

**LIETUVOS RESPUBLIKOS
VALSTYBĖS KONTROLĖ**

**IŠVADA
DĖL LIETUVOS RESPUBLIKOS 2006 METŲ
VALSTYBĖS BIUDŽETO PROJEKTO**

2005

TURINYS

1. IŠVADOS, SIŪLYMAI IR AUDITO ATLIKIMO PRINCIPAI	3
2. VALSTYBĖS PAJAMŲ IR ASIGNAVIMŲ SKOLOS VALSTYBĖS VARDU VALDYMO IŠLAIDOMS PROGNOZAVIMO VERTINIMAS	8
3. INFORMACIJOS APIE GALIMAS REIKŠMINGAS RIZIKAS VALSTYBĖS FINANSAMS PATEIKIMO VALSTYBĖS BIUDŽETE VERTINIMAS	13
4. VALSTYBĖS BIUDŽETO LĖŠŲ, SKIRIAMŲ SAVIVALDYBĖMS, PLANAVIMO VERTINIMAS	15
5. KITŲ VALSTYBĖS BIUDŽETO PLANAVIMO PROCESŲ VERTINIMAI	17

1. IŠVADOS, SIŪLYMAI IR AUDITO ATLIKIMO PRINCIPAI

Valstybinis auditas atliktas ir ši Išvada parengta vykdant Seimo statuto 173 str. 1 d. reikalavimą – pateikti Seimo Biudžeto ir finansų komitetui Išvadą dėl Lietuvos Respublikos 2006 metų valstybės biudžeto projekto.

Audito tikslas – įvertinti Lietuvos Respublikos Seimui Lietuvos Respublikos Ministro Pirmininko 2005-10-12 raštu Nr. 9-7014 (pritarta projektui Vyriausybės 2005-10-12 nutarimu Nr.1082) pateiktą (parengė Finansų ministerija) 2006 m. valstybės biudžeto projektą (toliau – Biudžeto projektas).

Audito tikslai, principai, ir Valstybės kontrolės išvadoje pateikiama informacija:

1. Ar Biudžeto projekte reikšmingais atvejais pateikti Biudžeto sandaros įstatymo 18 str. nustatyti rodikliai ir ar kartu su Biudžeto projektu Seimui pateikiami dokumentai, numatyti Biudžeto sandaros įstatymo 19 str.

Vertinimo kriterijus – rodikliai, numatyti Biudžeto sandaros įstatymo 18 str. ir 19 str.

2. Ar audito metu atrinktais atvejais (atvejai atrinkti atsižvelgiant į reikšmingumą bei praeitų metų planinių (prognozuojamų) ir faktinių rodiklių skirtumą):

2.1. prielaidos, kuriomis remiantis prognozuojamos valstybės biudžeto pajamos, ir valstybės pajamų planavimo metodai nėra neatsargūs;

2.2. prielaidos, kuriomis remiantis prognozuojami asignavimai išlaidoms, susijusioms su skolos valstybės vardu valdymu, ir šių asignavimų planavimo metodas nėra neatsargūs.

Vertinimo kriterijus – atsižvelgę į tai, kad Biudžeto sandaros įstatyme nenustatyta, kaip turi būti siekiama įvertinti prielaidas (tokias kaip: valiutų kursų pasikeitimą, palūkanų normą, infliaciją, įvairius ekonomikos augimo rodiklius ir pan.), kurios dažniausiai priklauso nuo išorinių aplinkybių, jas vertinome atsargumo atžvilgiu, siekdami užtikrinti finansinį valstybės biudžeto stabilumą.

3. Kaip Biudžeto projekte pateikiama reikšminga informacijos apie galimus reikšmingus rizikos veiksnius valstybės finansams.

Vertinimo kriterijus – atsargumas siekiant užtikrinti finansinį valstybės biudžeto stabilumą: ar pateikiama informacija, kuri gali reikšmingai pareikalauti papildomų asignavimų valstybės išlaidų atžvilgiu.

4. Teikiame ir kai kuriuos siūlymus dėl biudžeto planavimo proceso tobulinimo.

Vertinimo kriterijus – gera valdymo praktika.

Ši Išvada parengta įvertinus Seimo kanceliarijos Seimo posėdžių sekretoriato 2005-10-13 raštu Nr. 410-S-117 Valstybės kontrolei pateiktą 2006 m. valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo projektą, turimų dokumentų įrodymus, informaciją, gautą pokalbių metu, rašytinę informaciją iš Finansų ministerijos, kitų ministerijų ir žinybų ir Valstybės kontrolės valstybinių auditorių, atliekančių valstybinius auditus, pateiktas pastabas apie jų audituojamų subjektų pajamų už teikiamas paslaugas prognozavimą ir parengtus asignavimų poreikio skaičiavimus.

Taip pat Valstybės kontrolė 2005 m. finansinės veiklos ir atskaitomybės finansinio audito metu audituojamuose subjektuose vertino atskirų valstybės institucijų ir įstaigų asignavimų poreikio skaičiavimus Vyriausybės patvirtintoms programoms vykdyti. Pagrindinės asignavimų poreikio skaičiavimo netikslumų priežastys yra tai, kad planuojant darbo užmokestį nesivadovaujama Vyriausybės patvirtinta darbo užmokesčio fondo apskaičiavimo metodika, teisės aktais reglamentuojančiais tarnybinių lengvųjų automobilių, tarnybinių mobiliųjų telefonų naudojimą ir asignavimų jiems išlaikyti skaičiavimą, kitoms išlaidoms asignavimų skaičiavimą. Kai kurių valstybės institucijų ir įstaigų asignavimų poreikis nepagrįstas skaičiavimais.

