitą neperveda.

Planuojamos fondo išlaidos. 2011 m. fondo lėšų sąmatos projekte numatyta 31,5 mln. Lt išlaidų, skirtų neigiamiems socialiniams ir ekonominiams valstybės įmonės Ignalinos atominės elektrinės eksploatavimo nutraukimo padariniams Lietuvos Respublikos Ignalinos atominės elektrinės regione sušvelninti. Minėtam tikslui finansuoti Ignalinos atominės elektrinės regiono savivaldybės⁶³ 2011 metams pateikė paraiškų už 14 mln. Lt, tačiau sudarydama 2011 m. fondo lėšų sąmatos projektą Energetikos ministerija, atsižvelgdama į Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2009-09-28 posėdžio metu pateiktas rekomendacijas, šį poreikį sumažino iki 3 mln. Lt. Valstybės kontrolė negali patvirtinti šios sumos (3 mln. Lt) tikslingumo, nes nuo regiono sukūrimo (2002 m.) iki šiol nėra įvertintas regiono savivaldybių biudžetų pajamų pokytis dėl valstybės įmonės Ignalinos atominės elektrinės uždarymo. Be to, atlikus 2009 metų fondo finansinį (teisėtumo) auditą⁶⁴ negalėjome patvirtinti savivaldybėms skirtų fondo lėšų dalies naudojimo tikslingumo, nes neregamentuota (neaprašyta), kokie projektai gali būti finansuojami pagal tam tikras priemones, kokiais vertinimo kriterijais reikėtų remtis projektus pripažįstant atitinkančiais priemones, kaip pareiškėjų pateiktuose priemonių aprašuose nurodyti projektai susiję su siekiu sušvelninti neigiamus socialinius ir ekonominius Ignalinos atominės elektrinės eksploatavimo nutraukimo padarinius.

Fondo administravimas. Lietuvos Respublikos valstybės įmonės Ignalinos atominės elektrinės eksploatavimo nutraukimo fondo įstatymu⁶⁵ fondo administratorėmis yra paskirtos valstybės įmonė Energetikos agentūra ir viešoji įstaiga Ignalinos atominės elektrinės regiono plėtros agentūra. Energetikos ministerijos nuomone, fondo administravimą turėtų vykdyti viena institucija. Šiai nuomonei pritaria ir Valstybės kontrolė, nes tai leistų sumažinti fondo administravimo išlaidas. Tam turėtų būti pakeisti teisės aktai.

⁶¹ Lietuvos Respublikos valstybės įmonės Ignalinos atominės elektrinės eksploatavimo nutraukimo fondo įstatymas, 2001-07-12 Nr. IX-466 (2006-06-22 įstatymo Nr. X-710 redakcija).

⁶² Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002-04-17 nutarimas Nr. 536 „Dėl valstybės įmonės Ignalinos atominės elektrinės eksploatavimo nutraukimo fondo nuostatų patvirtinimo“ (2008-07-23 nutarimo Nr. 745 redakcija).

⁶³ Nurodyta Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002-02-26 nutarime Nr. 287 „Dėl Lietuvos Respublikos Ignalinos atominės elektrinės regiono sudarymo ir Ignalinos atominės elektrinės regiono plėtros tarybos sudarymo tvarkos nustatymo“ (2010-07-14 nutarimo Nr. 1031 redakcija).

⁶⁴ Lietuvos Respublikos valstybės kontrolės valstybinio audito 2010-08-26 ataskaita Nr. FA-P-700-5-73 „Dėl valstybės įmonės Ignalinos atominės elektrinės eksploatavimo nutraukimo fondo 2009 m. finansinio (teisėtumo) audito rezultatų“.

⁶⁵ Lietuvos Respublikos valstybės įmonės Ignalinos atominės elektrinės eksploatavimo nutraukimo fondo įstatymas, 2001-07-12 Nr. IX-466 (2006-06-22 įstatymo Nr. X-710 redakcija), 2 str.

