



LIETUVOS RESPUBLIKOS VALSTYBĖS KONTROLĖ

Lietuvos Respublikos Seimo
Biudžeto ir finansų komitetui

IŠVADA DĖL 2008 METŲ VALSTYBĖS BIUDŽETO IR SAVIVALDYBIŲ BIUDŽETŲ FINANSINIŲ RODIKLIŲ PATVIRTINIMO ĮSTATYMO PROJEKTO

2007 m. lapkričio 15 d. Nr. Y-9
Vilnius

Su Išvada dėl 2008 m. valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo projekto galima susipažinti Valstybės kontrolės interneto puslapyje adresu www.vkontrole.lt

Turinys

Išvados rengimo pagrindas, informacijos šaltiniai, tyrimų apimtis	3
1. Išvados rengimo pagrindas ir tikslai	3
2. Tyrimo apimtis	3
3. Informacijos šaltiniai	4
Apibendrintos išvados ir siūlymai	5
1. Apibendrintos išvados	5
Rezultatai	8
1. Valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo projekto atitiktis Biudžeto sandaros įstatymui	8
2. Valstybės biudžeto pajamų, asignavimų ir kitų rodiklių tendencijos	8
3. Valstybės biudžeto pajamų prognozavimo vertinimas	10
3.1. Valstybės biudžeto pajamų tendencijos ir struktūra	10
3.2. Mokestinių pajamų prognozavimo vertinimas	11
3.2.1. Pridėtinės vertės mokesčio pajamos	11
3.2.2. Akcizų mokesčio pajamos	13
3.2.3. Pelno mokesčio pajamos	14
3.2.4. Gyventojų pajamų mokesčio pajamos	15
4. Asignavimų išlaidoms skolos valstybės vardu valdymui prognozavimo vertinimas	17
5. Lėšų poreikio Europos Sąjungos programoms įgyvendinti skaičiavimas	19
6. Asignavimų valstybės investicijoms planavimo vertinimas	20
7. Asignavimų planavimo vertinimas	23
7.1. Asignavimų planavimas audituotose institucijose	23
7.2. Asignavimų poreikis valstybės turtui registruoti	26
8. Kitų valstybės biudžeto planavimo procesų vertinimas	27
8.1. Valstybės biudžeto deficitas ir jo mažinimo galimybės	27
8.2. Asignavimų valdytojų ir programų skaičius	27
8.3. Strateginio planavimo vertinimas	28
8.4. Asignavimai atskiroms sritims	30
8.5. Biudžeto projekto sudarymo proceso vertinimas	31

Išvados rengimo pagrindas, informacijos šaltiniai, tyrimų apimtis

1. Išvados rengimo pagrindas ir tikslai

Išvada dėl 2008 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo projekto (toliau – Išvada) parengta vykdant Lietuvos Respublikos Seimo (toliau – Seimo) statuto 173 str. 1 d., kurioje numatyta, kad Valstybės kontrolė Seimo Biudžeto ir finansų komitetui pateikia išvadą dėl valstybės biudžeto projekto (toliau – Biudžeto projektas).

Biudžeto projektą sudaro Lietuvos Respublikos Vyriausybė (toliau – Vyriausybė), rengia Lietuvos Respublikos Finansų ministerija (toliau – Finansų ministerija).

Išvados tikslai:

- suteikti Seimo Biudžeto ir finansų komitetui informaciją, reikalingą Biudžeto projekto svarstymui;
- padėti tobulinti Biudžeto projekto sudarymą;
- 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.

2. Tyrimo apimtis

Seimo kanceliarijos posėdžių sekretoriato 2007-10-12 raštu Nr. S-2007-9143 Valstybės kontrolei pateiktas 2008 m. valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių įstatymo projektas.

Rengiant Išvadą buvo vertinama:

- ar Biudžeto projektas parengtas pagal teisės aktų reikalavimus, t. y. ar jame pateikti Biudžeto sandaros įstatymo 18 str. nustatyti rodikliai ir ar kartu su Biudžeto projektu Seimui pateikti dokumentai, numatyti Biudžeto sandaros įstatymo 19 str.;
- ar prognozuojant valstybės biudžeto pajamas, pakankamai įvertinti veiksniai, turintys įtakos jų dydžiams, ar pateikta informacija apie galimus rizikos veiksnius;
- ar asignavimai išlaidoms suplanuoti, vadovaujantis teisės aktais;
- ar Seimui ir Valstybės kontrolei pateikta išsami informacija apie Biudžeto projektą (atskleisti veiksniai, turintys įtakos valstybės biudžeto pajamų ir asignavimų dydžiams, jų

prognozavimo metodai, pateikta papildoma informacija, nurodyti galimi rizikos veiksniai ir kt.);

- ar valstybės pajamų prognozavimo ir asignavimų išlaidoms planavimo procesas yra tinkamai organizuotas.

Apribojimai:

- Pagal Seimo statutą, Valstybės kontrolė Išvadą turi pateikti iki lapkričio 15 d. Vyriausybė, sudariusi Biudžeto projektą, pateikia jį Seimui ne vėliau, kaip iki spalio 17 d. Laikas tarp Biudžeto projekto gavimo ir Išvados pateikimo yra per trumpas, įvertinti visą reikšmingą informaciją, pateiktą Biudžeto projekte. Atsižvelgdami į tai, Išvadoje pateikiame pastabas tik dėl pasirinktų reikšmingų Biudžeto projekto informacijos aspektų.
- Makroekonominių rodiklių (BVP, infliacija, nedarbo lygis, vidutinis darbo užmokestis ir kt.) prognozavimas ir pateiktos informacijos teisingumas (pvz. pajamų netekimų dėl lengvatų apskaičiavimas) nebuvo vertintas.

Valstybės kontrolė nevertino tų Biudžeto projekto aspektų, kurie priklauso politinio apsisprendimo sričiai.

3. Informacijos šaltiniai

- Finansų ministerijos parengta informacinė medžiaga Lietuvos Respublikos 2008 m. valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių projektui.
- Kita Finansų ministerijos parengta pagalbinė medžiaga (mokesčių pajamų 2008 m. prognozavimo lentelės, makroekonominių rodiklių prognozės, informacija apie 2007 m. dešimties mėnesių valstybės biudžeto įvykdymą ir vykdymo prognozės 2007 m. ir kt.).
- Lietuvos banko, SEB Vilniaus banko, DnBNord banko analitinės apžvalgos apie Lietuvos ūkio vystymosi tendencijas ir makroekonominių rodiklių projekcijas.
- Statistikos departamento prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės skelbiami ūkio ir finansų rodikliai.
- Informacija, gauta Valstybės kontrolės 2007 metais atliekamų finansinių (teisėtumo) auditų metu įvertinus audituojamų subjektų asignavimų ateinantiems metams planavimą teisėtumo požiūriu, strateginį planavimą ir programų sudarymą.

Nuoširdžiai dėkojame DnB Nord banko vyriausiajam analitikui prof. Rimantui Rudzkiui, Lietuvos banko Ekonomikos departamento direktoriui dr. Raimondui Kuodžiui ir AB SEB Vilniaus banko prezidento patarėjui dr. Gitanui Nausėdai, pateikusiems valstybiniais auditoriams savo pastabas dėl 2008 m. Biudžeto projekto.

Apibendrintos išvados ir siūlymai

1. Apibendrintos išvados

1. Biudžeto projektas iš esmės atitinka Biudžeto sandaros įstatymo 18, 19 str. nuostatas (plačiau apie tai – 1 skyriuje).

2. Atsižvelgiant į tai, kad pridėtinės vertės mokesčio (toliau – PVM) prognozė optimistinė, tačiau egzistuoja naujų PVM lengvatų įvedimo ir kitų galimų PVM įstatymo pakeitimų rizika, o taip pat pelno ir gyventojų pajamų mokesčiai prognozuojami tikintis, kad šešėlinės ekonomikos dalis mažės sparčiau negu iki šiol, mūsų nuomone, Biudžeto projekte prognozuojamas valstybės biudžeto pajamų dydis yra optimistinis. Rizikinga tai, kad pasirinkus optimistinį pajamų prognozavimo variantą, asignavimai išlaidoms viršija pajamas, t. y. valstybės biudžetas numatomas deficitinis (plačiau apie tai – 3 skyriuje).

3. Asignavimų valdytojų ir biudžeto programų skaičius ir toliau išlieka didelis. Tai apsunkina biudžeto planavimo procesą, didina asignavimų valdymo, jų apskaitos ir kontrolės išlaidas. Įvertinę valstybės institucijų ir įstaigų 2008–2010 m. strateginių planų sudarymą ir planuojamus programų rezultatus 2008 metams, atkreipėme dėmesį, kad pasitaiko atvejų, kai būna nesuformuluoti programų vertinimo kriterijai arba jie neišreikšti skaitine verte, neparodoma ar neaiškiai išreikšta nauda, kuri turi būti gauta įgyvendinus programą (plačiau apie tai – 8.2. ir 8.3. poskyriuose).

4. Planuojant valstybės biudžetą yra sričių, kuriose galima ir rekomenduotina taupiau ir efektyviau paskirstyti ribotus valstybės finansinius išteklius (pvz., valstybės investicijos pradedamiems vykdyti valstybės investicijų projektams, lėšos darbo užmokesčiui) (plačiau apie tai – 6 ir 7 skyriuose).

5. Biudžeto projekte numatyta 225 mln. Lt, kad būtų užtikrintas tinkamas Europos Sąjungos (toliau – ES) programų įgyvendinimas. Asignavimai bus skiriami papildomoms išlaidoms, atsiradusioms dėl objektyvių priežasčių projektų įgyvendinimo metu (dėl Lietuvoje vykstančių infliacijos procesų, darbo jėgos, medžiagų ir įrenginių brangimo). Taip pat ES finansinės paramos lėšomis finansuojamoms programoms įgyvendinti planuojama papildomai skolintis iki 421 mln. Lt. Atsižvelgiant į tai, kad gautos ES finansinės paramos nepanaudotas likutis 2006 m. pabaigoje sudarė 354,8 mln. Lt, ir į tai, kad sudarant 2008 metų biudžetą apskaičiavimuose neįvertintos dar nesudarytos sutartys, kyla papildomo lėšų poreikio 2008 m. rizika (plačiau apie tai – 5 skyriuje).

6. Finansų ministerija, planuodama asignavimus vykdomai „Skolos valstybės vardu valdymo“ programai, tinkamai įvertino planuojamas palūkanų normas 2008 metams, sudarytas ir

planuojamas sudaryti skolinimosi sutartis ir kitus veiksmus, galinčius turėti įtakos skolos aptarnavimo išlaidoms, todėl, mūsų nuomone, šie asignavimai prognozuojami gana atsargiai (plačiau apie tai – 4 skyriuje).

7. Išnagrinėję asignavimų planavimą institucijose/įstaigose, nustatėme atvejų, kai asignavimai planuojami viešosioms įstaigoms finansuoti, o ne programoms vykdyti, kas neatitinka Biudžeto sandaros įstatymo 5 str. 1 d. nuostatų (plačiau apie tai – 7.1. poskyryje).

8. Biudžeto projekto sudarymas yra nepakankamai viešas: visuomenei nepateikiama visa informacija, kuri pateikiama Seimui ir Valstybės kontrolei (plačiau apie tai – 8.5. poskyryje).

9. Biudžeto projekte nėra numatytos lėšos valstybei ir savivaldybėms nuosavybės teise priklausančio registruotino turto inventorizavimui ir registravimui viešuosiuose registruose (plačiau apie tai – 7.2. poskyryje).

10. Kelis metus iš eilės laisvų pareigybių skaičius sudaro apie 10 proc. nuo viso pareigybių skaičiaus. Kai kuriose institucijose laisvų pareigybių dalis kasmet didėja ir sudaro net apie 35 proc. (plačiau apie tai – 7.1. poskyryje).

2. Siūlymai

Tikslinga pasiūlyti Vyriausybei:

1. Atsižvelgiant į galimus reikšmingus rizikos veiksmus valstybės finansams, tęsti atsargią praktiką – nemažinti apskaičiuotų asignavimų skolos valstybės vardu valdymo išlaidoms.