Apribojimai:

– Pagal Seimo statutą Valstybės kontrolė išvadą dėl Biudžeto projekto turi pateikti iki lapkričio 15 d. Vyriausybė, sudariusi Biudžeto projektą, pateikia Seimui ne vėliau kaip iki spalio 17 d. (paprastai šiuo metu Valstybės kontrolė gauna šiuos dokumentus ir duomenis) su duomenimis, kuriais pagrįstas šis projektas. Laikas tarp Biudžeto projekto gavimo Valstybės kontrolėje ir Valstybės kontrolės išvados (audito ataskaitos) dėl Biudžeto projekto pateikimo yra per trumpas įvertinti visą reikšmingą

informaciją, pateiktą Biudžeto projekte. Atsižvelgdami į tai šioje ataskaitoje pateikiame pastabas tik dėl atrinktų reikšmingų Biudžeto projekto informacijos aspektų.

– Išvadoje pateikiamas vertinimas prielaidų, kurių pagrindu sudaromas Biudžeto projektas. Valstybės kontrolė nevertina tų Biudžeto projekto aspektų, kurie priklauso politinio apsisprendimo sričiai.

Išvada dėl Biudžeto projekto glaudžiai susijusi su Valstybės kontrolės išvadomis dėl 2004 m. valstybės biudžeto įvykdymo apyskaitos ir 2004 m. valstybės skolos ataskaitos, kurių dalis išvadų ir rekomendacijų panaudota ir šioje išvadoje.

IŠVADOS

1. Biudžeto projekte pateikti Biudžeto sandaros įstatymo 18 str. nustatyti rodikliai ir kartu su Biudžeto projektu Seimui pateikiami dokumentai, numatyti Biudžeto sandaros įstatymo 19 str.

2. Prielaidos, kuriomis remiantis prognozuojami asignavimai išlaidoms, susijusioms su skolos valstybės vardu valdymu, ir šių asignavimų planavimo metodas nėra neatsargūs. Jis padeda užtikrinti finansinį valstybės biudžeto stabilumą. *Aprašymas plačiau 2.2. punkte.*

3. Prielaidos, kuriomis remiantis prognozuojamos valstybės biudžeto pajamos, ir valstybės pajamų planavimo metodai yra labiau optimistiniai negu atsargūs. Jos būtų realizuotos palankiai susiklosčius ekonominėms prielaidoms. *Aprašymas plačiau 2.1. punkte.*

4. Teisės aktai nenumato, jog Seimui teikiamo Biudžeto projekto lydinčiuose dokumentuose būtų tinkamai atspindėti pagrindiniai fiskaliniai pavojai (rizikos veiksniai) valstybės finansinei būklei ir neapibrėžtieji valstybės įsiskolinimai. *Aprašymas plačiau 3. punkte.*

5. Valstybės lėšos savivaldybėms skiriamos finansuoti procesą, o ne pasiekti rezultatą. Skirtingai nuo valstybės biudžetinių įstaigų, kurioms skiriami asignavimai iš valstybės biudžeto, Seimas skiria savivaldybėms tikslines dotacijas nesant programų vertinimo kriterijų. Atitinkamai Seimui neatsiskaitoma apie savivaldybių vykdomų valstybinių (perduotų savivaldybėms) funkcijų įvykdymo rezultatyvumą ir efektyvumą. *Aprašymas plačiau 4. punkte.*

6. Didelis valstybės institucijų ir įstaigų (asignavimų valdytojų) skaičius, kurioms valstybės biudžeto įstatymu tvirtinami asignavimai programoms vykdyti apsunkina biudžeto planavimo procedūras, asignavimų valdymą, didina biudžeto kontrolės kaštus. Taip pat apsunkina atsakomybės ir kontrolės pareigų atskyrimą.

SIŪLYMAI:

1. Dėl 2006 m. valstybės biudžeto projekto:

1.1. Atsižvelgiant į galimas reikšmingas rizikas valstybės finansams, neapibrėžtus valstybės įsipareigojimus, gerą praktiką, siūlome tęsti teigiamą atsargią praktiką ir nemažinti asignavimų skolos valstybės vardu valdymo išlaidoms ir nedidinti valstybės pajamų prognozių. Siūlome įstatymuose įtvirtinti atsargumo reikalavimą (principą) prognozuojant valstybės pajamas ir išlaidas. *Žr. 2 ir 3 p.*

1.2. Atsižvelgiant į tai, kad valstybės lėšos savivaldybėms skiriamos finansuoti procesą, o ne pasiekti rezultatą, kad savivaldybėms tikslinės dotacijos skiriamos nesant savivaldybių programų, vertinimo kriterijų šioms lėšoms, kad savivaldybės neatsiskaito Seimui už pasiektus rezultatus naudojant valstybės biudžeto lėšas, pavesti Vyriausybei patikslinti Biudžeto projektą ir nesuteikti teisės savivaldybėms likusius nepanaudotus asignavimus naudoti kitoms savivaldybių reikmėms. Alternatyva – savivaldybėms suteikti teisę nepanaudotos specialios tikslinės dotacijos sumas naudoti kitoms valstybinėms funkcijoms vykdyti. *Žr. 4.1. ir 4.2. p.*

