



LIETUVOS RESPUBLIKOS VALSTYBĖS KONTROLĖ

Lietuvos Respublikos Seimui

IŠVADA DĖL LIETUVOS RESPUBLIKOS 2011 METŲ VALSTYBĖS FINANSINIŲ IR BIUDŽETO VYKDYMO ATASKAITŲ RINKINIŲ, VALSTYBĖS SKOLOS ATASKAITŲ IR VALSTYBĖS BIUDŽETO VYKDYMO VERTINIMO

2012 m. rugsėjo 24 d. Nr. FA-P-60-13-58
Vilnius

Vykdydami Lietuvos Respublikos Konstitucijos 134 straipsnio, Valstybės kontrolės įstatymo ir Valstybės skolos įstatymo nuostatas, atlikome 2011 metų valstybės konsoliduotųjų ataskaitų rinkinio auditą ir valstybinius auditus pagal Valstybinio audito programą. 2011 metų valstybės konsoliduotųjų ataskaitų rinkinį sudaro valstybės konsoliduotųjų finansinių ataskaitų rinkinys ir valstybės biudžeto vykdymo ataskaitų rinkinys, kurio sudėtyje yra ir valstybės skolos, suteiktų paskolų iš valstybės vardu pasiskolintų lėšų ir suteiktų valstybės garantijų ataskaitos (toliau – Valstybės skolos ataskaitos).

Vadovybės atsakomybė

Už Valstybės konsoliduotųjų ataskaitų rinkinio parengimą ir teisingą pateikimą atsakinga Finansų ministerija. Už valstybės biudžeto asignavimų naudojimo teisėtumą, asignavimų naudojimą galimu ekonomiškiausiu ir efektyviausiu būdu, programose nustatytų tikslų pasiekimą ir žemesniojo lygio ataskaitų rinkinių sudarymą atsakingi asignavimų valdytojai ir ministrų valdymo sričių įstaigų, vykdančių atitinkamo asignavimų valdytojo programas, vadovai. Valstybės biudžeto vykdymą organizuoja Vyriausybė, valstybės biudžeto kasos operacijų vykdymą – Finansų ministerija per Lietuvos Respublikos kredito įstaigas. Finansų ministerija atstovauja

Vyriausybei skolinantis valstybės vardu, valdant Vyriausybės valstybės vardu priisiimtus įsipareigojimus, tvarko valstybės vardu pasiskolintų lėšų ir priisiimtų įsipareigojimų apskaitą.

Vyriausybės pareiga – pasibaigus biudžetiniams metams iki kovo 31 d. pateikti Seimo Pirmininkui valstybės biudžeto vykdymo ataskaitų rinkinį, kurio sudėtyje yra ir Valstybės skolos ataskaitos. Vyriausybė 2011 metų valstybės biudžeto vykdymo ataskaitų rinkinį Seimui pateikė 2012 m. kovo 21 d., o Valstybės kontrolė iš Seimo šį rinkinį gavo 2012 m. kovo 23 d.

Finansų ministerija 2011 metų valstybės konsoliduotųjų finansinių ataskaitų rinkinį turėjo pateikti ne vėliau kaip iki 2012 m. balandžio 15 d., o vadovaujantis 2011 metų konsolidavimo kalendoriumi rinkinį buvo numatyta patvirtinti 2012 m. gegužės 31 d. Šis rinkinys patvirtintas 2012 m. birželio 11 d. ir Valstybės kontrolei vertinimui pateiktas 2012 m. liepos 11 d.

Auditoriaus atsakomybė

Mūsų pareiga, remiantis atliktais auditais, pareikšti nuomones dėl:

- valstybės biudžeto vykdymo ataskaitų rinkinio, įskaitant Valstybės skolos ataskaitas, teisingumo;
- valstybės konsoliduotųjų finansinių ataskaitų rinkinio teisingumo;
- valstybės biudžeto vykdymo teisėtumo.

Auditą atlikome pagal Valstybinio audito reikalavimus. Audito metu vertinome, ar 2011 metų valstybės biudžeto vykdymo ataskaitų rinkinys ir 2011 metų valstybės konsoliduotųjų finansinių ataskaitų rinkinys visais reikšmingais atžvilgiais parengti pagal teisės aktų reikalavimus, ar juose nėra reikšmingų iškraipymų, lyginant jų duomenis su valstybės biudžeto asignavimų valdytojų pateiktais ataskaitų rinkiniais ir kitais Finansų ministerijos duomenimis, iš kurių jie buvo sudaryti.