2. Įvertinti galimybes sumažinti valstybės biudžeto deficitą.

3. Tobulinti valstybės biudžeto sudarymo procesą.

4. Peržiūrėti 2008 metais planuojamus pradėti valstybės investicinius projektus, siekiant atsisakyti nebūtinų išlaidų valstybės investicijoms ir kad į Valstybės investicijų programos projektą pirmiausia būtų įtraukti prioritetingi (ypač tęstiniai) valstybės investicijų projektai. Svarstyti, ar tikslinga rengti valstybės investicijų projektus kasmetinėms būtinoms reikmėms reikalingam ilgalaikiam turtui įsigyti (išskyrus nekilnojamąjį) arba smulkiems statybos darbams atlikti.

5. Spręsti klausimą dėl Paramos fondo Europos socialinio fondo agentūros teisinės formos.

6. Įpareigoti valstybės institucijas ir įstaigas asignavimus programoms vykdyti planuoti įstatymų nustatyta tvarka, o ne viešosioms įstaigoms finansuoti.

7. Tobulinti valstybės biudžeto asignavimų socialinėms paslaugoms finansuoti poreikio skaičiavimą. Taip pat nustatyti, kad apskričių viršininkų administracijos, planuodamos tokių asignavimų poreikį, vertintų lėšas, kurios bus gautos iš savivaldybių už socialinių paslaugų teikimą.

8. Biudžeto projekte numatyti priemonės rizikai, galinčiai kilti dėl piniginių išteklių poreikio valstybės išdo sąskaitoje, reikalingo atsiskaityti su specialiuju programų vykdytojais, valdyti.

9. Peržiūrėti maksimaliai leistiną pareigybių skaičių. Optimalus maksimaliai leistinas pareigybių skaičius sudarytų galimybę realiai planuoti asignavimų darbo užmokesčiui poreikį ir racionaliau panaudoti valstybės biudžeto lėšas.

10. Papildyti Strateginio planavimo metodiką¹ nuostatomis, reglamentuojančiomis strateginių planų sudarymą, vykdymo stebėseną ir atsiskaitymą už jų vykdymą valstybės institucijoms ir įstaigoms, kurios neįgyvendina Vyriausybės programos.

11. Numatyti rizikos, susijusios su papildomų valstybės lėšų poreikio dėl darbų pabrangimo, vykdant ES finansinės paramos projektus, valdymo priemones.

¹ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002-06-06 nutarimas Nr. 827 „Dėl strateginio planavimo metodikos patvirtinimo“.

Rezultatai

1. Valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo projekto atitiktis Biudžeto sandaros įstatymui

Biudžeto projekte pateikti Biudžeto sandaros įstatymo 18 str. nustatyti rodikliai ir 19 str. numatyti dokumentai. Tačiau kai kuriais atvejais nesivadovauta šio įstatymo 18 str. 2 d. 3 p. (jame numatyta, kad asignavimai paskirstomi pagal biudžetines įstaigas), nes Biudžeto projekte asignavimai paskirstyti ir pagal viešąsias įstaigas, įmones, asociacijas ir kt. (asignavimus siūloma skirti viešajai įstaigai Spaudos, radijo ir televizijos rėmimo fondui, viešajai įstaigai Lietuvos nacionaliniam radijui ir televizijai, Lietuvos šaulių sąjungai, valstybės įmonei „Baltija“, Lietuvos Raudonojo kryžiaus draugijai, Lietuvos žemės ūkio rūmams).

2. Valstybės biudžeto pajamų, asignavimų ir kitų rodiklių tendencijos

Pateikiame informaciją apie valstybės biudžeto pajamų, asignavimų ir svarbiausių makroekonominių rodiklių dydžius ir tendencijas, kurie pateikti 2008 m. valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių projektų apžvalgoje ir skelbiami institucijų (Finansų ministerijos, bankų, reitingo agentūrų) oficialiuose tinklalapiuose (žr.1 lentelę).

1 lentelė. Valstybės biudžeto pajamų, asignavimų išlaidoms ir svarbiausių makroekonominių rodiklių dydžiai ir tendencijos

Rodiklis	Vertė	Pastabos
Valstybės biudžeto pajamos su ES finansine parama	25 330,7 mln. Lt	6 116,8 mln. Lt, arba 31,8 proc. daugiau, nei prognozuota 2007 m.
Valstybės biudžeto asignavimai	26 411,7 mln. Lt	5 756,8 mln. Lt, arba 27,9 proc. daugiau, nei numatyta 2007 m.
Valstybės biudžeto deficitas	1 081 mln. Lt	2007 m. planuotas 1 441 mln. Lt valstybės biudžeto deficitas. Lietuvos konvergencijos programoje ² numatyta, kad valdžios sektoriaus deficitas sudarys ne daugiau negu 0,5 proc. BVP. Finansų ministerijos duomenimis, įvertinus Socialinio draudimo biudžeto fondo biudžeto perteklių, tikimasi, kad šio rodiklio bus laikomasi. Biudžeto projekte neteikiama informacija apie valdžios sektoriaus deficitą.
ES finansinė parama	5 112,8 mln. Lt	2007 m. numatyta 3 086 mln. Lt, planuojama gauti parama 2008 m., palyginti su 2007 m., didėja 66 proc.
Įmokos į ES biudžetą	1 050 mln. Lt	2007 m. – 939 mln. Lt
Gyventojų pajamų mokesčio dalis, tenkanti visų savivaldybių biudžetams nuo pajamų į nacionalinį biudžetą	65,98 proc.	2007 m. – 57,45 proc.

² Pritarta Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2006-12-08 nutarimu Nr. 1230 „Dėl Lietuvos konvergencijos 2006 metų programos“.

Rodiklis	Vertė	Pastabos
Vyriausybės grynojo skolinimosi limitas	1 710 mln. Lt	2007 m. – 5 300 mln. Lt (iš jų 3 000 mln. Lt buvo numatyti AB „Mažeikių nafta“ akcijoms išpirkti)
Planuojamas skolinimosi poreikis	5 010 mln. Lt	Vidaus skolai gražinti – 2 547 mln. Lt Valstybės deficitui dengti – 1 081 mln. Lt Užsienio skolai gražinti – 736 mln. Lt ES finansinės paramos ir bendrojo finansavimo lėšoms – 421 mln. Lt Kitiems tikslams – 223 mln. Lt
Realaus BVP augimas: 2007 m. 2008 m.	8,6 proc. 5,3 proc.	Palyginimui BVP augimas 2007 m. š. m. pavasarį prognozuotas: Lietuvos Banko – 4,6 proc.; Tarptautinės reitingų agentūros „Standard&Poor’s“ – 6.3 proc.; SEB Vilniaus banko – 6,5 proc. AB banko Hansabankas – 7 proc. Tarptautinio valiutos fondo – 6,5 proc. Š. m. rudenį prognozuota: Finansų ministerijos – 8,6 proc.; Lietuvos Banko – 8,6 proc.
Nominalaus BVP augimas: 2007 m. 2008 m.	16 proc. 12,3 proc.	
Vidutinio darbo užmokesčio augimas: 2008 m. 2009 m. 2010 m.	15,1 proc. 7,6 proc. 7,2 proc.	Prognozuojamas darbo užmokesčio augimo tempų lėtėjimas. Palyginimui: 2006 m. vidutinis darbo užmokestis, Finansų ministerijos duomenimis, augo 17,2 proc., o 2007 m. prognozuojama – 20 proc.
Metinio darbo užmokesčio fondo augimas: 2008 m. 2009 m. 2010 m.	15,4 proc. 7,7 proc. 7,2 proc.	Prognozuojamas metinio darbo užmokesčio fondo augimo tempų lėtėjimas. Palyginimui: 2006 m. – 22,43 proc.; 2007 m. – 22,22 proc.
Nedarbo lygis: 2007 m. Vėliau	4,5 proc. iki 6 proc.	Nedarbo lygis turi įtakos infliacijai.
Vartotojų kainų indekso (VKI) pokytis (vidutinis metinis): 2007 m. 2008 m. 2009 m. 2010 m.	5,2 proc. 5,6 proc. 5,1 proc. 3,6 proc.	Statistikos departamento prie Vyriausybės duomenimis, 2007 m. rugsėjo mėn. VKI vidutinis metinis pokytis 4,9 proc. Lietuvos konvergencijos 2006 metų programoje numatyta, kad infliacija 2008 m. sudarys ne daugiau kaip 3 proc.
Vartotojų kainų indekso (VKI) pokytis (mėnesinis metinis): 2007 m. 2008 m. 2009 m. 2010 m.	5,6 proc. 5,5 proc. 4,8 proc. 2,6 proc.	2007 m. rugsėjo mėn. Statistikos departamento prie Vyriausybės duomenys: mėnesinis metinis pokytis – 7,1 proc.
Nominalių galutinio vartojimo išlaidų augimas: 2008 m. 2009 m. 2010 m.	13,9 proc. 8,6 proc. 7,8 proc.	Galutinio vartojimo išlaidų augimo tempai, Finansų ministerijos duomenimis, lėtėja, palyginti su ankstesniu laikotarpiu: 2006 m. – 17 proc. (atnaujintais duomenimis – 16,3 proc.), 2007 m. – 17,8 proc.
Asignavimų valdytojų skaičius: 2006 m. 2007 m. 2008 m.	246 253 250	Asignavimų valdytojų skaičius vis dar išlieka didelis.
Programų skaičius: 2006 m. 2007 m. 2008 m.	672 709 680	Sumažėjo 29 programomis, arba 4 proc.

Šaltinis – lentelėje nurodytų institucijų oficiali informacija.

3. Valstybės biudžeto pajamų prognozavimo vertinimas

3.1. Valstybės biudžeto pajamų tendencijos ir struktūra

Planuojamos valstybės biudžeto pajamos (be ES finansinės paramos) 2008 m. – 20 217,9 mln. Lt, palyginti su 2007 m. prognoze, numatyta gauti 4 090 mln. Lt, arba 25 proc., daugiau pajamų. Pajamos iš mokesčių sudaro 18 619,3 mln. Lt, arba 92,09 proc., visų pajamų. Planuojama, kad mokesčių į valstybės biudžetą 2008 m. įplauks 3 766 mln. Lt, arba 25 proc., daugiau, nei prognozuota šiemet.

2 lentelė. Valstybės biudžeto pajamų struktūra 2007–2008 m.

Eil. Nr.	Įmokų pavadinimas	2007 m. prognozė (mln. Lt)	2008 m. prognozė (mln. Lt)	2008 m. ir 2007 m. prognozių pokytis		Dalis valstybės biudžeto pajamose (proc.)	
				+/- (mln. Lt)	proc.	2007 m.	2008 m.
I	Mokesčiai (1+2+...+12)	14 853,7	18 619,3	3 765,6	25,4	92,10	92,09
1.	Gyventojų pajamų mokestis	2 001,2	1 847,3	-153,8	-7,7	12,41	9,14
2.	Pelno mokestis	2 339,1	2 691,1	352	15,1	14,5	13,31
3.	Pridėtinės vertės mokestis	7 120,4	10 164,1	3 043,7	42,8	44,15	50,27
4.	Atskaitymai nuo pajamų pagal LR miškų įstatymą	14	19	5	35,7	0,09	0,09
5.	Laikinis socialinis mokestis	400	44,6	-355,4	-88,9	2,48	0,22
6.	Akcizai	2 624,1	3 310,2	686,1	26,2	16,27	16,37
7.	Cukraus mokesčiai	4,3	66,1	61,8	15,4 karto	0,03	0,33
8.	Loterijų ir azartinių lošimų mokestis	24,5	25,5	1	4,1	0,15	0,13
9.	Transporto priemonių mokesčiai	50,5	120	69,5	2,4 karto	0,31	0,59
10.	Mokestis už aplinkos teršimą	15,6	22,3	6,7	43,2	0,10	0,11
11.	Rinkliavos ir mokesčiai už pramoninės nuosavybės objektų registravimą	57	78	21	36,7	0,35	0,39
12.	Tarptautinės prekybos ir sandorių mokesčiai	203	231	28	13,8	1,26	1,14
II	Kitos pajamos	1 206,6	1 412,1	205,5	17,0	7,48	6,99
III	Sandoriai dėl materialiojo ir nematerialiojo turto bei finansinių įsipareigojimų prisiėmimas	67,5	186,4	118,9	2,8 karto	0,42	0,92
	Valstybės biudžeto pajamos iš viso	16127,9	20 217,9	4 090,0	25,4	100	100

Šaltinis – 2008 m. Biudžeto projekto ir 2007 m. Biudžeto duomenys.