1.3. Pavesti Vyriausybei patikslinti Biudžeto projektą ir Biudžeto projekte pateikti specialiųjų tikslinių dotacijų paskirstymą kiekvienai savivaldybei pagal atskiras valstybines (perduotas savivaldybėms) funkcijas arba tai Biudžeto projektu pavesti įvykdyti Vyriausybei. *Žr. 4.3. p.*

1.4. Pavesti Vyriausybei patikslinti Biudžeto projektą ir griežčiau apriboti valstybės institucijų teisę prisiimti skolinius įsipareigojimus naudoti valstybės biudžeto lėšas, kai sudaromos išperkamosios ar savo turiniu panašios nuomos sutartys. *Žr. 3.4. p.*

2. Dėl tolesnio valstybės biudžeto proceso tobulinimo pavesti Vyriausybei:

2.1. Viešojo sektoriaus buhalterinės apskaitos ir atskaitomybės sistemos reformos metu kaip galima greičiau parengti ir taikyti standartus, reglamentuojančius išskolinimus ir neapibrėžtus išskolinimus. Kartu su biudžeto dokumentais (su biudžeto

projektu ir su valstybės biudžeto įvykdymo apyskaita (–oje)) nurodyti pagrindinius sąlyginius (neapibrėžtuosius) valstybės išsipareigojimus. Taip pat nurodyti pagrindinius fiskalinius pavojus (rizikos veiksnius) valstybės finansams. *Žr. 3.1. p.*

2.2. Pavesti Vyriausybei su atitinkamomis ministerijomis sukurti ir įdiegti sistemą, pagal kurią valstybė skirtų lėšas savivaldybėms valstybinių funkcijų programoms vykdyti, būtų nustatyti vertinimo kriterijai, atsiskaitymas Seimui už pasiektus rezultatus. *Žr. 4.1. ir 4.2. p.*

2.3. Pavesti Vyriausybei teikti Seimui tvirtinti visų pinigų fondų sąmatas. *Žr. 5.2. p.*

2.4. Pavesti Vyriausybei mažinti valstybės institucijų ir įstaigų (asignavimų valdytojų) skaičių, kurioms valstybės biudžeto įstatymu tvirtinami asignavimai programoms vykdyti. Asignavimus koncentruoti ministerijų lygyje. *Žr. 5.1. p.*

2. VALSTYBĖS PAJAMŲ IR ASIGNAVIMŲ SKOLOS VALSTYBĖS VARDU VALDYMO IŠLAIDOMS PROGNOZAVIMO VERTINIMAS

2.1. VALSTYBĖS PAJAMŲ PROGNOZAVIMO VERTINIMAS

Pridėtinės vertės mokesčio

2006 m. iš pridėtinės vertės mokesčio (toliau – PVM) numatomos gauti pajamos buvo prognozuojamos analizuojant galutinio vartojimo išlaidų ir pajamų iš PVM dinamikos santykį nuo 1995 m., atsižvelgta į numatomą gražintiną (įskaitytiną) PVM.

Prognozuojant priimtos prielaidos, kad galutinis vartojimas nominaliai turėtų augti apie 8,6 proc., o gražintina (įskaitytina) PVM suma nekis ir išliks tokia pat kaip, kaip 2005 m.

2006 m. prognozuojamas daugiau kaip 8 proc. PVM pajamų augimas, skaičiuojant nuo numatomo gauti 2005 m. PVM ir daugiau kaip 19 proc. augimas, skaičiuojant nuo 2005 m. nustatytos užduoties. Prognozuojant PVM pajamas priimta prielaida, kad PVM permoka 2006 m. pradžioje bus apie 639 mln. Lt. Valstybinės mokesčių inspekcijos prie Finansų ministerijos duomenimis PVM permoka 2005-11-01 – 749,5 mln. Lt.

2005 m. buvo numatyta gauti 5 119,1 mln. Lt PVM. Pirmojo pusmečio PVM užduoties vykdymas 93,3 proc. t. y., negauta 165,9 mln. Lt PVM. 2005 m. liepos mėn. PVM pajamų surinkimo užduotis patikslinta ir sumažinta 634 mln. Lt. 306 mln. padidinta Lt gyventojų pajamų mokesčio ir 328 mln. Lt padidinta pelno mokesčio surinkimo užduotis.

Patikslinta 10 mėn. PVM surinkimo užduotis įvykdyta 106 proc.

Gyventojų pajamų mokesčio

Prognozuojamos 2006 m. nacionalinio biudžeto gyventojų pajamų mokesčio (toliau – GPM) pajamos – 3 757,5 mln. Lt buvo apskaičiuotos atsižvelgiant į faktines 2004 m. nacionalinio biudžeto GPM įplaukas¹, Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos prognozuojamą darbo užmokesčio augimą 2005 m ir 2006 m.² ir GPM pajamų augimo

¹ 2004 m. į nacionalinį biudžetą įplaukė 3 054 mln. Lt.