Siekdami įvertinti valstybės biudžeto vykdymą suplanavome ir atlikome valstybės institucijų / įstaigų, panaudojusių 91,5 proc. valstybės biudžeto asignavimų, finansinius (teisėtumo) auditus. Kiekvieno audito metu pareiškėme dvi nuomones: dėl (konsoliduotųjų) finansinių ataskaitų ir biudžeto vykdymo ataskaitų rinkinių teisingumo ir dėl valstybės lėšų ir turto valdymo, naudojimo, disponavimo jais teisėtumo. Finansinių (teisėtumo) auditų metu savivaldybėse vertinome joms skirtų valstybės biudžeto lėšų panaudojimo teisėtumą.

Manome, kad surinkti įrodymai dėl 2011 metų valstybės biudžeto vykdymo ataskaitų rinkinio tinkamo ir teisingo pateikimo bei valstybės biudžeto vykdymo teisėtumo suteikia pakankamą pagrindą auditoriaus nuomonei pareikšti. Tačiau dėl dalykų, kurie sudaro atsisakymo pareikšti nuomonę pagrindą, negalėjome surinkti pakankamų ir tinkamų audito įrodymų, kad galėtume pagrįsti auditoriaus nuomonę dėl 2011 metų valstybės konsoliduotųjų finansinių ataskaitų rinkinio duomenų tinkamo ir teisingo pateikimo.

Audituotų ataskaitų duomenys:

- valstybės biudžeto pajamos – 22 287,4 mln. Lt;
- panaudoti valstybės biudžeto asignavimai – 25 046,2 mln. Lt;
- valstybės skola 2011 m. gruodžio 31 d. – 41 736,3 mln. Lt;
- iš viso turto 2011 m. gruodžio 31 d. – 108 329,9 mln. Lt.

Sąlyginės nuomonės dėl valstybės biudžeto vykdymo ataskaitų rinkinio teisingumo pagrindas

1. Ataskaitų rinkinyje nurodyti 351,9 mln. Lt nepanaudotų biudžetinių įstaigų pajamų įmokų ir tikslinės paskirties lėšų, skirtų programoms finansuoti, likučiai 2011 m. pabaigoje yra netikslūs. Pagal teisės aktus, šie likučiai keliami ir gali būti naudojami 2012 metais. Auditų metu nustatėme, kad ne visais atvejais lėšų likučiai apskaičiuoti laikantis Biudžeto sandaros įstatymo. Šių likučių dydžiui įtakos turėjo ir tai, kad asignavimų valdytojai nesilaikė teisės aktuose nustatyto lėšų naudojimo programoms finansuoti eiliškumo, t. y. programų išlaidoms dengti pirmiausia naudojo ne pajamų įmokas, o valstybės biudžeto asignavimus (Išvados priedo 12 ir 13 p.).

2. Valstybės biudžeto vykdymo ataskaitų rinkinio aiškinamajame rašte pateikta netiksli informacija:

- pateikti neteisingi duomenys apie mokesčių nepriemokas ir permokas valstybės biudžetui bei jų pokyčius (aiškinamojo rašto 7 priedas). Aiškinamajame rašte nurodyti mokestinės nepriemokos duomenys neatitinka Finansų ministerijos Valstybės išdo departamento rengiamos Nepriemokų pažymos duomenų, o į permokų duomenis neįskaityta Muitinės departamento administruojamų mokesčių ir kitų įmokų permoka valstybės biudžetui, kuri 2011 m. pabaigoje sudarė 4,8 mln. Lt (Išvados priedo 13 ir 14 p.);
- ne visa detalizuota informacija apie 2011 m. padidintą asignavimų planą, kai viršijamos Seimo patvirtintos asignavimų sumos, yra tiksli (aiškinamojo rašto 8 priedas) (Išvados priedo 14 ir 15 p.);
- nurodyti ne visi valstybės biudžeto lėšų likučiai 2011 m. pabaigoje – nenurodytas 55,6 mln. Lt skolintų lėšų likutis ir valstybės rezervo piniginių lėšų likutis (aiškinamojo rašto 9 priedas) (Išvados priedo 15 p.);
- informacija apie valstybės biudžeto lėšų įplaukas ir išmokėjimus nerodo tikrųjų valstybės biudžeto pinigų srautų – nurodytos ne faktinės valstybės biudžeto pinigų įplaukos ir išmokėjimai, bet rezultatas, gautas juos sudengus tarpusavyje (aiškinamojo rašto 10 priedas) (Išvados priedo 15 ir 16 p.);
- ne visa detalizuota informacija apie įmokas (pagal rūšis), skirtas programoms finansuoti, yra tiksli (aiškinamojo rašto 12 priedas) (Išvados priedo 16 p.);