Atsižvelgdami į tai, kad šiuo metu atliekamas veiklos auditas „Valstybės įmonės Ignalinos atominės elektrinės turto valdymas“, šioje Išvadoje siūlymų dėl fondo teisinio reglamentavimo ir administravimo tobulinimo neteiksime.

5. Skolinimosi poreikis ir asignavimų skolos valdymui planavimo vertinimas

5.1. 2011 m. skolinimosi poreikis

Prognozuojamos valstybės skolos struktūra suplanuota įvertinus skolos valdymo rizikas ir apribojimus, nustatytus Vyriausybės vidutinės trukmės skolinimosi ir skolos valdymo strategijoje.

Išlaidos tiesioginėms išmokoms žemės ūkiui, kurios savo esme atitinka valstybės biudžeto asignavimus, nenumatytos valstybės biudžete.

Pagal Biudžeto sandaros įstatymo 18 str. 2 d. 4 p. turi būti nustatomas grynojo skolinimosi limitas, kuris patvirtinamas priimant atitinkamų metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių įstatymą.

Vyriausybės grynojo skolinimosi limitas, remiantis Finansų ministerijos patvirtintomis taisyklėmis⁶⁶, yra per tam tikrą laikotarpį Vyriausybės prisiimtų turtinių įsipareigojimų valstybės vardu pagal paskolų sutartis ir Vyriausybės vertybinių popierių (toliau – VVP) sumos ir per šį laikotarpį įvykdytų ar iš dalies įvykdytų Vyriausybės turtinių įsipareigojimų sumos skirtumas. Jis apskaičiuojamas remiantis Vyriausybės skolinimosi poreikio ir planuojamo skolinimosi skaičiavimo taisyklėmis⁶⁷. Vyriausybės skolinimosi poreikis – tai biudžetinių metų valstybės išlaidų ir gražinamų paskolų suma, finansuojama iš pasiskolintų valstybės vardu lėšų. Skolinimosi poreikį sudaro lėšos, reikalingos biudžetiniais metais pasiskolinti Valstybės skolos įstatyme numatytiems tikslams. Prognozuojamas 2011 m. skolinimosi poreikis nurodytas 8 lentelėje.

⁶⁶ Finansų ministerijos 2007-06-08 įsakymas Nr. 1K-210 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės grynojo skolinimosi sumos skaičiavimo taisyklių patvirtinimo“ (2009-04-28 įsakymo Nr. 1K-131 redakcija).

⁶⁷ Finansų ministerijos 2008-02-08 įsakymas Nr. 1K-060 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės metinio skolinimosi valstybės vardu poreikio skaičiavimo taisyklių patvirtinimo“.

8 lentelė. 2011 metų planuojamas skolinimosi poreikis.

| Eil. Nr. | Planuojamas skolinimosi poreikis | Suma (mlrd. Lt) |
|--|--|------------------------|
| 1. | Valdžios sektoriaus biudžeto deficitas | 5,09 |
| 1.1. | Valstybės biudžeto deficitas | 2,40 |
| 1.2. | Socialinio draudimo fondo (Sodra) deficitas | 2,66 |
| 1.3. | ES finansinės paramos srautai (neigiamo balanso prognozė) | -0,04 |
| 2. | Skolos grąžinimas | 2,51 |
| 3. | Kitiems tikslams | 0,4 |
| | Skolinimosi poreikis | 7,98 |
| | Planuojamą skolinimosi poreikį mažins: | Suma (mlrd. Lt) |
| 1. | Grįžtančios perskolintos lėšos | 0,57 |
| 2. | 2010-12-31 lėšų likutis, VVP pardavimas | 1,33 |
| | Iš viso | 1,9 |
| | Planuojamas skolinimosi poreikis įvertinus mažinimą | 6,08 |
| Šaltiniai: Finansų ministerija, Valstybės kontrolė | | |

Vyriausybė prognozuojamą skolinimosi poreikį planuoja finansuoti:

- leidžiant 3,6 mlrd. Lt VVP vidaus rinkoje, tai sudarys 59 proc. viso skolinimosi – planuojama, kad išdo vekseliai sudarys 1,85 mlrd. Lt, likusi dalis – Vyriausybės obligacijos;
- išplatinusi 2,28 mlrd. Lt ilgalaikių užsienio VVP;
- pasiskolinusi 0,2 mlrd. Lt iš tarptautinių organizacijų – Europos Tarybos vystymo banko ir Šiaurės investicijų banko.