² Prognozuojamas darbo užmokesčio augimas 2005 m. – 10,5 proc., 2006 m. – 10,2 proc.

ir darbo užmokesčio fondo augimo priklausomybę. Prognozuojant 2006 m. nacionalinio biudžeto GPM pajamas prognozuojamas 343 mln. Lt nacionalinio biudžeto pajamų sumažėjimas dėl nuo 2006 m. liepos 1d iki 27 proc. mažinamo GPM tarifo. Numatoma, kad GPM pajamos, lyginant su 2005 m., augs 3,2 proc.

2006 m. į valstybės biudžetą numatoma gauti 1 885,1 mln. Lt GPM. Finansų ministerijos duomenimis 2005 m. numatoma gauti 1 826,61 mln. Lt GPM. Dešimties šių metų mėnesių GPM pajamų surinkimo į valstybės biudžetą užduotis vykdoma 106,7 proc.

Papildomos rizikos:

- Sumažinus GPM tarifą, neigiamą įtaką darbo užmokesčio augimui gali turėti privataus sektoriaus darbdavių elgsena.
- Darbo jėgos emigracija.

Pelno mokesčio

Pelno mokesčio (toliau – PM) pajamos prognozuojamos, įvertinat 2004 m. įplaukas iš PM, BVP augimą ir PM mokestinių įsipareigojimų priklausomybę. 2006 m. prognozuojamos PM pajamos 1 695,4 mln. Lt. arba apie 28 proc. didesnės negu numatyta 2005 m. užduotyje.

2004 m. PM augimas siekė 45 proc.. 2005 m. dešimties mėnesių PM augimas lyginant su 2004 m. tuo pačiu laikotarpiu yra 28,8 proc.

Papildomos rizikos:

– Priėmus prielaidą, kad 2005 m. IV ketvirtyje PM pajamų kaip ir 2004 m. bus gauta 20 proc. mažiau negu III ketvirtyje. 2005 m. užduotis būtų vykdoma apie 111 proc., 2005 m. PM augimas siektų apie 20–25 proc. Todėl, gali būti, kad PM pajamų prognozė 2006 m. yra labiau optimistinė nei atsargi.

– PM pajamoms neigiamos įtakos gali turėti: išlaidų kurui didėjimas, darbo užmokesčio išlaidų didėjimas dėl minimalios algos didinimo ir darbo jėgos eksporto, socialinio mokesčio, kurio mokestinė bazė sutampa su PM baze, įvedimas.

– Sunkiai prognozuojama AB „Mažeikių nafta“ pelno mokesčio įtaka valstybės pajamoms.

Dividendų

2006 m. prognozuojamos pajamos iš dividendų už valstybei priklausančias akcijas – 146,7 mln. Lt. yra beveik trigubai didesnės negu prognozuota 2005 m. Per

2005 m. 10 mėn. dividendų už valstybei priklausančias akcijas gauta 135,2 mln. Lt, 85,3 mln. Lt daugiau nei numatyta užduotyje, t. y. užduoties vykdymas yra 271 proc.

Papildomos rizikos:

2005 m. faktiškai gautų dividendų atotrūkį nuo prognozuotų sąlygojo vien AB “Mažeikių nafta” į valstybės biudžetą pervesti dvigubai didesni nei 2005 m. prognozuoti dividendai už valstybei priklausančias akcijas – 100,7mln. Lt. 2006 m. AB “Mažeikių nafta” dividendai yra sunkiai prognozuojami.

Rinkliavų

2006 m. į valstybės biudžetą prognozuojama gauti 71,1mln. Lt rinkliavų. Atsižvelgdami į tai, kad rinkliavų surinkimo į valstybės biudžetą prognozės nuo 2000 m. nė karto nepasitvirtino, manome, kad ir 2006 m. prognozuojama tokia pat kaip 2005 m. suma³ pernelyg optimistinė.

Pažymėtina, kad Valstybės kontrolė atliktų auditų metu yra nustčiusi, kad biudžetinės įstaigos gauna pajamų už paslaugas, kurios iš tikrųjų yra priskirtinos valstybės rinkliavai, bet neįtrauktos į valstybės rinkliavos objektų sąrašą.

Valstybės kontrolė, teikdama Seimui išvadas dėl valstybės biudžeto įvykdymo apyskaitos ir valstybės biudžeto projekto, ne kartą pasisakė dėl būtinybės praplėsti valstybės rinkliavų sąrašą ir nustatyti rinkliavų mokesčius už Valstybinės energetikos inspekcijos prie Ūkio ministerijos ir kitų valstybės institucijų teikiamas paslaugas.

Konsulinio mokesčio

Biudžeto projekte prognozuojamos konsulinio mokesčio pajamos 38 mln. Lt. 2005 m. prognozuotos 50 mln. Lt šio mokesčio pajamos. Per 2005 m. 9 mėn. negauta 30,2 mln. Lt. konsulinio mokesčio, t. y. užduotis vykdoma tik 28,84 proc.

Pasitvirtino Valstybės kontrolės nuomonė, kad šio mokesčio pajamos 2005 m., kol nepasirašytas galutinis memorandumas tarp Europos Komisijos ir Lietuvos Respublikos, prognozuotos pernelyg neatsargiai.