- pateikta netiksli informacija apie savivaldybių panaudotas valstybės biudžeto dotacijas mokinio krepšeliui finansuoti – į ataskaitą įtrauktos iš savivaldybių biudžetų mokymo reikmėms papildomai skirtos ir panaudotos lėšos, taip pat yra planinių ir vykdymo duomenų (pasikeitusių dėl mokinių migracijos tarp savivaldybių ir tarp mokyklų) netikslumų pagal atskiras savivaldybes (aiškinamojo rašto 16 priedas) (Išvados priedo 16 ir 17 p.).

3. Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto pajamų ir išlaidų plano vykdymo ataskaitoje (Išlaidų dalyje) planiniai duomenys pateikti nesilaikant Vykdyto ataskaitų rinkinių sudarymo taisyklių – pateikti ne 2011 m. valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatyme patvirtinti finansiniai rodikliai, o Vyriausybės nutarimais metų laikotarpiu perskirstytų asignavimų duomenys (Išvados priedo 12 p.).

4. Suteiktų valstybės garantijų ataskaitoje atskleista ne visa informacija – joje nėra duomenų apie Lietuvos išpareigojimus dėl tarptautinėms finansų institucijoms suteiktų garantijų, kurie 2011 m. pabaigoje sudarė 108,6 mln. Lt. Ši informacija pateikta aiškinamajame rašte (Išvados priedo 17 ir 18 p.).

5. Finansinių (teisėtumo) auditų metu patikrinome 21-os valstybės institucijos / įstaigos, kurių vadovai yra asignavimų valdytojai, parengtus 2011 metų biudžeto vykdymo ataskaitų rinkinius, taip pat 19-os savivaldybių biudžetų programų sąmatų vykdymo ataskaitose pateiktus duomenis apie valstybės biudžeto specialiąsias tikslines dotacijas. Iš viso šiose ataskaitose nustatytų klaidų, kurios turėjo įtakos 2011 metų valstybės biudžeto vykdymo ataskaitų rinkinio teisingumui, suma sudarė 791,7 mln. Lt (Išvados priedo 17, 56–82 p.).

Sąlyginė nuomonė dėl valstybės biudžeto vykdymo ataskaitų rinkinio teisingumo

Mūsų nuomone, išskyrus poveikį, kurį turi sąlyginės nuomonės pagrindą sudarantys dalykai, 2011 metų valstybės biudžeto vykdymo ataskaitų rinkinys visais reikšmingais atžvilgiais parengtas ir pateiktas pagal Lietuvos Respublikos teisės aktus, reglamentuojančius jo sudarymą.

Sąlyginės nuomonės dėl valstybės biudžeto vykdymo teisėtumo pagrindas

1. Vyriausybė priėmė sprendimą 2011 metų apyvartos lėšas papildyti 38,9 mln. Lt 2010 metų valstybės biudžeto viršplaninėmis pajamomis ir jas skyrė Vilniaus miesto savivaldybės biudžeto negautoms pajamoms kompensuoti. 2011 metų apyvartos lėšos negalėjo būti papildytos 2010 metų viršplaninėmis pajamomis, kadangi nepanaudotų viršplaninių pajamų 2010 m. gruodžio 31 d. biudžeto lėšų likutyje nebuvo. Vyriausybė savivaldybės negautoms pajamoms kompensuoti lėšas skyrė ne iš 2010 metų viršplaninių pajamų, o iš 2011 metų valstybės biudžeto lėšų. Tokiu atveju turėjo būti tikslinamas 2011 metų valstybės biudžetas, jame papildomai numatant minėtas išlaidas valstybės biudžeto asignavimuose, tačiau tai nebuvo padaryta (Išvados priedo 44 ir 45 p.).