3.2. Mokestinių pajamų prognozavimo vertinimas

Atsižvelgiant į tai, kad keturi mokesčiai (pridėtinės vertės, akcizų, pelno ir gyventojų pajamų) sudaro 89 proc. visų valstybės biudžeto (be ES finansinės paramos) pajamų, rengiant išvadą buvo vertintas šių mokesčių pajamų prognozavimas šiais aspektais:

- kokie makroekonominiai rodikliai ir jų tendencijos vertinami, sudarant mokesčių pajamų prognozes;
- ar vertinami kiti veiksniai, galintys turėti įtakos mokesčių pajamų dydžiui;
- kokios yra mokesčių pajamų tendencijos.

3.2.1. Pridėtinės vertės mokesčio pajamos

2008 m. numatyta gauti 10,16 mlrd. Lt pajamų iš PVM, tai 3 mlrd. Lt, arba 42,75 proc., daugiau, nei prognozuota gauti 2007 m., ir sudaro 50 proc. visų valstybės biudžeto pajamų (be ES finansinės paramos).

3 lentelė. Veiksniai, kuriuos vertino Finansų ministerija, sudarydama PVM pajamų prognozes

Eil. Nr.	Veiksniai	Informacija																		
1.	Nominalių galutinio vartojimo išlaidų augimo tempai	<p>Prognozių sudarymo metu buvo naudoti tokie galutinio vartojimo išlaidų augimo tempų duomenys: 2006 m. – 17 proc., 2007 m. – 17,8 proc., 2008 m. – 13,9 proc. Atkreiptinas dėmesys, jog sudarant 2007 m. biudžeto projektą buvo prognozuota, kad galutinio vartojimo išlaidos 2007 m. augs 9,9 proc., tuo tarpu, 2007 m. rugpjūčio mėnesį patikslinus makroekonominių rodiklių projekcijas, prognozuojama jau 17,8 proc.</p> <p>Finansų ministerijos prognozė dėl galutinio vartojimo išlaidų tempų lėtėjimo yra pagrįsta, nes augant paskolų palūkanų normoms, gyventojai vis didesnę dalį gautų pajamų skiria prisiimtiems išsipareigojimams dengti, todėl mažėja vartojimas. Pažymėtina, kad auganti infliacija stabdys galutinio vartojimo išlaidų augimo tempų lėtėjimą, todėl 2008 m. dar numatytas nedidelis šio rodiklio mažėjimas, palyginti su šiais metais. Tai turės teigiamos įtakos surenkant pajamas.</p>																		
2.	PVM pajamų surinkimo dinamika 2004-2007 m.	<p>Pastaruosius keletą metų PVM surinkimas nuolat gerėja:</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Metai</th> <th>PVM pajamos (mln. Lt)</th> <th>Pokytis, lyginant su praėjusiais metais (proc.)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>2004 m.</td> <td>3 930 – faktas</td> <td>2,8</td> </tr> <tr> <td>2005 m.</td> <td>4 842 – faktas</td> <td>23,2</td> </tr> <tr> <td>2006 m.</td> <td>6 152 – faktas</td> <td>27,1</td> </tr> <tr> <td>2007 m.</td> <td>7 120 – prognozė</td> <td>15,7</td> </tr> <tr> <td>2008 m.</td> <td>10 164 – prognozė</td> <td>42,7 (su prognoze)</td> </tr> </tbody> </table> <p>Per 2007 m. 10 mėnesių į valstybės biudžetą įplaukė 6 670 mln. Lt, t. y. 1 343,3 mln. Lt, arba 25,2 proc., daugiau, nei per tą patį praėjusių metų laikotarpį. Įvykdyta 94 proc. metinio PVM plano, o per 2006 m. tą patį laikotarpį – 90 proc. Mūsų nuomone, tokios pajamų surinkimo tendencijos rodo, kad 2007 m. PVM prognozė bus įvykdyta ir net gali būti viršyta.</p>	Metai	PVM pajamos (mln. Lt)	Pokytis, lyginant su praėjusiais metais (proc.)	2004 m.	3 930 – faktas	2,8	2005 m.	4 842 – faktas	23,2	2006 m.	6 152 – faktas	27,1	2007 m.	7 120 – prognozė	15,7	2008 m.	10 164 – prognozė	42,7 (su prognoze)
Metai	PVM pajamos (mln. Lt)	Pokytis, lyginant su praėjusiais metais (proc.)																		
2004 m.	3 930 – faktas	2,8																		
2005 m.	4 842 – faktas	23,2																		
2006 m.	6 152 – faktas	27,1																		
2007 m.	7 120 – prognozė	15,7																		
2008 m.	10 164 – prognozė	42,7 (su prognoze)																		
3.	PVM permokos pokyčiai	<p>Finansų ministerija prognozuoja, kad 2007-12-31 ir 2008-12-31 PVM permoka mokesčių mokėtojams bus 300 mln. Lt. Įvertinus permokos kitimo tendencijas (2005-12-31 permoka buvo 473 mln. Lt, 2006-12-31 – 481 mln. Lt, 2007-11-01 – 820 mln. Lt) bei nuolat didėjančias eksporto apimtis, tokios PVM permokos prognozė labai optimistinė. Tuo atveju, jei PVM permoka bus 2006-12-31 lygio, tai 2007 m. PVM pajamų į valstybės biudžetą bus surinkta 181 mln. Lt daugiau. Jei permoka išliks tokia pati ir 2008-12-31, tai neturės įtakos 2008 m. PVM pajamoms.</p>																		

Eil. Nr.	Veiksniai	Informacija		
4.	Lengvatų įtaka	Finansų ministerijos duomenimis, nuolat didėja PVM pajamų netekimai dėl lengvatų:		
		Metai	Netekimai (mln. Lt)	Pokytis, lyginant su praėjusiais metais (proc.)
		2004 m.	237	
		2005 m.	323	36
		2006 m.	365	13
		2007 m.	430	18
		2008 m.	490	14

Šaltinis – Finansų ministerijos pateikti duomenys.

Pastebėjimai dėl PVM pajamų prognozavimo

- Naujų PVM lengvatų nustatymo rizika ir įtaka pajamoms

Valstybės kontrolė, 2006 metais įvertinusi PVM lengvatinių tarifų taikymą³, nustatė, kad galiojančios lengvatos teigiamos įtakos vartotojams neturi. 2006 m. pabaigoje ir 2007 m. spalio mėn. (jau pateikus Biudžeto projektą Seimui) Seime užregistruoti keli pasiūlymai dėl naujų PVM lengvatų įvedimo. Finansų ministerija, jau anksčiau gavusi pasiūlymų dėl šių lengvatų įvedimo, apskaičiavo, kad tokiu atveju valstybės biudžetas kasmet netektų pajamų:

- dėl lengvatos gyviems skerdimui paroduodamiems gyvuliams – apie 48 mln. Lt (2007-10-16, Nr. XP-2598);
- dėl lengvatos duonos gaminiams, pieno, mėsos ir žuvies produktams, vaisiams ir daržovėms – apie 475 mln. Lt (2007-10-12, Nr. XP-1792A(2));
- dėl lengvatos daržovėms ir vaisiams, jei jie atitinka Lietuvos Respublikoje galiojančių teisės aktų reikalavimus, – apie 82,3 mln. Lt (2007-10-25, Nr. XP-1972 (2));
- dėl lengvatos prekiniuose šiltnamiuose išaugintoms daržovėms – apie 8 mln. Lt (2006-12-05, Nr. XP-1893).

Didžiausią riziką valstybės biudžeto pajamoms (netekimai net 475 mln. Lt) turėtų lengvata duonos gaminiams, pieno, mėsos ir žuvies produktams, vaisiams ir daržovėms, kuri didžiąja dalimi apima ir kitus pasiūlymus dėl lengvatų.

- PVM atskaita lengviesiems automobiliams

Jau kelerius metus iš eilės vyksta diskusijos dėl teisės traukti į atskaitą importo arba pirkimo PVM už lengvąjį automobilį. 2007 m. birželio 28 d. Seime užregistruotas PVM įstatymo pakeitimo įstatymo projektas Nr. XP-2383. Priėmus siūlymą pakeisti PVM įstatymo 62 straipsnio nuostatą dėl atskaitos ribojimo naujiems lengviesiems automobiliams, Finansų ministerijos duomenimis, 2008 m. valstybės biudžetas netektų apie 200 mln. Lt pajamų iš PVM. Jei būtų taikoma PVM atskaita tik

³ 2006 m. gruodžio 19 d. valstybinio audito ataskaita Nr. 8000-7P-31 „Dėl pridėtinės vertės mokesčio lengvatinių tarifų taikymo“.

naujiems lengviesiems automobiliams, kurių vertė su PVM ne didesnė nei 130 tūkst. Lt, pajamų netekimai sudarytų apie 160 mln. Lt.

Išvada

Atsižvelgiant į tai, kad situacija, kai kelerius metus iš eilės PVM pajamų surinkimo tempai gerokai viršija galutinio vartojimo išlaidų augimo tempus, turėtų keistis, ir į tai, kad numatomas galutinio vartojimo mažėjimas, PVM pajamų prognozė yra optimistinė. Didžiausi rizikos veiksniai:

- auganti infliacija bei paskolų palūkanų normos mažins namų ūkių perkamąją galią, atitinkamai galimas spartesnis galutinio vartojimo sulėtėjimas;
- naujų PVM lengvatų ir teisės traukti į atskaitą importo arba pirkimo PVM už lengvąjį automobilį nustatymo galimybė.

3.2.2. Akcizų mokesčio pajamos

Prognozuojamos akcizų pajamos 2008 m. – 3 310,2 mln. Lt, tai yra 686 mln. Lt, arba 26 proc., daugiau, nei planuota 2007 m. Akcizų mokesčio pajamų per š. m. 10 mėn. gauta 2 330.8 mln. Lt, prognozė įvykdyta 101,8 proc.

4 lentelė. Pagrindiniai veiksniai, turintys įtakos akcizų mokesčio pajamų dydžiui

Eil. Nr.	Veiksniai	Informacija				
1.	Akcizinių prekių realizacijos pokytis	Atsižvelgiant į kelerių metų alkoholio ir kuro suvartojimo tendencijas, vartojimo augimas numatomas ir 2008 m.:				
	Akcizinė prekė	2006	2007	2008	Pokytis (proc.)	
					2007/2006	2008/2007
	Etilo alkoholis (tūkst. grynojo etilo alkoholio hektolitru)	164	198	239	21	21
	Vynas, kiti fermentuoti gėrimai bei tarpiniai produktai (tūkst. hektolitru)	672	775	893	15	15
	Alus (tūkst. 1 proc. koncentracijos hektolitru)	18 133	18 298	18 623	0,9	1,8
	Benzinas (tūkst. tonų)	362	448	483	24	8
	Gazoliai (tūkst. tonų)	736	892	954	21	7
	Suskystintos dujos (tūkst. tonų)	227	215	232	-5	8
	Cigaretės (mln. vnt.)	4 840	4 595	4 289	-5	-7
2.	Akcizų tarifo didėjimas	Akcizų tarifai didėja: nuo 2008-01-01 – benziniui ir gazoliams; nuo 2008-03-01 – cigaretėms. Teigiama yra tai, kad buvo įvertinta situacija po paskutinio akcizų tarifų padidinimo, kai įmonės turėjo didžiulius akcizinių prekių likučius mažesniu tarifu ir padidintu tarifu išgijo banderolės tik po likučių realizacijos, t. y. tik po kelių mėnesių, Akcizų įstatyme numatyta likučių inventorizacija ir sumokėjimas už inventorizuotus likučius jau padidintu akcizo tarifu, todėl tai iš karto turės teigiamos įtakos pajamoms.				

Šaltinis – Finansų ministerijos pateikti duomenys.