³ Pajamų iš rinkliavų užduotis 2005 m. – 71,1 mln. Lt, 9 mėn. užduotis vykdoma 90,57 proc.

Kosulinio mokesčio pajamos mažėja ir dėl nuo 2005 m. vidurio nemokamai išduodamų vizų Ukrainos ir Moldovos piliečiams ir iki 5 eurų sumažinus mokesčių už vizos išdavimą Baltarusijos piliečiams.

Mokesčio už aplinkos teršimą

Biudžeto projekte numatomos mokesčio už aplinkos teršimą pajamos – 15,5 mln. Lt., t. y. 40 proc. mažesnės negu numatyta 2005 m. užduotyje⁴. 2005 m. 9 mėn. užduotis įvykdyta 103,1 proc.

Mokesčių už aplinkos teršimą prognozuojanti Aplinkos ministerija nurodė, kad mokesčiai už aplinkos teršimą yra ekonominė priemonė taršai mažinti, o ne pajamoms į valstybės biudžetą gauti, todėl mokesčio už aplinkos teršimą mokėtojai, įgyvendinantys taršą mažinančias priemones ir tvarkantys apmokestinamųjų gaminių ir pakuotės atliekas, atleidžiami nuo mokesčio už aplinkos teršimą apmokestinamųjų gaminių ir pakuotės atliekomis.

2004 m. apie 4 tūkst. mokesčio už aplinkos teršimą apmokestinamųjų gaminių ir pakuotės atliekomis mokėtojų į valstybės biudžetą sumokėjo 8,6 mln. Lt, 2005 m. 5,5 tūkst. mokesčio mokėtojų į valstybės biudžetą sumokėjo 8,3 mln. Lt šio mokesčio. Aplinkos ministerija prognozuoja, kad ateityje didės mokesčio už aplinkos teršimą apmokestinamųjų gaminių ir pakuotės atliekomis mokesčio mokėtojų, atleidžiamų nuo prievolės jį mokėti, skaičius, todėl ir ateityje šio mokesčio pajamos mažės.

Gautinų palūkanų už valstybės suteiktas paskolas

2006 m. Biudžeto projekte numatyta gauti 69,7 mln. Lt palūkanų už paskolas.

Palūkanų už paskolas pajamos per pastaruosius metus nuolat mažėja. Pagrindinė priežastis – perskolintų ūkio subjektams paskolų portfelio mažėjimas (naujų paskolų ir paskolų su valstybės garantija ūkio subjektams pastaruoju metu nesuteikiama ir nenumatoma suteikti, kasmet lieka mažesnė negrąžintos paskolos dalis).

(Žr. siūlymų 1.1. p.)

⁴ 2005 m. užduotis 26,1 mln. Lt.

2.2. ASIGNAVIMŲ SKOLOS VALSTYBĖS VARDU VALDYMO IŠLAIDOMS PLANAVIMO VERTINIMAS

Biudžeto projekte numatyta 681,1 mln. Lt asignavimų, skirtų skolos valstybės vardu valdymo programai (programos tikslas – užtikrinti Vyriausybės skolinimosi poreikio finansavimą ir gerinti valstybės skolos valdymą) įgyvendinti, iš jų:

– vidaus ir užsienio kreditoriams mokėtinų **palūkanų** ir **įsipareigojimo mokesčio** už paskolas, gautas valstybės vardu ir Vyriausybės vertybiniais popieriais – 652,4 mln. Lt;

– išlaidoms, susijusioms su **skolos** valstybės vardu **valdymu** – 28,7 mln. Lt.

2005 m. valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymu buvo nustatytos 722,5 mln. Lt (2005-07-12 patikslinus įstatymą – 590,1 mln. Lt) valstybės skolos valdymo išlaidos.

Biudžeto projekte planuojami asignavimai palūkanoms mokėti ir faktiškai sumokėtos palūkanos skiriasi paskutinius metus dėl to, kad buvo mažesnis faktinis valstybės biudžeto deficitas nei planuota, dėl to buvo mažiau skolinamasi ir atitinkamai mažiau patiriama išlaidų. Antra priežastis – ankstesniais metais buvusi palūkanų normų mažėjimo tendencija.

Planuojant asignavimus palūkanoms taikomos dvi pagrindinės prielaidos (prognozuojama palūkanų norma ir prognozuojami valiutų kursai), įvertinus atsargumo aspektą ir planuojamą skolinimąsi valstybės biudžeto deficitui finansuoti.

Valstybės biudžeto asignavimų palūkanų prognozavimo modelis yra atsargus. Jis padeda užtikrinti finansinį valstybės biudžeto stabilumą.

Skolos valstybės vardu valdymo išlaidoms asignavimai planuojami atsargiai, nes, pasikeitus situacijai skolinimosi rinkose, pasikeitus pasirašytų paskolų pagal kintamas palūkanų normas palūkanų normoms ir esant kitoms priežastims, turint įstatymu patvirtintus mažesnius asignavimus, būtų rizika ne laiku atsiskaityti su užsienio ir vidaus kreditoriais.

(Žr. siūlymų 1.1. p.)