2. Valstybės biudžeto dotacijų dydžiai savivaldybėms tvirtinami atitinkamų metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatyme. 2011 metų valstybės biudžete savivaldybių biudžetams buvo patvirtinta 3 364,7 mln. Lt valstybės biudžeto specialiųjų tikslinių dotacijų, tačiau Vyriausybė 2011 metų laikotarpiu perskirstė asignavimus tarp programų ir 65,7 mln. Lt lėšų papildomai skyrė savivaldybėms socialinėms išmokoms ir kompensacijoms skaičiuoti ir mokėti. Atsiradus didesniai (negu patvirtintas įstatyme) valstybės biudžeto specialiųjų tikslinių dotacijų poreikiui ir Vyriausybei nusprendus papildomai šių lėšų skirti savivaldybėms, turėjo būti keičiamas 2011 metų valstybės biudžetas, tačiau tai nebuvo padaryta (Išvados priedo 46–47 p.).

3. Pajamos už parduotas valstybei nuosavybės teise priklausančias valstybės rezervo materialinių išteklių atsargas priskiriamos valstybės biudžeto pajamoms iš valstybės turto. Šias pajamas valstybės rezervo tvarkytojai turi planuoti, jų gavę – turi pervesti į valstybės biudžetą, o skirtas kaip asignavimus – naudoti valstybės rezervui sudaryti. Nustatėme atvejų:

- kai valstybės rezervo tvarkytojai pajamų už parduotus valstybės rezervo materialinius išteklius neapskaitė kaip valstybės biudžeto lėšų (t. y. nebuvo suplanavę, o jų gavę – nepervedė į valstybės biudžetą), todėl į 2011 m. valstybės biudžeto pajamas neįskaityta 0,5 mln. Lt, į išlaidas – 0,6 mln. Lt, į lėšų likutį metų pradžioje – 0,6 mln. Lt, į lėšų likutį metų pabaigoje – 0,5 mln. Lt (Išvados priedo 41–43 p.);
- kai lėšos, gautos pardavus naftos produktų atsargas (9,7 mln. Lt), buvo panaudotos nesilaikant Naftos produktų ir naftos valstybės atsargų sudarymo, tvarkymo, kaupimo ir kontrolės taisyklių – panaudotos ne tokioms pačioms atsargoms kaupti ir tvarkyti, o netinkamai panaudotų finansinės paramos lėšų grąžinimui Europos Komisijai. Panaudotos lėšos netinkamai apskaitytos, todėl į valstybės biudžeto pajamas ir panaudotus asignavimus neįskaityta 9,7 mln. Lt (Išvados priedo 43 ir 44 p.).

4. Audituoti subjektai panaudojo 22 921,5 mln. Lt valstybės biudžeto asignavimų, t. y. 91,5 proc. visų panaudotų valstybės biudžeto asignavimų. Nustatėme atvejų, kai, vykdant 2011 metų valstybės biudžetą, asignavimų valdytojai:

- 471,8 mln. Lt valstybės biudžeto lėšų panaudojo pažeisdami teisės aktus (Išvados priedo 41, 56–82 p.);
- nepanaudotų įmokų likučius, kuriuos numatoma kelti ir naudoti 2012 metais, apskaičiavo nesivadovaudami Biudžeto sandaros įstatymu (Išvados priedo 33–35 p.);
- nesilaikė programoms finansuoti nustatyto lėšų naudojimo eiliškumo ir jų išlaidoms dengti pirmiausia naudojo ne biudžetinių įstaigų pajamų įmokas, o valstybės

biudžeto asignavimus. Tai lėmė didesnius nepanaudotų biudžetinių įstaigų pajamų įmokų likučius 2011 m. pabaigoje (Išvados priedo 35 ir 36 p.);

- programų sąmatas tikslino didesnėmis viršplaninių pajamų sumomis, nei faktiškai jų buvo įmokėję į valstybės biudžetą (Išvados priedo 37 ir 38 p.).

Sąlyginė nuomonė dėl valstybės biudžeto vykdymo teisėtumo

Mūsų nuomone, išskyrus poveikį, kurį turi sąlyginės nuomonės pagrindą sudarantys dalykai, 2011 metų valstybės biudžetas visais reikšmingais atžvilgiais vykdytas vadovaujantis teisės aktais, reglamentuojančiais valstybės biudžeto lėšų naudojimą.