Toliau pateikiame pagrindinius skolos ir skolos rizikos rodiklius ir jų palyginimą su Vyriausybės vidutinės trukmės skolinimosi ir skolos valdymo strategijoje (toliau – Strategija) nustatytais skolos limitais ir Europos Sąjungos sutartimi⁶⁸ nustatytu valdžios sektoriaus skolos leistinu lygiu (žr. 9 lentelę).

⁶⁸ Europos Sąjungos sutartis (Mastrichto sutartis), 1992-02-07. *European Union Stability and Growth Pact, 1997.*

9 lentelė. Skolos ir skolos rizikos rodikliai

| Skolos ir skolos rizikos rodikliai | 2009 m. | 2010 m. | 2011 m. | Apribojimai |
|---|---------|---------|--------------------|---|
| Valdžios sektoriaus skola, mlrd. Lt | 27,11 | 36,1* | 39,8 | |
| Valdžios sektoriaus skolos santykis su BVP, proc. | 29,5 | 37,8* | 40,3 ⁶⁹ | 60 (Europos Sąjungos sutartimi nustatytas kriterijus) |
| Skolos valstybės vardu valdymo išlaidos, mlrd. Lt | 1,03 | 1,53** | 1,92 | |
| Trumpalaikės skolos pagal likutinę trukmę ir visos skolos santykis, proc. | 13,4 | 7,05** | 17 | 25 (Strategija) |
| Vidutinė svertinė likutinė skolos trukmė, metais | 5,1 | 5,53** | 4,7 | >4 (Strategija) |
| Finansinė <i>Macalay</i> trukmė, metais | 3,4 | 4,03** | 3,4 | 2,5-5 (Strategija) |
| Skolos pagal kintamą palūkanų normą ir visos skolos santykis, proc. | 4,3 | 3,34** | 2,2 | <15 (Strategija) |
| Valstybės garantuojamos skolos santykis su BVP, proc. | 1,4 | 1,32** | 2,6 | <7 (Strategija) |
| * metų pabaigos prognozės ** rodiklių reikšmės 2010-09-01 Šaltinis – Valstybės kontrolė | | | | |

Įvertinus tai, kad planuojamas skolinimosi poreikis 2011 m. sudaro 6,08 mlrd. Lt, o prognozuojami skolinių įsipareigojimų grąžinimai – 2,51 mlrd. Lt, grynasis skolinimosi limitas turėtų sudaryti 3,57 mlrd. Lt. Faktiškai grynasis skolinimosi limitas padidintas 2,03 mlrd. Lt iki 5,6 mlrd. Lt dėl šių priežasčių:

- siekio sumažinti refinansavimo riziką išperkant 3,45 mlrd. Lt apimties euroobligacijų emisiją 2012 m. ir galimo papildomo 1,73 mlrd. Lt pasiskolinimo 2011 m. antroje pusėje esant palankiai situacijai finansų rinkoje;
- neapibrėžtų įsipareigojimų ir galimo didesnio, negu planuojama, Europos Sąjungos pinigų srautų neigiamo balanso (iš viso iki 0,3 mlrd. Lt).