3. INFORMACIJOS APIE GALIMAS REIKŠMINGAS RIZIKAS VALSTYBĖS FINANSAMS PATEIKIMO BIUDŽETO PROJEKTE VERTINIMAS

3.1. Galimi rizikos veiksniai ir neapibrėžti valstybės išpareigojimai

Be tiesioginių valstybės išskolinimų ir išpareigojimų, apibrėžtų Valstybės skolos įstatyme, valstybė turi kitų išskolinimų, neapibrėžtųjų išpareigojimų. Lietuvos Respublikos teisės aktai nereikalauja, kad valstybės biudžeto projekte būtų nurodyti valstybės pagrindiniai neapibrėžtieji išpareigojimai ir fiskaliniai pavojai (rizikos veiksniai) valstybės finansų būklei. Lietuvos Respublikos teisės aktais nenustatyta, kad neapibrėžtieji išskolinimai turi būti atskleisti Seimui svarstant valstybės biudžeto projektą ar svarstant valstybės biudžeto įvykdymo apyskaitą. Tačiau gera praktika ir tarptautiniai dokumentai rekomenduoja atskleisti neapibrėžtus išpareigojimus. Tarptautinio valiutos fondo parengtuose minimaliuose fiskalinio skaidrumo standartuose nurodyta, kad biudžeto dokumentuose turi būti ataskaitos apie pagrindinius sąlyginius (neapibrėžtuosius) valstybės išpareigojimus. Šiuose standartuose nurodyta, kad kartu su biudžetu turi būti nurodyti pagrindiniai fiskaliniai pavojai (rizikos veiksniai).

Išvadoje dėl 2004 m. valstybės skolos ataskaitos atkreipėme dėmesį į tai, kad Viešojo sektoriaus buhalterinės apskaitos ir atskaitomybės sistemos reformos metu reiktų kuo greičiau parengti ir taikyti standartus, reglamentuojančius išskolinimus ir neapibrėžtus išskolinimus. Kartu su biudžeto dokumentais (**ties su biudžeto projektu**, tiek su valstybės biudžeto įvykdymo apyskaita (–oje)) nurodyti pagrindinius sąlyginius (neapibrėžtuosius) valstybės išpareigojimus. Taip pat nurodyti pagrindinius fiskalinius pavojus (rizikos veiksnius) valstybės finansams.

Be finansinio pobūdžio rizikų, valstybės finansus gali įtakoti kitos rizikos. Svarbiausia iš jų šiai dienai – paukščių gripo protrūkio Lietuvoje rizika⁵. Manome, kad galėtų būti iš anksto numatyta, iš kokių šaltinių bus finansuojamos priemonės, reikalingos paukščių gripo protrūkio atveju.

⁵ Valstybinė maisto ir veterinarijos tarnyba (toliau – Tarnyba) informavo, kad yra paruošusi ir patvirtinusi paukščių gripo kontrolės reikalavimus ir paukščių gripo neatidėliotinų priemonių planą bei parengusi 2006 m. paukščių gripo programą, atlikusi skaičiavimus. Tarnybos preliminariais skaičiavimais gripo protrūkiui būtų reikalingi 360–370 mln. Lt. Tarnyba riziką, kad šiuo metu paukščių gripo virusas su migruojančiais paukščiais gali patekti į Lietuvą, vertina kaip vidutinę. Tačiau, vykstant kasmetinei paukščių migracijai pavasarį, galima tikėtis didelės rizikos. 2006 m. valstybės biudžeto projekte Tarnybai numatoma Gyvūnų užkrečiamųjų ligų kontrolės, prevencijos ir likvidavimo programai finansuoti 17 mln. Lt.

3.2. Perkeltiems asignavimams

Be valstybės įsipareigojimų tretiesiems asmenims, atkreipiame dėmesį į esamus tarpusavio įsipareigojimus valstybiniame sektoriuje. Teisės aktai leidžia dalį biudžetinėmis metais nepanaudotų lėšų (biudžetinių įstaigų gautas pajamas už suteiktas paslaugas, Europos Sąjungos finansinės paramos lėšas) naudoti kitais metais, *viršijant Seimo patvirtintus asignavimus*. Pažymėtina, kad nepanaudotų lėšų likučiai specialiosioms programoms finansuoti kasmet didėja. 2004 m. pabaigoje nepanaudotas specialiosioms programoms finansuoti lėšų likutis (843 mln. Lt) ir Europos Sąjungos paramos lėšų specialiosioms programoms likutis (762 mln. Lt) **1 605 mln. Lt**, kuris gali būti naudojamas 2005 m., yra 1 209 mln. Lt didesnis negu buvo 2004 m. pradžioje (396 mln. Lt). 2004 m. pabaigoje valstybės biudžeto lėšų likutis – 556 mln. Lt.

(Žr. siūlymų 1.1. ir 2.1. p.)