Pastebėjimai

Finansų ministerijos naudojami akcizų pajamų prognozavimo metodai sudaro galimybę mokesčio pajamas prognozuoti pakankamai tiksliai.

Išvada

- Akcizų pajamos prognozuojamos pakankamai tiksliai ir atsargiai.
- Teigiamą įtaką akcizų pajamoms turėtų efektyvi kova su nelegalia akcizinių prekių rinka: pagal *British American Tobacco* atliktą tyrimą, Lietuvoje nelegali cigarečių rinka sudaro apie 34 proc. visos rinkos (palyginimui: Estijoje – 19 proc., Latvijoje – 8 proc.). Taip pat yra rizika, kad didėjant akcizų tarifams, didės kontrabandos mastai.

3.2.3. Pelno mokesčio pajamos

Pelno mokesčio 2008 m. prognozuojama 2 691,1 mln. Lt (be AB „Mažeikių nafta“ sumokėto pelno mokesčio), lyginant su 2007 m., t. y. 15 proc. daugiau, nei planuota (2 339,1 mln. Lt) ir 27,5 proc. daugiau, nei numatomas įvykdymas (2 110,8 mln. Lt).

Per 2007 m. 10 mėnesių pelno mokesčio surinkta 84 proc. planuotų šiam laikotarpiui pajamų. Pagrindinis veiksnys, kuris turės įtakos gautinoms 2007 m. pelno mokesčio pajamoms – didelės naftos perdirbimo įmonės įmokos (t. y. nemokėjimas) – prognozuojant pelno mokesčio pajamas, buvo numatyta, kad įmonė mokės pelno mokesčių, tuo tarpu įmonė po gaisro nemokėjo avansinių įmokų, tačiau 109 mln. Lt įskaitė į kitus mokesčius.

Finansų ministerija yra pasirinkusi pelno mokesčio pajamų prognozavimo modelį pagal BVP tendencijas, naudojant elastingumo koeficientus:

- BVP augimas 2007 m. – 16,3 proc., 2008 m. – 12,3 proc.
- Elastingumo koeficientas – 1,66.

Pastebėjimai

- Pažymėtina, kad pelningumo augimui neigiamą įtaką gali turėti nuolat didėjantys darbo jėgos kaštai (2007 m., palyginti su 2006 m., pagal Finansų ministerijos prognozes, vidutinis mėnesinis darbo užmokestis augo 20 proc.).
- Prognozėse numatytas spartus pelno mokesčio pajamų augimas 2008 m. – 15 proc. daugiau, nei planuota 2007 m., ir 27,5 proc. daugiau, nei numatoma gauti pajamų (palyginimui – pelno mokesčio pajamų 2007 m. planuojamas įvykdymas 9,7 proc. didesnis, nei gauta 2006 m.).

Išvada

Atsižvelgdami į tai, kas išdėstyta, manome, kad pelno mokesčio pajamų prognozė optimistinė, o jos sėkmingas vykdymas glaudžiai susijęs su dideliu šešėlinės ekonomikos masto sumažinimu.

3.2.4. Gyventojų pajamų mokesčio pajamos

Gyventojų pajamų mokesčio (toliau – GPM) į nacionalinį biudžetą 2008 m. prognozuojama gauti 5 430,2 mln. Lt, t. y. 726,6 mln. Lt, arba 15,4 proc., daugiau, nei planuota 2007 m. Į valstybės biudžetą 2008 m. numatyta 8,53 proc. mažiau, nei šiomet: valstybės biudžetui tenka 34,02 proc. (2007 m. – 42,55 proc.), savivaldybių biudžetams – 65,98 proc. (2007 m. – 57,45 proc.), todėl negalima vertinti tik valstybės biudžeto dalies. GPM dalys į valstybės ir savivaldybių biudžetus pasikeitė, nes pasikeitė pajamų ir išlaidų pokytis dėl įvairių veiksnių (neapmokestinamų pajamų dydžio padidinimas, naujos darbo apmokėjimo sistemos pedagogams, visuomenės sveikatos biurų įsteigimas, minimalaus mėnesinio atlygio padidinimas ir kt.).

5 lentelė. Pagrindiniai veiksniai, kurie buvo vertinami prognozuojant gyventojų pajamų mokesčio pajamas

Eil. Nr.	Veiksniai	Informacija
1.	Metinio darbo užmokesčio fondo augimas	Metinio darbo užmokesčio fondo augimas 2008 m. – 15,4 proc. Metinio darbo užmokesčio fondo augimo dydžiui įtakos turi: <ul style="list-style-type: none"> ▪ draudžiamųjų skaičiaus pokytis: numatoma, kad, palyginti su 2007 m., padidės 12 tūkst. asmenų, arba 1 proc.; ▪ vidutinio darbo užmokesčio tendencijos – prognozuojama, kad vidutinis darbo užmokestis augs 15,1 proc.⁴
2.	Tarifo pasikeitimo įtaka	Finansų ministerijos duomenimis, GPM tarifo sumažinimas nuo 27 iki 24 proc. sumažins pajamas 565,9 mln. Lt.

Šaltinis – Finansų ministerijos pateikti duomenys.

Pastebėjimai

- 2008 m. prognozuojamas pajamų iš GPM augimas yra 27,5 proc. tuo atveju, jeigu GPM tarifas nesikeistų. Palyginimui: į Valstybinio socialinio draudimo fondo biudžetą planuojama gauti 15,8 proc. daugiau pajamų nei šiais metais.
- Teigiamą įtaką GPM pajamoms turės:
 - nuo 2008 m. balandžio 1 d. minimalios mėnesinės algos padidinimas nuo 700 Lt iki 800 Lt (Trišalės tarybos sprendimas);

⁴ Duomenis pateikė Socialinės apsaugos ir darbo ministerija.

- nuo 2008 m. sausio 1 d. pareiginės algos bazinio dydžio padidinimas nuo 442 Lt iki 490 Lt;
- nuo 2008 m. sausio 1 d. valstybės ir savivaldybių biudžetinių įstaigų darbuotojų, dirbančių pagal darbo sutartis, bazinės mėnesinės algos padidinimas nuo 115 Lt iki 128 Lt ir bazinio valandinio atlygio padidinimas nuo 0,68 Lt iki 0,76 Lt nuo 2008 m. sausio 1 d.;
- mokesčių mokėtojus kontroliuojančių institucijų įgyvendinamos priemonės kovai su šešėline ekonomika ir mokesčių vengimu: sumažėjo darbuotojų, dirbančių verslo įmonėse ir gaunančių pačius mažiausius atlyginimus (iki 700 Lt) – verslo įmonėse tokių darbuotojų 2005 m. buvo 53 proc., 2006 m. – 45 proc., 2007 m. I pusmetį – 38 proc.
- 2007 m. planuojama gauti GPM pajamų 15,9 proc. daugiau nei 2006 m., tačiau per šiuo metų 10 mėnesių į nacionalinį biudžetą surinkta 1,2 proc. mažiau, nei planuota, ir 12 proc. daugiau, nei per praėjusių metų atitinkamą laikotarpį.
- Nuolat didėja GPM grąžinimai: per šiuo metų 9 mėnesius gyventojams grąžinta 356 mln. Lt GPM, t. y. 88 mln. Lt, arba 33 proc. daugiau, nei per 2006 m. devynis mėnesius.

Išvada

- Įvertinus pateiktus pastebėjimus, pajamų iš gyventojų pajamų mokesčio surinkimo prognozė optimistinė ir iš dalies remiasi tikėtiniais efektyvios kovos su neapskaitytu darbo užmokesčiu rezultatais, todėl būtina ypatingą dėmesį skirti kontroliuojančių institucijų (Valstybinės mokesčių inspekcijos, Finansinių nusikaltimų tyrimo tarnybos, Valstybinės darbo inspekcijos) veiklos koordinavimui, efektyvių poveikio priemonių parinkimui, veiklos rezultatų vertinimui. Pažymėtina, kad Lietuva, „Eurobarometro“ duomenimis, patenka į penketuką ES valstybių, kuriose daugiausia žmonių yra gavę atlyginimą „vokeliuose“ (Rumunijoje – 23 proc., Latvijoje – 17 proc., Bulgarijoje – 14 proc., Lenkijoje ir Lietuvoje – 11 proc.).
- Skirtingų mokesčio tarifų ir lengvatų (grąžinimų) sistema apsunkina mokesčio administravimą, sudaro prielaidas vengti mokėti mokesčius, todėl mažinant GPM tarifą (per porą metų sumažintas nuo 33 iki 24 proc.), tikslinga svarstyti klausimą dėl tarifų suvienodinimo (autoriniams atlyginimams ir honorarams numatant 24 proc. mokesčio tarifą), atsisakyti lengvatų (GPM grąžinimo gyventojams: palūkanos už būsto kreditus, gyvybės draudimas ir kt.) ir iš esmės spręsti veiklos, kuria galima verstis įsigijus verslo liudijimą, pajamų mokesčio dydžio klausimus.

4. Asignavimų išlaidoms skolos valstybės vardu valdymui prognozavimo vertinimas

2008 m. valstybės biudžeto projekte numatyta 834,3 mln. Lt asignavimų, skirtų programai „Skolos valstybės vardu valdymas“ (programos tikslas – užtikrinti valstybės skolinimosi poreikio finansavimą ir gerinti valstybės skolos valdymą) įgyvendinti, t. y. 79 mln. Lt, arba 10 proc., daugiau nei 2007 m..

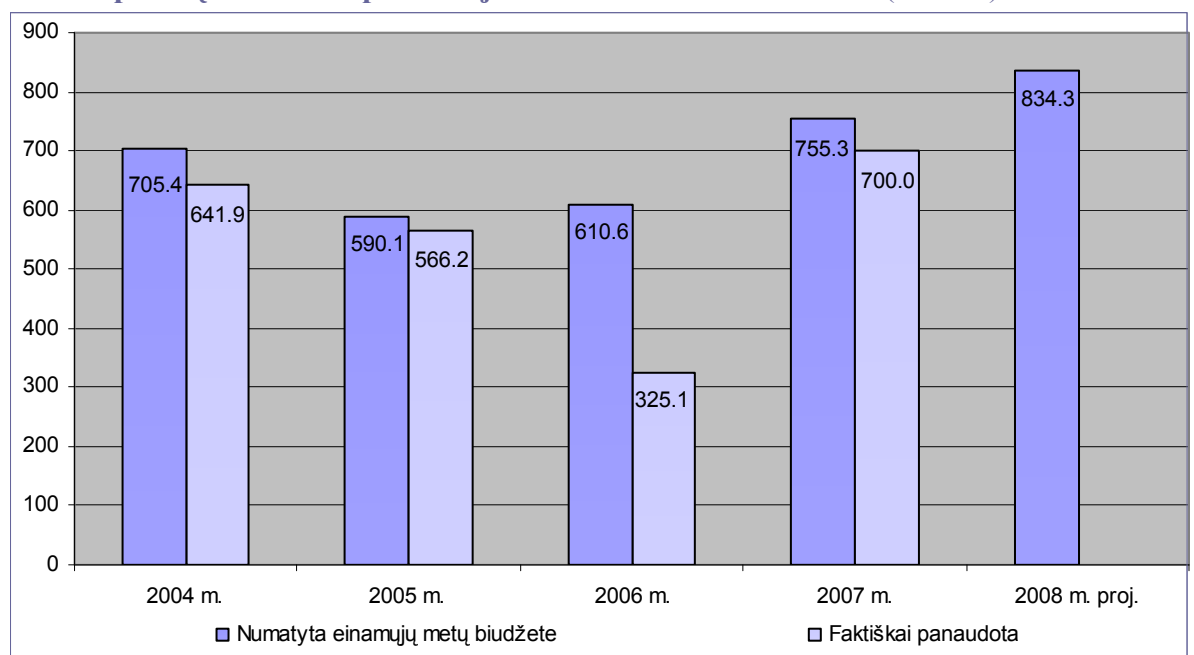
6 lentelė Asignavimai programai „Skolos valstybės vardu valdymas“

Eil. Nr.	Asignavimai	Planas 2007 m. (tūkst.Lt)	Planas 2008 m. (tūkst. Lt)	Pokytis (lyginant su ankstesniu laikotarpiu), proc.
1.	Mokėtinos palūkanos ne rezidentams	564 686	645 887	14,4
2.	Mokėtinos palūkanos rezidentams	167 584	179 238	17,0
	<i>Iš viso mokėtinos palūkanos (1-2 eil.)</i>	<i>732 270</i>	<i>825 125</i>	<i>12,7</i>
3.	Komandiruotės (transporto, apgyvendinimo, ryšio ir kitos komandiruotės išlaidos)	95	86	-9,5
4.	Apmokėjimas samdomiems ekspertams, konsultantams ir komisinių išlaidos	7 058	5 472	-22,5
5.	Kitos paslaugos	2 885	3 586	24,3
6.	Kitiems einamiesiems tikslams	12 984	40	-99,7 (arba 324 kartus mažiau)
	<i>Iš viso išlaidos, susijusios su skolos valstybės vardu valdymu (3-6 eil.)</i>	<i>23 022</i>	<i>9 184</i>	<i>-60,1</i>
	Iš viso	755 292	834 309	10,5

Šaltinis – Finansų ministerijos pateikti duomenys.