2011 m. biudžeto projekte Finansų ministerijai suteikta teisė laikantis Vyriausybės gryojo skolinių įsipareigojimų pokyčio limito ir esant poreikiui skolintis, išleisti VVP ir imti paskolas valstybės vardu apmokėti su valstybės skola susijusioms išlaidoms, uždariosios akcinės bendrovės „Būsto paskolų draudimas“ įstatiniam kapitalui didinti, tiesioginėms išmokoms Lietuvos žemės ūkio veiklos subjektams mokėti; išlaidoms, susijusioms su priemonių, finansuojamų iš Europos Sąjungos ir kitos tarptautinės finansinės paramos ir bendrojo finansavimo lėšų, įgyvendinimu, finansuoti, turtinei ir neturtinei žalai, priteistai iš Lietuvos valstybės vykdant arbitražų ar teismų sprendimus, atlyginti. Valstybės kontrolės nuomone, situacija, kai tam tikros priemonės numatomos finansuoti ne iš valstybės biudžeto, o iš skolintų lėšų mažina biudžeto skaidrumą ir valstybės biudžeto deficitą⁷⁰. Skaičiuojant 2011 m. skolinimosi poreikį, kitiems tikslams numatoma skolintis 378 mln. Lt, iš jų 63 mln. Lt papildomoms tiesioginėms išmokoms žemės ūkiui, kurioms lėšos turėtų būti numatytos valstybės biudžete.

⁶⁹ Prognozuojama valdžios sektoriaus skola neįvertinus lėšų kaupimą euroobligacijų išpirkimui, ES lėšų persikirstymo riziką ir riziką dėl galimų neapibrėžtų įsipareigojimų.

⁷⁰ Pagal Biudžeto sandaros įstatymo nuostatas valstybės biudžeto deficitas suprantamas kaip asignavimų ir pajamų skirtumas.

5.2. Asignavimų skolos valdymui planavimas

Mūsų nuomone, asignavimų valstybės skolos valdymo išlaidoms planas yra įtemptas.

2011 m. biudžeto projekte yra numatyti asignavimai, skiriami programos „Skolos valstybės vardu valdymas“ įgyvendinimui, kurios tikslas – užtikrinti valstybės skolinimosi poreikio finansavimą ir gerinti valstybės skolos valdymą. Didžiausią skolos valdymo išlaidų dalį sudaro poreikis palūkanoms už prisiimtus skolintinius įsipareigojimus apmokėti.

2011 m. minėtai programai įgyvendinti numatyta 1 917,4 mln. Lt asignavimų, t. y. 384 mln. Lt, arba 25 proc., daugiau nei 2010 m. Planuojamas poreikis palūkanoms už skolinius įsipareigojimus apmokėti sudaro 1 899 mln. Lt, arba 99 proc. visų numatomų skolos valdymo išlaidų. 2011 m. didžiausią mokėtinų palūkanų dalį sudarys palūkanos už užsienio VVP – 1 573,1 mln. Lt. Kitos išlaidos sudarys 18,4 mln. Lt (žr. 10 lentelę).

10 lentelė. Planuojami 2011 metų asignavimai skolos valdymui, mln. Lt

| | | |
|-------------|--|-----------------|
| 1. | Palūkanų mokėjimas | 1 899,06 |
| 1.1. | Už vidaus VVP | 170,80 |
| 1.1.1. | Faktinės skaičiavimo metu | 152,66 |
| 1.1.2. | Pagal planuojamą skolinimąsi | 18,14 |
| 1.2. | Už užsienio VVP | 1 573,08 |
| 1.2.1. | Faktinės skaičiavimo metu | 1 537,53 |
| 1.2.2. | Pagal planuojamą skolinimąsi | 35,56 |
| 1.3. | Už užsienio paskolas | 155,18 |
| 1.3.1. | Faktinės skaičiavimo metu | 110,57 |
| 1.3.2. | Pagal planuojamą skolinimąsi | 44,60 |
| 2. | Asignavimai be palūkanų mokėjimo | 18,39 |
| 2.1 | Apmokėjimas samdomiems ekspertams, konsultantams ir komisinių išlaidos | 8,32 |
| 2.2. | Kitos paslaugos | 2,90 |
| 2.3 | Kitos išlaidos (valiutų kursų, rizikos valdymo) | 7,18 |
| | Iš viso | 1 917,45 |

Šaltiniai: Finansų ministerija, Valstybės kontrolė

Per 2010 m. I–III ketvirtį panaudota 1 491,6 mln. Lt iš 1 533,4 mln. Lt, t. y. 97 proc. skirtų asignavimų „Skolos valstybės vardu valdymo“ programai.