3.4. Valstybės institucijų įsipareigojimai

Išvadose dėl 2003 m. valstybės biudžeto įvykdymo apyskaitos ir dėl 2004 m. valstybės skolos ataskaitos buvome atkreipę dėmesį į tai, kad valstybės institucijos ir joms pavaldžios įstaigos, sudarydamos išperkamosios nuomos sutartis ir sutartis, savo turiniu panašias į išperkamosios nuomos, prisiima skolinius įsipareigojimus. Atlikdami valstybės institucijų ir įstaigų valstybinius auditus, nustatome tas pačias problemas, nes valstybės institucijos ir įstaigos prisiima skolinius įsipareigojimus, viršijančius valstybės biudžeto asignavimus. Valstybės institucijoms ir joms pavaldžioms įstaigoms, pažeidžiančioms ar apeinančioms Biudžeto sandaros įstatymą ir prisiimančioms savo vardu skolinius įsipareigojimus turėtų būti nustatytos atitinkamos sankcijos, pavyzdžiui, administracinės ar kitos.

(Žr. siūlymų 1.4. p.)

4. VALSTYBĖS BIUDŽETO LĖŠŲ, SKIRIAMŲ SAVIVALDYBĖMS, PLANAVIMO VERTINIMAS

4.1. Valstybės skiriamos lėšos savivaldybėms

Atlikdami valstybinius auditus savivaldybėse, kaip ten naudojamos valstybės biudžeto lėšos, skiriamos valstybinėms (perduotoms savivaldybėms) funkcijoms vykdyti, atkreipėme dėmesį į tai, kad Valstybės tikslinių dotacijų savivaldybėms planiniai rodikliai ir toliau reikšmingai skiriasi nuo faktinių. Vis didesniais tempais savivaldybės dotacijas naudoja kitoms savivaldybių reikmėms. Esanti sistema iškreipia atlygintinumo savivaldybėms už valstybės funkcijų atlikimą principą, pažeidžia savivaldybių lygybės principą ir tikslinių dotacijų planavimas tampa vis labiau nepagrįstas.

Savivaldybių biudžetų išlaikomos biudžetinės įstaigos specialias tikslines dotacijas naudoja kitoms savivaldybių biudžetų reikmėms finansuoti, nepakeičia jų tikslinės paskirties, kaip tai nustato teisės aktai.

Valstybės lėšos savivaldybėms skiriamos finansuoti procesą, o ne pasiekti rezultatą. Skirtingai nuo valstybės biudžetinių įstaigų, kurioms skiriami asignavimai iš valstybės biudžeto, Seimas skiria savivaldybėms tikslines dotacijas nesant programų, vertinimo kriterijų. Atitinkamai Seimui neatsiskaitoma apie savivaldybių vykdomų valstybinių (perduotų savivaldybėms) funkcijų įvykdymo rezultatyvumą ir efektyvumą.

(Žr. siūlymų 2.2. p.)

4.2. Nepanaudotų valstybės specialių tikslinių dotacijų valstybinėms funkcijoms gražinimas valstybei

Biudžeto projekte numatoma daugiau negu 11 proc. valstybės biudžeto asignavimų skirti specialioms tikslinėms dotacijoms savivaldybių biudžetams.

Biudžeto sandaros įstatymo 32 straipsnio 3 d. nustatyta, kad metų pabaigoje likusios nepanaudotos tikslinės paskirties lėšos (specialios tikslinės dotacijos), nustatytos savivaldybių biudžetams priimant atitinkamų metų biudžetą, lėšos, kurios per metus buvo paskirtos savivaldybių biudžetams pagal atskirus įstatymus ar Vyriausybės nutarimus, iki sausio 10 dienos gražinamos į valstybės biudžetą, jeigu atitinkamų metų Valstybės biudžeto įstatymu nenustatyta kitaip.

Įstatymo projekto **3 str.** nustatyta, kad vykdant biudžetą savivaldybių nepanaudotos specialios tikslinės dotacijos valstybinėms (perduotoms savivaldybėms) funkcijoms, sumos gali būti ketvirtame ketvirtyje naudojamos bendroms savivaldybių biudžetų reikmėms finansuoti, pirmiausiai – išskolinimams dengti.

Pažanga: Įstatymo projekto **3 str.** 2006 m. siūloma nustatyti, kad vykdant biudžetą savivaldybės nepanaudotos specialios tikslinės dotacijos valstybinėms (perduotoms savivaldybėms) funkcijoms sumos gali būti ketvirtame ketvirtyje naudojamos bendroms savivaldybių biudžetų reikmėms finansuoti, pirmiausiai – išskolinimams dengti, išskyrus specialią tikslinę dotaciją, numatytą socialinėms išmokoms ir kompensacijoms skaičiuoti bei mokėti, valstybės garantijoms nuomininkams, išsikeliantiems iš savininkams gražintų gyvenamųjų namų ar jų dalių ir butų atlikti.

*(Žr. siūlymų 1.3. p.: Valstybės kontrolės nuomone, tol kol valstybės lėšos savivaldybėms skiriamos finansuoti procesą, o ne pasiekti rezultatą, kol savivaldybėms tikslinės dotacijos skiriamos nesant savivaldybių programų, vertinimo kriterijų šioms lėšoms, kol savivaldybės neatsiskaito Seimui už pasiektus rezultatus naudojant valstybės biudžeto lėšas, savivaldybėms likusi nepanaudota asignavimų suma turėtų būti gražinta į valstybės biudžetą arba naudojama savivaldybėse **valstybinėms** funkcijoms vykdyti.*

Tik įgyvendinus sistemą, pagal kurią valstybė skirtų lėšas savivaldybėms valstybinių funkcijų programoms vykdyti, būtų nustatyti vertinimo kriterijai, atsiskaitymas Seimui už pasiektus rezultatus, būtų galima svarstyti, kokiomis aplinkybėmis savivaldybės gali panaudoti sutaupytas valstybės skirtas lėšas savivaldybių funkcijoms vykdyti.)