Pastaba: Rengiant Išvadą pagal atskirus išlaidų straipsnius buvo vertinamos tos išlaidų sumos, kurias Finansų ministerijos Biudžeto departamentui pateikė kiti Finansų ministerijos padaliniai Biudžeto projekto sudarymo metu.

1 pav. Asignavimų, skirtų programai „Skolos valstybės vardu valdymas“, planuojamų apimčių ir faktinio panaudojimo 2004–2008 m. dinamika (mln. Lt)



Pastaba. 700 mln.Lt – 2007 m. 10 mėn. faktiniai duomenys.

7 lentelė. Veiksniai, naudojami Finansų ministerijoje, prognozuojant asignavimus palūkanoms mokėti

Eil. Nr.	Veiksniai	Komentarai
1.	Palūkanų norma	Kintamų palūkanų normos apskaičiuotos, naudojant išankstines agentūros „Bloomberg“ informacinėje finansų sistemoje skelbiamas palūkanų normas. Apskaičiuotos kintamų palūkanų normos gali būti didinamos (mažinamos) iki 30 proc. 2008 m. padidintos 10 proc. Fiksuotų palūkanų normos – pagal numatytas sudarytose sutartyse.
2.	Valiutų kursai	Naudojami minėtos agentūros skelbiami valiutų kursai. Jei valiutų kursas yra fiksuotas euro atžvilgiu arba nustatytos jo svyravimo ribos, naudojamas oficialus Lietuvos banko kursas.
3.	Skolos dydis	Vertinama: <ul style="list-style-type: none"> - jau pasirašytų paskolų sutartys; - užsienio rinkose išleistos VVP emisijos; - planuojamos sudaryti sutartys ir išleisti vidaus ir užsienio rinkose VVP emisijos.

Šaltinis – Finansų ministerijos pateikti duomenys.

Pastebėjimai

- Per šių metų dešimt mėnesių panaudota 92,7 proc. skirtų asignavimų išlaidoms, tai rodo, kad 2007 m. numatyta suma prognozuota tinkamai.
- Asignavimai programai „Skolos valstybės vardu valdymas“ prognozuojami gana atsargiai. Pažymėtina, kad AB Turto bankui numatyta 2,3 mln. Lt suma už paskolų administravimą gali keistis, nes buvo apskaičiuota pagal anksčiau galiojusias taisykles, o ne pagal naujas, patvirtintas Vyriausybės nutarimu⁵ šių metų rugpjūčio mėn. Pagal anksčiau galiojusią tvarką buvo padengiamos tik banko patirtos sąnaudos, kurios buvo mažinamos uždirbtomis lėšomis, o pagal naujai įsigaliojusią tvarką reikės padengti sąnaudas šiai funkcijai atlikti ir iki 7 proc. dydžio pelną nuo šių sąnaudų. Atsižvelgiant į tai, reikalingos lėšos gali būti didesnės, nei dabar numatyta.

Išvada:

Asignavimai minėtai programai prognozuojami atsargiai. Mūsų nuomone, tai yra teisinga, nes pasikeitus situacijai skolinimosi rinkose, kiltų rizika ne laiku atsiskaityti už valstybės skolinius įsipareigojimus.

⁵ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2007-08-29 nutarimas Nr. 931 „Dėl atlygio akcinei bendrovei Turto bankui už skolų administravimą ir valstybės nekilnojamojo turto atnaujinimo organizavimą ir koordinavimą apskaičiavimo taisyklių ir lėšų, likusių atnaujinus valstybės nekilnojamąjį turtą, naudojimo taisyklių patvirtinimo“.

5. Lėšų poreikio Europos Sąjungos programoms įgyvendinti skaičiavimas

Siekiant, kad ES programos būtų įgyvendinamos reikiamu laiku, Biudžeto projekte (Finansų ministerija vykdo „Specialiąją lėšų Europos Sąjungos programoms įgyvendinti“ programą) numatyta 225 mln. Lt projektų papildomoms išlaidoms, kurios atsirado dėl objektyvių priežasčių įgyvendinant projektus ir kurių nebuvo įmanoma numatyti projekto paraiškos rengimo, vertinimo ir paramos projektui skyrimo metu. Finansų ministerijos pateiktais duomenimis:

- Struktūrinių fondų projektams apskaičiuotas 115 mln. Lt poreikis;
- Sanglaudos fondų projektams numatomas papildomas 100 mln. Lt lėšų poreikis;
- nenumatytiems įmokų į ES biudžetą mokėjimams, projektų, netinkamų finansuoti iš ES paramos lėšų, pirkimo ir (arba) importo PVM išlaidoms apmokėti – 10 mln. Lt.

Vyriausybės skolinimosi programos projekte ES finansinės paramos ir bendrojo finansavimo lėšų poreikiui patenkinti numatyta skolintis 421 mln. Lt. Skolinimosi tikslas – siekti nenutrūkstamai finansuoti ES finansinės paramos projektų įgyvendinimą tuo atveju, jeigu kitais metais ES finansinės paramos lėšų įsisavinimas būtų spartesnis negu tikėtasi, taip pat numatant riziką, kad dalis pajamų už patirtas išlaidas 2008 m. gali būti gauta tik 2009 m. pradžioje.

Pastebėjimai

- ES paramos lėšomis finansuojamoms programoms vykdyti gauti, tačiau nepanaudoti asignavimai 2006 m. pabaigoje sudarė 354,8 mln.Lt.
- Pagal Finansų ministerijos Valstybės kontrolei pateiktą informaciją, vien dėl ES struktūrinių fondų lėšomis finansuojamų specialiųjų programų asignavimų poreikio padidėjimo 2007-2008 m. papildomai bus reikalinga 223,6 mln. Lt (iš kurių 2008 m. papildomi lėšos sudarytų 140,4 mln. Lt). Tuo tarpu Biudžeto projekte šiam tikslui numatyta 115 mln. Lt, arba 25 mln. Lt mažiau.
- Biudžeto projekte nenumatytos lėšos iš ES Sanglaudos fondo finansuojamų projektų transporto sektoriuje, dėl kurių sutartys dar nesudarytos, papildomam finansavimui. Iš viso šiame sektoriuje 2007-10-01 duomenimis liko sudaryti apie 13 proc. sutarčių. Bendras papildomų lėšų poreikis projektams (iki įgyvendinimo laikotarpio pabaigos), įgyvendinamiems aplinkos apsaugos sektoriuje, yra apie 255 mln. EUR (880 mln. Lt). Finansų ministerijos duomenimis, 2000–2006 m. Sanglaudos fondo (įskaitant ISPA) parama sudarė 825 mln. EUR (2 848 mln. Lt), iš kurių 47 proc. skirtos paramos lėšų jau išmokėta rangovams.

Išvada

Atsižvelgdami į tai, kad ES finansinės paramos projektų papildomos išlaidos 2008 m. gali būti ir didesnės nei prognozuojama, bei į tai, kad šioms išlaidoms planuojama skolintis valstybės vardu, manome, kad būtina numatyti priemones rizikai, susijusiai su papildomomis valstybės lėšomis 2008 m. ir vėlesniais metais, valdyti.

6. Asignavimų valstybės investicijoms planavimo vertinimas

2008 metų valstybės biudžeto projekte valstybės investicijoms planuojama skirti 4 715,2 mln. Lt, iš jų valstybės biudžeto asignavimų – 4 704,7 mln. Lt, paskolų su valstybės garantija – 10,4 mln. Lt. Biudžeto projekte numatyti 1 167 valstybės investicijų projektai. Valstybės biudžeto asignavimai valstybės investicijoms 2008 metams, lyginant su patvirtintais asignavimais 2007 metams, didėja 1 515,2 mln. Lt, arba 47,5 proc.

8 lentelė. Valstybės biudžeto asignavimai valstybės investicijoms

	2005		2006		2007		2008	
	tūkst. Lt	pokytis proc.*	tūkst. Lt	pokytis proc.*	tūkst. Lt	pokytis proc.*	tūkst. Lt	pokytis proc.*
Valstybės valdymas	136 769	-2,60	158 222	15,69	187 964	18,80	147 698	-21,42
Krašto apsauga	159 391	56,25	392 846	146,47	237 287	-39,60	270 675	14,07
Viešoji tvarka	58 868	21,10	78 968	34,14	96 780	22,56	103 949	7,41
Švietimas	216 430	29,97	346 957	60,31	447 919	29,10	471 070	5,17
Sveikatos apsauga	138 303	59,51	188 014	35,94	224 274	19,29	258 553	15,28
Socialinė apsauga	33 882	36,67	47 567	40,39	78 718	65,49	98 962	25,72
Aplinkos apsauga	195 629	103,80	344 023	75,85	491 500	42,87	1 021 177	107,77
Kultūra	94 268	29,67	119 418	26,68	158 746	32,93	208 272	31,20
Žemės ūkis	92 016	-13,17	120 792	31,27	105 389	-12,75	133 847	27,00
Visuomenės apsauga	73 176	19,24	91 761	25,40	115 197	25,54	303 870	163,78
Transportas ir ryšiai	836 795	33,40	730 031	-12,76	827 882	13,40	1 338 802	61,71
Kita veikla	34 564	13,93	187 297	441,88	217 832	16,30	347 855	59,69
Iš viso	2 070 091	32,47	2 805 895	35,54	3 189 488	13,67	4 704 730	47,51
iš jų informacinėms technologijoms	133 171	-3,40	149 345	12,15	136 003	-8,93	194 034	42,67

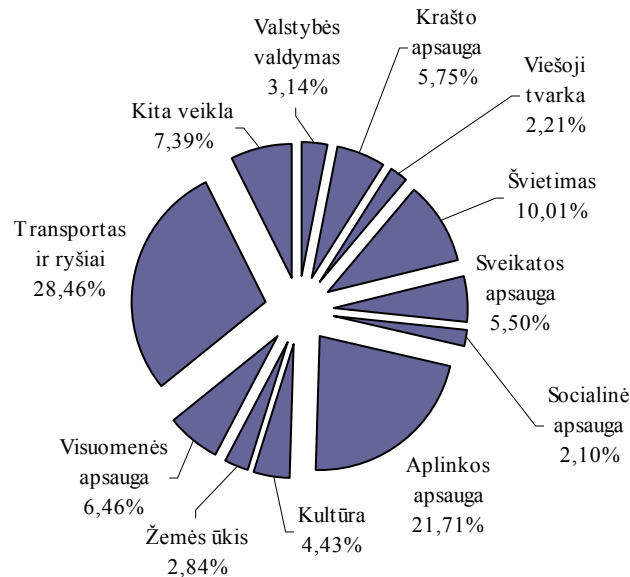
* Pokytis apskaičiuotas lyginant duomenis su praėjusių metų duomenimis.

Šaltinis – Valstybės investicijų (pagal investavimo sritis) 2004, 2005, 2006 m. ataskaitos (valstybės biudžeto įvykdymo apyskaitų priedas), Valstybės investicijų 2007 – 2009 metų programa 2006-12-07 Lietuvos Respublikos įstatymo Nr. X-963 priedėlis).