2011 m. mokamos palūkanos už anksčiau (iki 2010 m. rugsėjo mėn.) prisiimtus įsipareigojimus sudaro 1 801 mln. Lt, t. y. 95 proc. visos prognozuojamos palūkanų sumos, tačiau palūkanas reikės mokėti ir už 2010 m IV ketvirtį bei 2011 m. pasiskolintas lėšas. 2011 m. biudžeto projekte tokių prognozuojamų palūkanų (pagal planuojamą skolinimąsi) suma sudaro 98,3 mln. Lt. Į planuojamų 2011 m. asignavimų skolos valdymo išlaidoms sumą neįtraukti mokėjimai, kurie gali atsirasti, jei bus papildomai pasiskolinta 2011 m. antrame pusmetyje tam, kad būtų galima sukaupti lėšas 2012 m. gegužės mėnesį didelės apimties euroobligacijų emisijai išpirkti.

Įvertinę, kad papildomai skolintis vidaus ir užsienio rinkose 2011 m. planuojama apie 6 mlrd. Lt, iš kurių 2 mlrd. Lt sudaro išdo vekseliai (trumpalaikiai įsipareigojimai), manome, kad asignavimų valstybės skolos valdymo išlaidoms planas yra įtemptas.

6. Strateginio planavimo vertinimas

Siekiant objektyvaus veiklos rezultatų vertinimo pirmiausia turėtų būti tobulinama silpniausia planavimo grandis – vertinimo kriterijų sudarymas.

Strateginio planavimo metodika⁷¹ reglamentuoja institucijų strateginių veiklos planų rengimo tvarką, nustato reikalavimus programų tikslams, uždaviniams, priemonėms ir vertinimo kriterijams bei pateikia jų sudarymo principus. Finansinių auditų metu buvo vertinamas 2011 metų programų sudarymas, vertinimo kriterijų kokybė ir patikimumas, jų atitiktis metodikos reikalavimams.

Atkreipiame dėmesį, kad institucijų (išskyrus Finansų ministerijos) strateginiai planai buvo parengti ir vertinti vadovaujantis iki 2010-09-01 galiojusia Strateginio planavimo metodika.

Vertinant planavimo proceso organizavimą, biudžeto programų sudarymą ir vertinimo kriterijus nustatyta:

- trūksta loginių ryšių tarp institucijos strateginių tikslų, programų tikslų ir uždavinių, bei jų įgyvendinimui vertinti planuojamų vertinimo kriterijų;
- programų tikslai dubliuoja kitų institucijos programų tikslus ir uždavinius;
- numatomų vykdyti programų priemonės dubliuoja institucijos padalinių ar pavaldžių įstaigų funkcijas;
- netinkamai formuluojami vertinimo kriterijai:
 - ▶ ne visi vertinimo kriterijai leidžia įvertinti visuomenei teikiamų paslaugų naudą, kokybę ir įvairovę, leidžia pamatuoti išlaidų efektyvumą;
 - ▶ dalis vertinimo kriterijų parodo procesą, o ne rezultatą;
 - ▶ kai kuriose institucijose nesuformuluoti efekto, rezultato ir produkto vertinimo kriterijai;
- ne visos įstaigos ir institucijos yra nusistačiusios / pasitvirtinusios vertinimo kriterijų apskaičiavimo metodikas ir jų kontrolės sistemas. Dėl šių priežasčių neaišku, kaip vertinimo kriterijai yra apskaičiuojami, sudėtinga patikrinti jų reikšmes.

Valstybės kontrolė kasmet atkreipia dėmesį į asignavimų valdytojų strateginių veiklos planų vertinimo kriterijų trūkumus ir teikia rekomendacijas jiems šalinti. Tinkamų vertinimo kriterijų

⁷¹ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002-06-06 nutarimas Nr. 827 „Dėl strateginio planavimo metodikos patvirtinimo“ (2007-02-07 nutarimo Nr. 194 redakcija).

sudarymas turėtų padėti objektyviau atlikti strateginių veiklos planų įgyvendinimo rezultatų stebėseną, kurios tikslas – nuolatos stebėti strateginių veiklos planų įgyvendinimo rezultatus ir laiku priimti sprendimus siekiant pagerinti institucijos veiklą ir rezultatus.