4.3. Valstybės specialių tikslinių dotacijų tvirtinimas

Seimo Biudžeto ir finansų komiteto 2004-11-08 posėdžio protokolo Nr. 51 dėl 2005 m. Biudžeto projekto buvo pasiūlyta Vyriausybei 2006 m. valstybės biudžeto projekte pateikti specialiųjų tikslinių dotacijų paskirstymą kiekvienai savivaldybei pagal atskiras valstybines (perduotas savivaldybėms) funkcijas. 2006 m. Biudžeto projekto 4 priede savivaldybėms valstybės biudžeto specialios tikslinės dotacijos valstybinėms (perduotoms savivaldybėms) funkcijoms atlikti nenurodomos pagal visas valstybines funkcijas.

(Žr. siūlymų 1.3. p.)

5. KITŲ VALSTYBĖS BIUDŽETO PLANAVIMO PROCESŲ VERTINIMAI

5.1. Asignavimų valdytojų skaičius

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

Mūsų nuomone, didelis asignavimų valdytojų skaičius apsunkina biudžeto planavimo procedūras, asignavimų valdymą, didina biudžeto kontrolės kaštus. Taip pat apsunkina atsakomybės ir kontrolės pareigų atskyrimą.

5.1.1. Biudžeto įstatymų asignavimus skiriant tiesiogiai, o ne per ministeriją biudžetinei įstaigai, kuri yra ministerijos valdymo srityje, kyla klausimas, koks yra kontrolės pareigos ir atsakomybės pasidalijimas tarp Seimo (ar Seimo atitinkamo komiteto), kuris atlieka parlamentinę kontrolę, ir atitinkamos ministerijos.

5.1.2. Pagal Biudžeto sandaros įstatymą (nauja redakcija) nustatyta, kad asignavimai gali būti skiriami ir kitų biudžeto lėšas gaunančių subjektų, atliekančių viešojo administravimo funkcijas išlaidoms ir turtui bei strateginėms atsargoms įsigyti.

Siūlėme optimizuoti (sumažinti) asignavimų valdytojų skaičių, neskirti valstybės biudžete asignavimų viešosioms įstaigoms, valstybės įmonėms, visuomeninėms organizacijoms. Valstybės biudžete asignavimus numatyti atitinkamoms ministerijoms jų programoms finansuoti, o pirmiau minėti subjektai galėtų būti programų vykdytojai.

2006 m. valstybės biudžeto projekte siūloma tvirtinti valstybės biudžeto asignavimus institucijoms, kurios nevykdo viešojo administravimo funkcijų (valstybės įmonė „Baltija“, Lietuvos šaulių sąjunga, Lietuvos Raudonojo Kryžiaus draugija, Lietuvos Respublikos žemės ūkio rūmai).

Finansų ministerijos atstovų nuomone, klausimas dėl kitoms nebiudžetinėms įstaigoms skiriamų asignavimų galėtų būti sprendžiamas rengiant 2007 m. Biudžeto projektą.

Pažanga: 2006 m. valstybės biudžeto projekte pagal atskiras eilutes netvirtinami asignavimai šioms viešosioms įstaigoms: Centrinei projektų valdymo agentūrai, Lietuvos Respublikos audito, apskaitos ir turto vertinimo institutui, Lietuvos Respublikos apskaitos institutui ir Nusikalstamumo prevencijos Lietuvoje centrui.

5.2. Kitų valstybės pinigų fondų sąmatų tvirtinimas

Siekdami įvertinti biudžeto ir kai kurių pinigų fondų sudarymo, vykdymo ir atskaitingumo skaidrumą, palyginome Lietuvos teisės aktus ir praktiką su Tarptautinio valiutos fondo (toliau – TVF) nustatytais Minimaliais fiskalinio skaidrumo standartais (toliau – standartai). Kai kurių pinigų fondų lėšų naudojimui taikomos procedūros skiriasi nuo taikomų valstybės biudžetui ir kitiems pinigų fondams, kai TVF standartai numato, kad visiems ekstra–fondams (pinigų fondams) turi būti taikoma tokia pati tvarka kaip ir valstybės biudžeto asignavimams. Numatyta, kad ekstra–fondai (pinigų fondai) gali būti naudojami tik pagal įstatymą. Valstybės biudžeto asignavimų sumą tvirtina Seimas, o Užimtumo fondo sąmatą tvirtina Socialinės apsaugos ir darbo ministras, Garantinio fondo – šio fondo taryba. Fondų administravimo išlaidose neišskiriamas finansavimas pagal straipsnius, o nustatoma tik bendra suma.

Siūlytume ipareigoti Vyriausybę parengti įstatymų projektus, pagal kuriuos visų pinigų fondų sąmatos ir jų įvykdymas būtų tvirtinamas parlamento.

Valstybės kontrolieriaus pavaduotojas



Viktoras Švedas

Valstybės ataskaitų ir pajamų audito
departamento direktorius



Arūnas Juozulynas