Lyginant su 2007 metais, valstybės investicijoms visuomenės apsaugai planuojama skirti 2,6 karto daugiau, aplinkos apsaugai – 2,1 karto daugiau, transportui ir ryšiams – 1,6 karto daugiau;

valstybės valdymui planuojama skirti 21,4 proc. mažiau. Daugiausia valstybės biudžeto asignavimų valstybės investicijoms (procentais) planuojama šioms sritims: transportui ir ryšiams (28,5 proc.), aplinkos apsaugai (21,7 proc.), švietimui (10 proc.).

2 pav. Valstybės biudžeto asignavimai pagal sritis



Šaltinis – Valstybės investicijų 2008–2010 m. programos projektas.

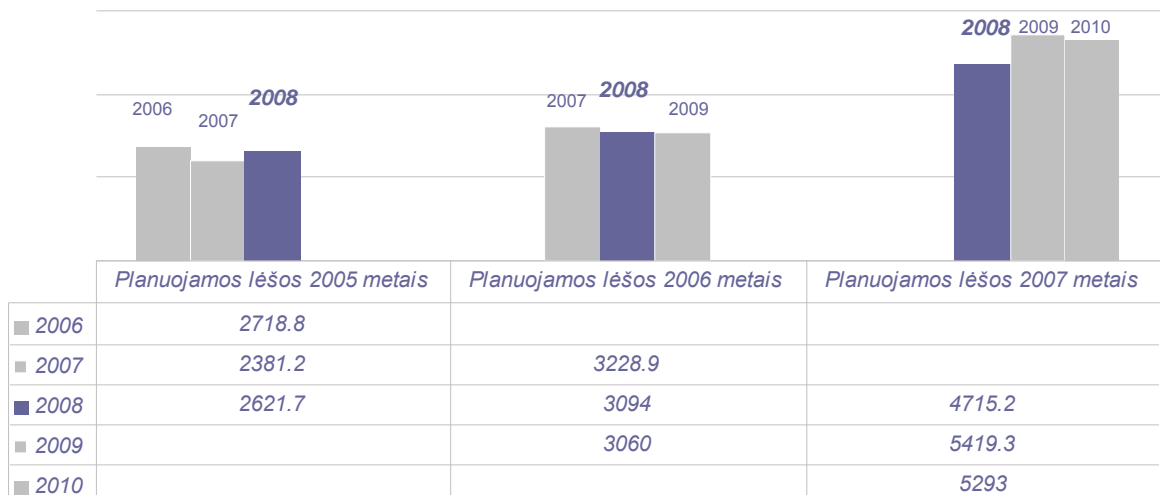
Pastebėjimai

- Pagal Investicijų įstatymo⁶ 14 str. 2 d., Valstybės investicijų programa sudaroma ne mažiau kaip trejiems metams. Ji rengiama vadovaujantis Vyriausybės strateginiais tikslais (prioritetais), ūkio šakų (sektorių) strateginiais planais ir kitais strateginiais dokumentais, prireikus ji atnaujinama ir tikslinama, atsižvelgiant į ekonominės politikos dokumentų ir valstybės lėšų, numatomų skirti investicijoms, pokyčius. Valstybės kontrolė valstybinio audito ataskaitoje „Programinio biudžeto sistema“⁷ atkreipė dėmesį, kad kasmet trejų metų preliminarūs biudžeto pagrindiniai rodikliai keičiami daugiau nei 26 proc. Sudarant 2006 metų valstybės biudžetą, 2008 metams buvo planuojama 2 621,7 mln. Lt, sudarant 2008 metų valstybės biudžetą tiems patiems metams planuojama 4 715,2 mln. Lt, arba 80 proc. daugiau. Tai rodo, kad išlaidų prognozė vidutiniam laikotarpiui yra netvari. 2008 m. biudžeto projekte nepaaiškintos priežastys, dėl kurių didėja skiriamos lėšos valstybės investicijų programai.

⁶ Lietuvos Respublikos investicijų įstatymas, 1999-07-07 Nr. VIII-1312.

⁷ 2007 m. kovo 30 d. valstybinio audito ataskaita Nr. VA-60-1P-1 „Programinio biudžeto sistema“.

3 pav. Lėšos, planuojamos valstybės investicijoms 2006-2008 m., mln. Lt



Šaltinis – 2006, 2007, 2008 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymų projektai.

- 2008 metais planuojamas pradėti 341 naujas valstybės investicijų projektas, kuriems iš valstybės biudžeto 2008 m. planuojama skirti 633,7 mln. Lt (iš jų 85 yra ilgalaikio turto įsigijimas, 45 – melioracija, 8 – polderių sutvarkymas)⁸. Iš 2008 metais pradedamų valstybės investicijų projektų 225 valstybės investicijų projektai nebuvo numatyti valstybės biudžeto 2007 metų projekte 2008 metams (šiems valstybės investicijų projektams planuojama skirti 545,6 mln. Lt), tai sudaro 19,2 proc. visų valstybės investicijų projektų⁹. Mūsų nuomone, ši situacija rodo, kad valstybės institucijos ir įstaigos, įgyvendindamos joms pavestos srities politiką, keičia investicijų prioritetus.
- Valstybės kapitalo investicijų planavimo metodika reikalauja, kad kiekvienam investicijų projektui turi būti nustatyti vertinimo kriterijai, numatyti rezultatai, kurie bus pasiekti įgyvendinus projektą. Didelė dalis investicijų projektų yra skirti kasmetiniam ir būtinam įstaigos išlaikymui: kompiuterinei įrangai, baldams įsigyti. Manytume, kad būtina spręsti kaip asignavimų valdytojams ir jiems pavaldžioms įstaigoms būtų galima įsigyti ilgalaikį turtą (išskyrus nekilnojamąjį) arba atlikti kai

⁸ Pastaba. 341 valstybės investicijų projektų Valstybės investicijų 2008 – 2010 metų programos projekte nurodomi kaip pradedami 2008 metais. Tačiau būtina įvertinti šiuos dalykus: a) investicijų projektai ilgalaikio turto įsigijimui dažniausiai yra neilgalaikiai (1-3 metams); b) daugeliui savivaldybių skirtos lėšos melioracijai ir polderių sutvarkymui nurodytos kaip atskiri investicijų projektai, nors sudarant 2007 metų biudžetą 2008 metams lėšos savivaldybių melioracijos projektams buvo nurodytos kaip vienas investicijų projektas; c) dauguma stambiausių valstybės investicijų projektų (kuriems iš valstybės biudžeto planuojama skirti virš 10 mln.Lt) didžiąja dalimi finansuojami iš ES paramos lėšų.

⁹ Valstybės investicijų projektų skaičius 2008 m. – 1167.

kuriuos smulkius statybos darbus (pvz. keisti langus, stogo dangą ir pan.), nerengiant investicijų projekto arba rengiant jį supaprastinta tvarka.

- Valstybės kontrolė, tikrindama, kaip valstybinės įstaigos vykdo 2005 metais auditorių pateiktas rekomendacijas dėl valstybės investicijų naudojimo, konstatavo, kad į projektus investuotos lėšos ne visuomet duoda laukiamą efektą. Seimo Audito komitetas¹⁰, pasiūlė Vyriausybei į Valstybės investicijų programos projektą pirmiausia įtraukti prioritetinius (ypač tęstinius) projektus. Valstybės kontrolei Finansų ministerijos pateiktais duomenimis, į Valstybės investicijų 2008–2010 metų valstybės investicijų programą dėl įvairių priežasčių¹¹ nesiūloma įtraukti 69 tęstinių investicijų projektų, kuriems užbaigti reikėtų 387,9 mln. Lt. Pagrindinės minimos priežastys – nurodytų maksimalių limitų nepakanka visiems pradėtiems investiciniams projektams įgyvendinti; pasikeitė projektų prioritetai, kai kurių projektų nesiūlė finansuoti įstaigų steigėjai.

7. Asignavimų planavimo vertinimas

7.1. Asignavimų planavimas audituotose institucijose

Valstybiniai auditoriai, institucijų finansinių auditų metu vertindami asignavimų poreikio apskaičiavimą 2008 m., nustatė netikslumų darbo užmokesčio poreikio, programų sąmatų projektų pateikimo srityse (patikslinti iki Biudžeto projekto pateikimo Seimui) ir šiuos trūkumus:

9 lentelė. Kai kurių institucijų asignavimų planavimo trūkumai

Eil. Nr.	Asignavimų planavimo trūkumai	Institucijos
1.	Į valstybės investicijų programą įtraukė 1 mln. Lt turto išpirkimui (pagal 2002-2006 m. sudarytas lizingo sutartis transporto priemonių įsigijimui)	Valstybinė maisto ir veterinarijos tarnyba
2.	Skirtingos institucijos, pildydamos Biudžeto projekto sudarymui reikalingas formas, skirtingai supranta, kaip formose pateikti duomenis	Žemės ūkio ministerija, Lietuvos standartizacijos departamentas, Nacionalinis akreditacijos biuras, Lietuvos hidrometeorologijos tarnyba, Lietuvos geologijos tarnyba
3.	Karių tarnybos apmokėjimui ir mitybai asignavimai skaičiuojami pagal ribinį karių savanorių ir kitų aktyviojo rezervo karių skaičių, nustatytą 2007 m. gegužės 17 d. įstatymu Nr. X-1140, neatsižvelgiant į patvirtintą karių skaičių.	Krašto apsaugos ministerija

¹⁰Seimo Audito komiteto 2007-10-17 sprendimas Nr.24 „Dėl Valstybės kontrolės valstybinio audito ataskaitos „Valstybinio audito ataskaitoje „Valstybės investicijų, paskirstytų 2004-2006 m. programoje, panaudojimas 2004 metais“ pateiktų rekomendacijų įgyvendinimas“.

¹¹ Finansų ministerija pateikė Valstybės kontrolei ministerijų pateiktą informaciją apie tęstinius investicinius projektus, kurie nėra įtraukiami į 2008-2010 valstybės investicijų programą. Ši informacija taip pat pateikta Vyriausybei.

Eil. Nr.	Asignavimų planavimo trūkumai	Institucijos
4.	Nesivadovavo Biudžeto sandaros įstatymo 5 str. 1 d., nes biudžeto asignavimus paskirstė ne biudžetinių įstaigų programoms vykdyti, o viešųjų įstaigų (neturinčių viešojo administravimo funkcijas vykdančių įstaigų statuso) išlaikymui.	Švietimo ir mokslo ministerija, Socialinės apsaugos ir darbo ministerija, Tautinių mažumų išeivijos departamentas, Vilniaus apskrities viršininko administracija, Panevėžio apskrities viršininko administracija
5.	Netinkamai planavo asignavimus programoms, kurias vykdo socialinės globos įstaigos, nes neatsižvelgė į tai, kad bus gautos lėšos iš savivaldybių už šių globos namų teikiamas paslaugas.	Apskričių viršinių administracijų
6.	Nepagrįstas skaičiavimais lėšų poreikis valstybinėms (perduotoms savivaldybėms) funkcijoms atlikti 2,9 mln. Lt: - socialinių išmokų bei kompensacijų skaičiavimui ir mokėjimui; - kitoms funkcijoms (civilinės būklės registravimo; archyvinių duomenų tvarkymo; civilinės saugos organizavimo; dalyvavimo rengiant ir įgyvendinant darbo rinkos politikos priemones bei gyventojų užimtumo programas; socialinės globos teikimo asmenims su sunkia negalia užtikrinimo, vaikų ir jaunimo teisių apsaugos, socialinės paramos teikimo mokiniams)	Savivaldybių administracijos: Švenčionių, Anykščių, Molėtų Pakruojo, Anykščių, Švenčionių, Klaipėdos, Neringos, Širvintų

Šaltinis – Valstybės kontrolės finansinių (teisėtumo) auditų darbo dokumentai.