Pažymėtina, kad įsigaliojus Lietuvos Respublikos 2011 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymui valstybės institucijos 2011–2013 metų strateginių veiklos planų projektus turės patikslinti pagal naujos redakcijos (įsigaliojo nuo 2010-09-01) Strateginio planavimo metodikos reikalavimus. Taip pat 2010 m. spalio mėnesį patvirtinta Strateginio planavimo dokumentuose naudojamų vertinimo kriterijų sudarymo ir taikymo metodika⁷², kuri apibrėžia strateginio planavimo dokumentuose naudojamų vertinimo kriterijų sudarymo principus, vertinimo kriterijų sistemos ir vertinimo kriterijų sudarymą, vertinimo kriterijų reikšmių planavimą, vertinimo kriterijų patikimumo užtikrinimo priemones ir vertinimo kriterijų taikymo svarbiausius aspektus.

Ministro Pirmininko tarnyba 2009 m. pradėjo įgyvendinti projektą „Valdymo, orientuoto į rezultatus, tobulinimas“ (toliau – VORT projektas), kuriuo siekiama pasinaudojant sėkmingiausia tarptautine praktika įdiegti į rezultatus orientuotą valdymą. Planuojama, kad sėkmingas projekto įgyvendinimas prisidės prie Vyriausybės ir jai pavaldžių institucijų veiklos efektyvumo stiprinimo, bus tobulinama šių institucijų veiklos rezultatų stebėseną ir atskaitomybę, institucijų funkcijų analizė, biudžeto programų vertinimas, taip pat sprendimų poveikio vertinimo sistema.

Įgyvendinant projektą Vyriausybė pavedė⁷³ Finansų ministerijai sukurti ir iki 2011 m. spalio 1 d. įdiegti stebėsenos informacinę sistemą, kurios tvarkytojo funkcijas atliks ministerija, o valdytojo funkcijas – Ministro Pirmininko tarnyba. Šios sistemos paskirtis – padėti užtikrinti reguliarią Vyriausybės ir Vyriausybei atskaitingų institucijų veiklos rezultatų stebėseną, sudarant sąlygas: automatinio būdu pateikti veiklos rezultatų duomenis, analizuoti juos įvairiais pjūviais, nuolat matyti institucijų veiklos rezultatus, priimti pagrįstus ir racionalius valdymo sprendimus⁷⁴.

Tikimės, kad Ministro Pirmininko tarnybos įgyvendinamas projektas pasieks užsibrėžtus tikslus, taip pat padės užtikrinti vienodą veiklos rezultatų stebėseną ir atskaitomybę už pasiektus rezultatus, juos tiesiogiai siejant su panaudotais biudžeto asignavimais.

Valstybės kontrolierė

Giedrė Švedienė

⁷² Lietuvos Respublikos finansų ministro 2010-10-25 įsakymas Nr. 1K-330 „Dėl Strateginio planavimo dokumentuose naudojamų vertinimo kriterijų sudarymo ir taikymo metodikos patvirtinimo“.

⁷³ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002-06-06 nutarimas Nr. 827 „Dėl strateginio planavimo metodikos patvirtinimo“ (2010-08-25 nutarimo Nr. 1220 redakcija), 3 p.

⁷⁴ Lietuvos Respublikos Ministro Pirmininko tarnybos 2010-10-01 organizuoto renginio „Valdymo, orientuoto į rezultatus, praktika“ medžiaga.

Išvadą parengė:

Audito plėtros departamento Valstybės ataskaitų skyriaus vedėja Danguolė Krištopavičienė, vyriausiosios valstybinės auditorės Giedrė Stalauskienė, Birutė Žašnienė, Erika Latyšovič ir vyresnioji valstybinė auditorė Vita Andrulytė.

Nuoroda:

Išvados kopijos (po vieną egz.) pateiktos:

Lietuvos Respublikos Prezidentei,

Lietuvos Respublikos Vyriausybei,

Lietuvos Respublikos finansų ministerijai.