Pabrėžtini dalykai dėl valstybės biudžeto vykdymo teisėtumo

Atkreipiame dėmesį į pastebėjimus, kurie neturi įtakos reiškiamai nuomonei, tačiau yra svarbūs efektyviai valstybės biudžeto vykdymo stebėsenai ir lėšų naudojimui:

1. Lietuvos Respublikos 2011 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių įstatyme pirmą kartą reglamentuotas valstybės biudžeto deficito valdymas, t. y. numatytos sąlygos, kurioms esant turėjo būti rengiamas šio įstatymo pakeitimo projektas. Susipažinę su Finansų ministerijoje atliekama valstybės biudžeto vykdymo stebėseną atkreipėme dėmesį, kad nebuvo rengiamos išvados, kuriose būtų pateikti konkretūs valstybės biudžeto vykdymo rodiklių atitiktis 2011 m. biudžete numatytiems deficito valdymo sąlygoms vertinimai ir pasiūlymai dėl 2011 m. biudžeto keitimo (nekeitimo). Valstybės biudžeto pajamų surinkimo rodikliams daro įtaką mokesčių ir kitų įmokų permokos ir jų grąžinimas (negrąžinimas). Nustatėme, kad PVM permokos (skirtumo) be mokesčių mokėtojų prašymų grąžinimo procesas yra nepakankamai reglamentuotas, todėl yra galimybė neatlikti grąžinimo tais laikotarpiais, kai nevykdomi valstybės biudžeto pajamų surinkimo planai, ir jį atlikti kitu laiku (Išvados priedo 29 ir 30 p.).

2. Teisingumo ministerijai pavaldžios Centrinės hipotekos įstaigos ir jos filialų teikiamos paslaugos atitinka Rinkliavų įstatyme nustatytą valstybės rinkliavos objektą. Kasmet Centrinės hipotekos įstaigai lieka dideli nepanaudotų pajamų įmokų likučiai, tačiau pagal Vyriausybės nustatytą tvarką už paslaugas gautos lėšos gali būti naudojamos tik šios įstaigos išlaidoms padengti ir materialinei techninei bazei stiprinti, t. y. negali būti naudojamos kitoms reikmėms. Manome, kad už Centrinės hipotekos įstaigos asmenims teikiamas paslaugas turėtų būti nustatyta valstybės rinkliava, o ši biudžetinė įstaiga būtų finansuojama iš valstybės biudžeto lėšų (Išvados priedo 38 p.).

Atsisakymo pareikšti nuomonę dėl valstybės konsoliduotųjų finansinių ataskaitų rinkinio teisingumo pagrindas

Finansinių (teisėtumo) auditų metu vertinome 518-os subjektų (73,4 proc. visų į 2011 metų valstybės finansinių ataskaitų rinkinį konsoliduotų subjektų) finansinių ataskaitų duomenis. Finansinėse ataskaitose nustatėme reikšmingų neištaisyty iškraipymų, kurie turi įtakos visiems

Valstybės konsoliduotosios finansinės būklės ataskaitos straipsniams, išskyrus Biologinio turto straipsnį. Dėl Valstybės išdo, Valstybinės mokesčių inspekcijos mokesčių fondo, Privatizavimo ir Rezervinio (stabilizavimo) fondų (kurių bendra turto vertė sudaro 17 783,7 mln. Lt) finansinių ataskaitų teisingumo atsisakėme pareikšti nuomonę, nes negalėjome surinkti pakankamų ir tinkamų audito įrodymų, kad šių fondų finansinių ataskaitų duomenys yra teisingi. Nustatytų iškraipymų ir sumų, kurių teisingumo negalėjome patvirtinti, visuma daro reikšmingą poveikį 2011 metų valstybės finansinių ataskaitų rinkinio duomenų teisingumui.

Negalime patvirtinti 2011 metų valstybės finansinių ataskaitų rinkinio lyginamosios informacijos teisingumo, nes, atlikę 2010 metų valstybės finansinių ataskaitų rinkinio analizę, nustatėme aplinkybių, kurios lėmė reikšmingus iškraipymus finansinėse ataskaitose (Išvados priedo 21–28 p.).

Atsisakymas pareikšti nuomonę dėl valstybės konsoliduotųjų finansinių ataskaitų rinkinio

Dėl dalykų, kurie sudaro atsisakymo pareikšti nuomonę pagrindą, atsisakome pareikšti nuomonę dėl 2011 metų valstybės biudžeto konsoliduotųjų finansinių ataskaitų rinkinio duomenų.

Valstybinio audito išvadą pateikiame kartu su valstybinio audito ataskaita (Išvados priedas), kurioje pateikta šią išvadą pagrindžianti informacija ir pasiūlymai.

Valstybės kontrolierė

Giedrė Švedienė