10 lentelė. Laisvų pareigybių skaičiaus pokyčiai

Eil. Nr.	Įstaigų grupės pavadinimas	Laisvų pareigybių skaičiaus dalis nuo visų pareigybių skaičiaus (proc.)		
		2005-12-31	2006-12-31	2007-07-01
1.	Seimo kanceliarija ir įstaigos, atskaitingos Seimui	9,2	10,9	9,0
2.	Teismai, Generalinė prokuratūra	13,5	14,7	12,58
3.	Prezidento kanceliarija ir įstaigos prie Prezidento kanceliarijos	14,0	16,8	21,8
4.	Vyriausybės kanceliarija ir įstaigos, atskaitingos Vyriausybei	6,9	6,9	6,0
5.	Apskričių viršinių administracijų	7,3	12,2	10,9
6.	Ministerijos	9,7	8,7	9,3
7.	Aplinkos ministerija *	8,9	10,0	9,9
8.	Finansų ministerija *	11,7	6,7	7,6
9.	Krašto apsaugos ministerija*	10,1	16,9	19,8
10.	Kultūros ministerija*	11,5	19,4	8,7
11.	Socialinės apsaugos ir darbo ministerija*	8,6	4,9	5,8
12.	Susisiekimo ministerija*	13,5	18,4	12,3
13.	Sveikatos apsaugos ministerija*	23,9	23,0	35,8
14.	Švietimo ir mokslo ministerija*	16,00	9,1	11,8
15.	Teisingumo ministerija*	18,6	10,4	8,5
16.	Ūkio ministerija*	14,4	7,1	3,4
17.	Vidaus reikalų ministerija*	17,7	18,5	23,9
18.	Žemės ūkio ministerija*	10,8	8,8	8
19.	Savivaldybių institucijos ir įstaigos	7,8	8,7	9,7
	Iš viso:	10,2	9,4	9,9

Šaltinis – Valstybės tarnybos departamento prie VRM duomenys.

*Pateikti duomenys apie ministerijai pavaldžias įstaigas ir institucijas/įstaigas prie jų.

Pastebėjimai

- Nepakankamai detaliam reglamentuotam Biudžeto projekto sudarymo formų pildymas sudaro sąlygas skirtingam ir netiksliam informacijos pateikimui.
- Valstybinė maisto ir veterinarijos tarnyba ir jai pavaldžios biudžetinės įstaigos, 2002-2006 m. sudarydamos išperkamosios nuomos (lizingo) sutartis transportui įsigyti, nesivadovavo Biudžeto sandaros įstatymo 10 str. 3 d. nuostata ir prisiėmė skolinius įsipareigojimus, nors savo vardu jokių skolinių įsipareigojimų prisiimti negalėjo. Kad įvykdytų įsipareigojimus, prisiimtus dėl sudarytų išperkamosios nuomos sutarčių, Valstybinė maisto ir veterinarijos tarnyba į 2008 m. valstybės investicijų programą įtraukė 1 mln. Lt.
- Krašto apsaugos ministerijos metodikoje¹² numatyta, kad karių savanorių ir kitų aktyviojo rezervo kariams tarnybos apmokėjimo fondas ir mitybos išlaidos skaičiuojamos pagal karių skaičių (sąvoka neapibrėžta). Krašto apsaugos ministerija apskaičiavimams naudoja ribinį 6500 karių skaičių, o ne Krašto apsaugos savanorių pajėgų vado patvirtintą (5773) arba faktinį karių skaičių. Nustatyta, kad faktinis karių skaičius nuolat mažėja: 2006 m. sausio 1 d. jų buvo 5382, 2007 m. sausio 1 d. – 4864, 2007 m. liepos 1 d. – 4718.
- Nors Biudžeto sandaros įstatymo 5 str. 1 d. numatyta, kad biudžeto asignavimai turi būti naudojami savo vadovaujamos biudžetinės įstaigos programoms vykdyti, paskirstyti lėšas pavaldžioms biudžetinėms įstaigoms ir kitiems subjektams, atliekantiems viešojo administravimo funkcijas, tačiau:
 - 3 mln. Lt asignavimų skirta Paramos fondui Europos socialinio fondo agentūrai, kurią 2004 m. įsteigė Švietimo ir mokslo ministerija kartu su Socialinės apsaugos ir darbo ministerija. Vadovaujantis Labdaros ir paramos fondų įstatymo 4 str. nuostata, fondo steigėjais negali būti asmenys, kurie pagal Labdaros ir paramos įstatymo 5 str. 2 d. negali būti paramos teikėjais: politinės partijos, politinės organizacijos, valstybės ir savivaldybės įmonės, biudžetinės įstaigos, valstybės bei savivaldybių institucijos ir Lietuvos bankas. Pažymėtina, kad minėtas fondas yra Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos ES paramos „Žmogiškųjų išteklių plėtros veiksnių programos“, Švietimo ir mokslo ministerijos ir Vidaus reikalų ministerijos ES paramos lėšomis finansuojamų programų įgyvendinančioji institucija.

¹² Krašto apsaugos ministro 2007-03-13 įsakymas Nr. V-252 „Dėl karių savanorių ir aktyviojo rezervo karių tarnybos apmokėjimo fondo apskaičiavimo metodikos patvirtinimo“.

- Tautinių mažumų ir išeivijos departamentas planuoja valstybės biudžeto asignavimus viešosioms įstaigoms (1,2 mln. Lt) ir Europos lietuvių kultūros centrui (0,2 mln. Lt), kaip pavaldžioms įstaigoms, išlaikyti.
- Vilniaus apskrities viršininko administracija planuoja asignavimus viešajai įstaigai Antavilių pensionatui – 3,9 mln. Lt ir viešosios įstaigos Taurakalnio kultūros centro daliniam finansavimui – 0,9 mln. Lt.
- Panevėžio apskrities viršininko administracija programai „Viešosios įstaigos Siaurojo geležinkelio komplekso išlaikymui ir priežiūrai“ planuoja 0,6 mln. Lt, vienintelis programos vykdytojas – minėta viešoji įstaiga.
- Apskričių viršininkų administracijos, planuodamos valstybės biudžeto asignavimus programoms, kurias vykdo socialinės globos įstaigos, neatsižvelgia į tai, kad bus gaunamos lėšos iš savivaldybių už šių globos įstaigų socialinių paslaugų teikimą.
- Kai kurios audituotos savivaldybių administracijos nepagrindė lėšų poreikio skaičiavimo valstybinei (perduotai savivaldybėms) funkcijai – socialinėms išmokoms bei kompensacijoms skaičiuoti ir mokėti – vykdyti (nebuvo atlikta šiai paramai mokėti sąlygojančių veiksnių analizė, nevertintas arba neteisingai nustatytas bazinis lėšų dydis, skaičiavimais nepagrįstas išlaidų poreikio didinimas); taip pat, nesilaikydamos atitinkamų metodikų nuostatų, pateikė padidintą poreikį kai kurioms valstybinėms (perduotoms savivaldybėms) funkcijoms atlikti.
- Darbo užmokestis yra planuojamas pagal institucijos/įstaigos vadovo patvirtintą pareigybių sąrašą. Valstybės kontrolė, išnagrinėjusi Valstybės tarnybos departamento pateikiamus duomenis apie valstybės tarnautojų pareigybių skaičių ir laisvų pareigybių skaičių, atkreipė dėmesį, kad kelis metus iš eilės laisvų pareigybių skaičius sudaro apie 10 proc. nuo viso pareigybių skaičiaus. Kai kuriose institucijose laisvų pareigybių dalis kasmet didėja ir sudaro net apie 35 proc.

Išvada

Tikslinga peržiūrėti maksimaliai leistiną pareigybių skaičių. Tai sudarytų galimybę realiai planuoti asignavimų darbo užmokesčiui poreikį ir racionaliau panaudoti valstybės biudžeto lėšas.

7.2. Asignavimų poreikis valstybės turtui registruoti

Remiantis Valstybės ir savivaldybių turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo įstatymo¹³ 23 str. nuostata, Vyriausybė 2007 m. ir 2008 m. valstybės biudžeto ir savivaldybių

¹³ 2006-07-18 Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybių turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo įstatymo 3, 4, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 13, 14, 15, 16, 17, 19, 20, 21, 22, 23 straipsnių pakeitimo, 18 straipsnio pripažinimo netekusiu galios ir įstatymo papildymo 8-1, 16-1, 19-1 straipsniais įstatymas Nr. X-771.

biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymų projektuose turėjo numatyti reikalingas lėšas viso valstybei ir savivaldybėms nuosavybės teise priklausančio registruotino turto inventorizavimui ir registravimui viešuosiuose registruose.

Pastebėjimas

- Biudžeto projekte, pateiktame Seimui, duomenys apie lėšų poreikį nepateikti.

8. Kitų valstybės biudžeto planavimo procesų vertinimas

8.1. Valstybės biudžeto deficitas ir jo mažinimo galimybės

Numatomas 2008 m. valstybės biudžeto deficitas – 1 081 mln. Lt, arba 360 mln. Lt mažesnis negu 2007 m. ir 666 mln. Lt mažesnis negu 2006 m. Šalies makroekonominės politikos ekspertai ir ekonomistai ne kartą pasisakė, kad sparčiais tempais augant BVP, stiprėjant ekonomikai tinkamiausias laikas gerokai sumažinti valstybės biudžeto deficitą buvo 2007 m., o 2008 m. valstybės biudžetas turi būti nedeficitinis.

Pastebėjimai

- Valstybės biudžeto asignavimų didėjimas įpareigoja skirti pakankamai dėmesio valstybės biudžeto išlaidoms pagrįsti ir jų panaudojimo efektyvumui didinti. Ekonomiškai mokesčių mokėtojų lėšų naudojimas, tinkamas ir pagrįstas lėšų poreikio skaičiavimas galėtų būti viena iš galimų valstybės biudžeto deficito mažinimo priemonių.

8.2. Asignavimų valdytojų ir programų skaičius

Valstybės kontrolė nuo 2002 m. rekomenduoja mažinti asignavimų valdytojų skaičių, tačiau jis yra kaip 2001 m. – apie 245–250 asignavimų valdytojų. Penktadalį visų biudžeto asignavimų valdytojų sudaro institucijos ir įstaigos, kurioms valstybės biudžeto įstatymu skirta nuo 1 mln. Lt iki 2 mln. Lt. Palyginimui – Suomijoje, kurios biudžetas yra apie 40 mlrd. eurų (138 mlrd. Lt), biudžeto asignavimai skiriami įstatymu 115 institucijų ir įstaigų.

Vyriausybės 2007-05-16 nutarimu Nr. 477 „Dėl 2008, 2009, 2010 m. nacionalinio biudžeto preliminarių pagrindinių rodiklių“ nustatyta, kad, siekiant sumažinti asignavimų valdytojų skaičių, ministerijos, atsižvelgdamos į joms pavaldžių biudžetinių įstaigų vykdomos veiklos apimtį ir gaunamus asignavimus, rengiamus strateginių (2008–2010 m.) veiklos planų projektus turi papildyti naujomis programomis arba priemonėmis, kurias įgyvendinant dalyvaus atitinkamos pavaldžios biudžetinės įstaigos, 2007 m. valstybės biudžete patvirtintos kaip atskiri asignavimų valdytojai.

Atsižvelgdamos į siūlymą dvi ministerijos savo valdymo srityse esančių asignavimų valdytojų vadovaujamų biudžetinių įstaigų vykdytas programas įtraukė į ministerijų vykdomas programas (Ūkio ministerija (dviejų biudžetinių įstaigų – Valstybinio turizmo departamento, Įmonių bankroto valdymo departamento) ir Žemės ūkio ministerija (trijų biudžetinių įstaigų – Valstybinės sėklų ir grūdų tarnybos, Valstybinės gyvulių veislininkystės priežiūros tarnybos, Žuvininkystės departamento).

Biudžeto projekte numatoma 2008 m. įsteigti naują įstaigą Kvalifikacijų tarnybą prie Vyriausybės, kuriai siūloma tvirtinti 4,6 mln. Lt asignavimų, taip pat kaip atskirą asignavimų valdytoją patvirtinti Visuomenės sveikatos priežiūros tarnybą prie Sveikatos apsaugos ministerijos, kuriai siūloma tvirtinti 54,6 mln. Lt (12,2 mln. Lt daugiau nei 2007 m.).

Taigi siūloma, kad asignavimų valdytojų vadovaujamų įstaigų būtų trimis mažiau, lyginant su 2007 m. (2007 m. buvo 253, 2008 m. biudžeto projekte numatoma 250).

Vyriausybės valstybės biudžeto asignavimų paskirstymo pagal tvirtinamas programas projekte, teikiamame Seimui kartu su 2008 m. biudžeto projektu, numatyta, kad valstybės institucijos ir įstaigos vykdys 680 biudžeto programų, lyginant su 2007 m. 29-mis programomis mažiau (2007 m. vykdomos 709). 21 institucija programų skaičių sumažino, o 7 – padidino.

Pastebėjimai

- Vyriausybei rengiant Biudžeto projektą ir Seimui jį tvirtinant, sunku įvertinti 700 institucinių biudžeto programų (1999 m. jų buvo 558) tikslus, uždavinius, jiems skiriamas lėšas. Sudėtingesnė biudžeto planavimo, biudžeto programų teisėtumo, taupumo, efektyvumo ir rezultatyvumo kontrolė. Valstybės kontrolė ne kartą teigė, jog būtina optimizuoti asignavimų valdytojų ir biudžeto programų skaičių.
- Valstybės kontrolė, atlikusi programinio biudžeto auditą buvo pasiūliusi svarstyti galimybę tarpinstitucinei programai vykdyti numatytus asignavimus skirti programos koordinatoriui, nustatius lėšų skyrimo tvarką. Finansų ministerija¹⁴ pateikė informaciją, kad artimiausiu metu rengiamasi sudaryti darbo grupę, kuri išnagrinės ir pateiks išvadas, ar tikslinga tarpinstitucinių programų lėšas numatyti programos kuratoriui ir prireikus bus parengtos šių lėšų skyrimo taisyklės“.

8.3. Strateginio planavimo vertinimas

Valstybės kontrolė įvertino, kaip yra sudaryti ministerijų, kitų valstybės institucijų ir įstaigų 2008 – 2010 metų strateginiai veiklos planai (atrankos būdu įvertinti 71 biudžetinių įstaigų

¹⁴ Finansų ministerijos 2007-10-29 raštas Nr. (2.33-01)-(5K/0711741)-6K-0712204 “Dėl rekomendacijų įgyvendinimo eigos”.

Išvada dėl 2008 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo projekto strateginiai veiklos planai ir 85 įstaigų vykdomos programos (jų sudarymas). Apie nustatytus trūkumus institucijos/įstaigos informuotos raštu. Daugumoje institucijų (85,7 proc.) veikia strateginio planavimo grupės arba yra paskirtas padalinys, atsakingas už strateginio planavimo organizavimą, strateginio veiklos plano sudarymą, kaip rekomenduoja Strateginio planavimo metodika¹⁵.

Pateikiami strateginio planavimo trūkumų pavyzdžiai:

11 lentelė. Strateginio planavimo ir programų sudarymo trūkumai

Eil. Nr.	Institucijos	Strateginio planavimo ir programų sudarymo trūkumai
1.	Vaiko teisių apsaugos kontrolieriaus įstaiga	Vykdomai programai „Vaiko teisių ir jo teisėtų interesų apsauga“ nėra suformuluoti efekto, rezultato ir produkto vertinimo kriterijai, leidžiantys įvertinti naudą, kuri bus pasiekta įgyvendinus programą.
2.	Tarptautinės komisijos nacių ir sovietinio okupacinių režimų nusikaltimams Lietuvoje įvertinti sekretoriatas	Vykdomos programos „Nacių ir sovietinio okupacinių režimų nusikaltimų Lietuvoje įvertinimas“ efekto vertinimo kriterijaus negalima apskaičiuoti, rezultato ir produkto kriterijų reikšmės neaiškios.
3.	Lietuvos medicinos biblioteka	Vykdomos programos „Medicinos darbuotojų informacinis aprūpinimas“ efekto ir rezultato vertinimo kriterijai neapskaičiuojami.
4.	Valstybinė teritorijų planavimo ir statybos inspekcija	Vykdomos programos „Teritorijų planavimo ir statybos valstybinė priežiūra valstybės lygiu ir koordinavimas apskrityse, metodinis vadovavimas statinių naudojimo priežiūros institucijoms“ ne visi rezultato ir produkto vertinimo kriterijai apskaičiuojami.
5.	Socialinės apsaugos ir darbo ministerija	Vykdomai programai „Išmokos vaikams“ nesuformuluoti produkto vertinimo kriterijai.
6.	Lietuvos geologijos tarnyba	Vykdomos programos „Geologija ir darnus vystymasis“ efekto kriterijus neparodo naudos, kuri turėtų būti gauta įgyvendinus strateginį tikslą. Rezultato kriterijai neleidžia įvertinti programos įgyvendinimo rezultato. Uždaviniams suformuluoti produkto kriterijai kai kuriais atvejais tapatinami su funkcijomis ir neparodo, kokie produktai bus sukurti.
7.	Lietuvos nacionalinis akreditacijos biuras	Vykdomai programai „Akreditacijos sistemos įgyvendinimas ir plėtojimas“ nustatyta efekto vertinimo kriterijaus reikšmė neleidžia įvertinti, koku mastu bus pasiektas strateginis tikslas.
8.	Švietimo ir mokslo ministerija	Vykdomai programai „Švietimo kokybės vadyba nustatyti atskiri rezultato vertinimo kriterijai neparodo, ar tikslas bus įgyvendintas.
9.	Valstybinė kainų ir energetikos kontrolės komisija	Vykdomai programai „Energetikos ir vandens sektorių kainų reguliavimas bei rinkos priežiūra“ suformuluotas efekto vertinimo kriterijus tik iš dalies leidžia įvertinti, ar pasiekti strateginiai tikslai.
10.	Vilniaus apskrities viršininko administracija	Vykdomai programai „Ikimokyklinis ir bendrasis lavinimas Rytų Lietuvoje“ neaiškiai suformuluoti efekto ir produkto kriterijai, nes neleidžia vertinti programos tikslų ir kokie produktai turi būti sukurti. Kai kuriais atvejais to paties tikslo rezultato bei produkto vertinimo kriterijų aprašymai iš esmės yra tapatūs, tačiau jų siektini rodikliai skiriasi (skirtumų atsiradimas nepaaiškintas).

Šaltinis – Valstybės kontrolės auditų rezultatai.

¹⁵ Patvirtinta Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002-06-06 nutarimu Nr. 827 „Dėl Strateginio planavimo metodikos patvirtinimo“.

Finansų ministerija 2007 metais užsakė tyrimą „Lietuvos Respublikos ministerijų 2008 metų strateginių veiklos planų projektų vertinimo atlikimas“, kurį atliko UAB „PricewaterhouseCoopers“¹⁶.

Atlikus ministerijų 2008–2010 metų strateginių veiklos planų projektų analizę ir vertinimą, Finansų ministerijos vidiniam naudojimui buvo pateiktos išvados ir rekomendacijos dėl: ministerijų strateginių tikslų, programų ir jų tikslų bei uždavinių tikslingumo ir jų atitikties valdymo srities strategijai ir Vyriausybės prioritetams, taip pat dėl jų tobulinimo; institucijų veiklos vertinimo kriterijų kokybės ir jos gerinimo.

Pastebėjimai

- Finansų ministerija ir Vyriausybės kanceliarija turėtų pasinaudoti šia medžiaga tobulinant Strateginio planavimo metodiką ir pateikti siūlymus ministerijoms dėl 2008 – 2010 metų strateginių veiklos planų projektų.
- Strateginio planavimo metodikos neprivalo taikyti valstybės institucijos ir įstaigos, kurios neįgyvendina Vyriausybės programos (pvz. Seimui atskaitingos institucijos).

8.4. Asignavimai atskiroms sritims

2008 metams valstybės biudžeto asignavimai planuojami 27,9 proc. didesni negu patvirtinti 2007 m. Švietimui, įskaitant aukštąsias mokyklas, Biudžeto projekte siūloma skirti 2 088 mln. Lt, arba 114,6 mln. Lt (5,8 proc.) daugiau negu 2007 m.; sveikatos apsaugai – 1 557,4 mln. Lt, arba 240,9 mln. Lt (18,3 proc.) daugiau negu 2007 m.; gynybai – 1 490,9 mln. Lt, arba 203,4 mln. Lt (15,8 proc.) daugiau negu 2007 m. Tuo tarpu kitoms valstybės funkcijoms, lyginant su 2007 m., siūlomi skirti asignavimai didėja nuo 19,9 proc. iki 84 proc.

12 lentelė. Valstybės biudžeto asignavimų struktūra (mln. Lt)

Sritis	2007 m.		2008 m.		Pokytis	
	planas	% nuo visų išlaidų	planas	% nuo visų išlaidų	+/-	%
Bendros valstybės paslaugos	6 125,3	29,7	7 335,6	27,8	1 210,3	19,8
Gynyba	1 287,5	6,2	1 490,9	5,6	203,4	15,8
Viešoji tvarka ir visuomenės apsauga	1 628,5	7,9	2 383,8	9,0	755,3	46,4
Ekonomika	5 053,3	24,5	6 728,9	25,5	1675,6	33,2
Aplinkos apsauga	687,4	3,3	1 264,6	4,8	577,2	84
Būstas ir komunalinis ūkis	16,1	0,1	53,9	0,2	37,8	234,8
Sveikatos apsauga	1 316,5	6,4	1 557,4	5,9	240,9	18,3
Poilsis, kultūra ir religija	565,6	2,7	711,5	2,7	145,9	25,8
Švietimas	1 973,3	9,6	2 087,9	7,9	114,6	5,8
Socialinė apsauga	2 001,4	9,7	2 797,2	10,6	795,8	39,8
Iš viso:	20 654,9	100	26 411,7	100	5 756,8	27,9

Šaltinis – 2008 m. Biudžeto projekto duomenys.

¹⁶ 2007 m. rugpjūčio 3 d. sudarė paslaugų viešojo pirkimo–pardavimo sutartį Nr. (1.35)-14P-040.

8.5. Biudžeto projekto sudarymo proceso vertinimas

Biudžeto sandaros įstatyme nustatyta, kad informacija apie biudžeto sudarymą, priėmimą, vykdymą, vertinimą, kontrolę turi būti aiški ir vieša, išskyrus informaciją, kuri įstatymų numatyta tvarka yra valstybės paslaptis. Iš visų biudžeto proceso etapų mažiausiai atviras yra Biudžeto projekto rengimo ir tvirtinimo etapas.

Pastebėjimai

- Atsižvelgdamos į Finansų ministerijos raštą¹⁷ dėl Biudžeto projekto, valstybės institucijos ir įstaigos, kurios koordinuoja tarpinstitucines programas arba jose dalyvauja, pateikė duomenis apie tokias programas, tačiau Biudžeto projekte duomenys apie vykdomas tarpinstitucines programas nepateikti.
- Viešai neskelbiama informacija, kuri pateikiama Seimui ir Valstybės kontrolei (Valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių projektų apžvalga; valstybės biudžeto asignavimų struktūra ir tendencijos, vykdomų programų aprašymai, veiklos vertinimo kriterijų suvestinė ir t. t.).
- Valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių projektų apžvalgoje nepateikiama:
 - informacija apie prognozuojamą 2007 m. pajamų vykdymą;
 - 2008 m. prognozės nelyginamos su prognozuojamu 2007 m. vykdymu;
 - kuo remiantis pagrįsta pinigų srautų iš ES biudžeto prognozė;
 - rizikos veiksniai, galintys turėti teigiamos (neigiamos) įtakos surenkant pajamas (makroekonominių prognozių pokyčiai, lengvatos, galimi įstatymų pakeitimai ir kt.).

Išvada

- Atsižvelgiant į tai, kas išdėstyta aukščiau, Biudžeto projekto sudarymo procesas turėtų būti tobulinamas.

Valstybės kontrolieriaus pavaduotojas,
pavadojantis valstybės kontrolierių

Viktoras Švedas

Valstybės kontrolės 6-ojo audito departamento direktorė Jolita Korzunienė,
direktoriaus pavaduotoja Edita Janušienė,
vyriausioji valstybinė auditorė Aldona Meiluvienė,
vyriausiasis valstybinis auditorius Algirdas Karanauskas.

¹⁷ Finansų ministerijos 2007-06-07 Nr.(2.33-01)-6K-0706541 „Dėl prognozuojamų 2008, 2009 ir 2010 metų valstybės biudžeto apimčių ir 2008 m. valstybės biudžeto projekto skaičiavimų“.